ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ [УНИВЕРСИТЕТ] МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На правах рукописи

Тимофеев Иван Николаевич

САНКЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ОПЫТ США

Специальность 5.5.4. Международные отношения, глобальные и региональные исследования

Диссертация на соискание ученой степени
доктора политических наук

Научный консультант:
доктор философских наук, профессор
Алексеева Татьяна Александровна

Москва – 2026

Оглавление

Введение	6
Глава 1. Теоретико-методологические основы изучения санкционной политики	38
§ 1. Санкционная политика: концептуализация понятия	38
1.1. Концепция санкционной политики: «классический» подход	40
1.2 Экономические санкции и торговые войны	49
1.3 Санкционная политика: нормативная дискуссия	53
1.4 Санкционная политика: ключевые инструменты	59
§ 2. Санкционная политика и теория международных отношений	67
2.1 Санкционная политика в категориях реализма	72
2.2 Неолиберальная альтернатива	76
2.3 Актуальность реализма в новых политических условиях	85
2.4 Санкционная политика: конструктивизм и мирсистемный анализ	91
§ 3. Стратегия эмпирического исследования политики санкций	96
3.1 Санкционная политика: базы данных и пределы их возможностей	99
3.2 Возможности изучения санкционной политики через отдельные случаи (кейсы)	108
3.3 От баз данных к отдельным случаям. Принцип «матрешки»	112
Глава 2. Санкционная политика США: институты исполнительной и законодательной власти	117
§ 1. Санкционная политика США на уровне исполнительной власти	117
1.1 Полномочия президента США в области санкционной политики	119
1.2 Полномочия и функции Минфина (Казначейства) США в области санкционной политики	124
1.3 Полномочия Министерства торговли в области санкционной политики	136

1.4 Полномочия Государственного департамента в области санкционной политики	139
§ 2. Санкционная политика США на уровне законодательной власти	144
2.1 Полномочия Конгресса по внешнеполитическим вопросам и санкционной политики	147
2.2 Законотворческая деятельность Конгресса США в области санкционной политики	153
Глава 3. Ключевые направления санкционной политики США: Иран, Китай, КНДР	169
§ 1. Санкционная политика США против Ирана	169
1.1 Начальный этап санкций США против Ирана: от односторонних санкций к поиску коалиции	170
1.2 Наращивание ущерба от санкций США против Ирана через формирование коалиции	174
1.3 Достройка санкций СБ ООН: диверсификация инструментов и совершенствование экстерриториальных санкций США против Ирана	177
1.4 Результаты коалиционной дипломатии и экстерриториальных санкций США против Ирана	181
1.5 Новый виток американских санкций против Ирана	185
1.6 Политика Ирана по противодействию санкциям	192
§ 2. Санкционная политика США против Китая	197
2.1 Санкционная политика США против Китая: от сдерживания к сотрудничеству	197
2.2 Санкционная политика США против Китая: от сотрудничества к сдерживанию	203
2.3 Использование тарифов в качестве инструмента санкций США в отношении КНР	217

2.4 Противодействие санкциям США и ограничительные меры КНР	222
§ 3. Санкционная политика США против КНДР	233
3.1 Санкции США против КНДР в период Холодной войны	233
3.2 Ядерная проблема КНДР и попытки ее решения	235
3.3 От односторонних к многосторонним санкциям против КНДР	242
3.4 Достройка многостороннего режима ограничительных мер против КНДР односторонними санкциями США	253
3.5 Политика КНДР по адаптации к режиму санкций	258
Глава 4. Санкционная политика США в отношении России	268
§ 1. Санкционная политика США в отношении России до начала Специальной военной операции на Украине	268
1.1 Наследие экспортного контроля эпохи Холодной войны и поправки Джексона-Вэника	268
1.2 Закон им. Магнитского: новый этап санкций США в отношении России	276
1.3 Санкционная политика США в отношении России в связи с украинским кризисом: указы Б. Обамы и законодательная деятельность Конгресса в 2014 г.	281
1.4 Кодификация правовых механизмов санкций по Украине и вопросам цифровой безопасности	291
1.5 Санкции США против России и предполагаемое использование ОМУ	299
1.6 Противодействие США трубопроводным проектам с российским участием	303
1.7 Исполнительный указ 14024: консолидация механизмов санкций против России	306
1.8 Оценки экономического эффекта от санкций на фоне украинского кризиса и иных событий до начала Специальной военной операции	310

1.9 Политика России по противодействию санкциям США и их союзников до начала СВО	315
§ 2. Санкционная политика США против России после начала Специальной военной операции	333
2.1 Угрозы применения санкций против России накануне Специальной военной операции	333
2.2 Финансовые санкции США против России после начала СВО	342
2.3 Развитие финансовых санкций после начала СВО	349
2.4 Вторичные финансовые санкции США в связи с Россией	369
2.5 Экспортный контроль и запреты на импорт в отношении России после начала СВО	378
2.6 Преследование нарушителей режима санкций США на российском направлении после начала СВО	388
2.7 Оценки экономического эффекта от санкций после начала СВО	393
2.8 Политика России по противодействию санкциям после начала СВО	397
Заключение	411
Проверка гипотез	411
Теоретические обобщения и новые вопросы	423
Практические рекомендации	428
Список источников и литературы	432
Приложения	533

Введение

Актуальность темы

Экономические санкции становятся все более востребованным инструментом внешней политики США. После прихода к власти в США Д. Трампа в 2024 г., санкции активно использовались в виде тарифной политики, что получило отражение в доктринальных и нормативно-правовых документах [National Security Strategy 2025; U.S. President 2025c]. Американская Стратегия национальной безопасности 2022 г. постулирует использование санкций в качестве средства сдерживания России [National Security Strategy 2022]. Стратегия 2017 г. определяет санкции как способ ограничения экономического и военно-политического потенциала соперников на международной арене [National Security Strategy 2017]. В сравнении с другими странами Соединенные Штаты являются наиболее активным инициатором санкций. В XX в. Вашингтон вводил их чаще, чем все остальные государства и международные организации вместе взятые, включая ООН [Hufbauer et al. 2009]. Данная тенденция характерна и для первой четвери XXI в. [Тимофеев 2023]. Зачастую санкции используются в обход Совета Безопасности ООН, то есть представляют собой односторонние ограничительные меры. США обладают широкими возможностями использовать экономические санкции для достижения своих политических целей в силу значительного объема своей экономики, лидерства в мировой финансовой системе, высокой роли в международных цепочках технологической и промышленной кооперации [Farrell and Newman 2019].

В политике санкций США к настоящему времени обозначилось четыре ключевых направления. Каждое из них связано с отдельной страной, которую США рассматривают в качестве своего соперника. К данным странам относятся [1] Исламская Республика Иран, в отношении которой США

наращивали экономические санкции с момента Исламской революции 1979 г. [2] КНДР, против которой используются как международные ограничительные меры, одобренные СБ ООН, так и масштабные односторонние санкции США. [3] КНР, которая добилась существенного снижения санкций США в 1990-е и 2000-е гг., но столкнулась с новыми попытками сдерживания со стороны Вашингтона на современном этапе, в том числе с помощью санкций. [4] Россия, которая последовательно добивалась снятия санкций США, доставшихся в наследие от Холодной войны, но испытала возрастающее давление ограничительных мер США и их союзников после воссоединения Крыма с Россией в 2014 г. и интенсивное применение практически всех видов санкций после начала Специальной военной операции (СВО) на Украине в 2022 г.

Приоритетность указанных четырех стран для США видна как по числу и интенсивности применяемых финансовых, торговых, транспортных и иных ограничений со стороны Администрации США, так и законодательной активности Конгресса. Во всех четырех случаях речь о странах, которые являются величинами в региональной или мировой политике. Иран и КНДР – региональные центры силы. Первый близок к обладанию ядерным оружием, вторая – уже добилась целей своей ракетной и ядерной программы вопреки позиции США. Китай – ведущая экономика мира, растущая промышленная держава с одной из крупнейших армий и мощным ядерным потенциалом, являющаяся конкурентом США на долгосрочную перспективу. Россия – ядерная сверхдержава, которая открыто противодействует США в украинском вопросе и по ряду других направлений.

В научной литературе сложилось «классическое» представление о том, что ключевым мерилом результативности санкционной политики (или политики санкций) является их способность повлиять на политический курс страны-мишени, заставить ее действовать в соответствии с требованиями страны-

инициатора [Hufbauer et al. 2009]. Однако во всех четырех случаях мы видим противоречивые или даже отрицательные результаты применения санкций США. В случае Ирана США затормозили развитие ядерной программы, но не смогли полностью заставить Иран отказаться от нее. Иранская политическая система долгое время сохраняла свою целостность, развивалась ракетная программа и другие процессы, опасные для США и их союзников. КНДР де факто превратилась в ракетно-ядерную державу. Экономический и технологический рост Китая не остановлен. Наконец, Россия настойчиво добивается своих внешнеполитических целей, невзирая на санкции.

Подобная ситуация порождает **исследовательские вопросы**, которые будут центральными для предлагаемой работы. *Почему санкционная политика США против Ирана, КНДР, КНР и России потерпела неудачу с точки зрения принуждения данных стран к смене своего политического курса? И если санкции не смогли выполнить свою важнейшую функцию, то есть принудить оппонента к выполнению политических требований страны-инициатора, то почему они все же сохраняются в качестве инструмента внешней политики США, активно совершенствуются и применяются на всех четырех направлениях?*

Актуальность темы и поставленных вопросов определяется совокупностью теоретических, методологических и практических проблем.

С точки зрения теории проблемой остается адекватность моделей, объясняющих успех или неудачу санкционной политики. Исследования в данной области прямо или косвенно продолжают отталкиваться от наработок, полученных на эмпирической фактуре XX в. Подобные наработки остаются востребованными. По крайней мере, все четыре случая неудачи политики санкций США с точки зрения принуждения к смене политического курса [Иран, КНР, КНДР и Россия] соответствуют базовому теоретическому выводу

фундаментальных работ на данных XX в.: в большинстве случаев санкции не могут заставить страну-мишень сменить свой курс, особенно если речь идет о противниках, а не о союзниках США [Pape 1997; Drezner 1999; Bapat et al. 2013].

Вместе с тем, в первой четверти XXI в. в санкционной политике США произошел ряд изменений, которые опережают теоретические наработки, сделанные на старых данных. Во-первых, Вашингтон в растущей степени использует так наз. таргетированные и секторальные санкции, которые комбинируются с торговыми эмбарго. Во-вторых, в процессе принятия решений по санкциям растет роль Конгресса, а механизмы применения санкций на уровне исполнительной власти постоянно совершенствуются. В-третьих, США стремятся к формированию международных коалиций стран-инициаторов санкций, вовлекая в них своих союзников в Европе и Азии и пытаясь повысить эффективность своих односторонних мер за счет их сочетания с международными ограничительными мерам Совета Безопасности ООН. В-четвертых, американские односторонние санкции все в большей степени становятся экстерриториальными, то есть обязательными, с точки зрения США, для выполнения как американскими, так и зарубежными гражданами и юридическими лицами. В-пятых, растет разнообразие целей и задач, решаемых с помощью санкций. К привычным целям принуждения и сдерживания соперников на международной арене, добавляется создание условий для смены политического режима в стране-мишени, посылки политических сигналов, достижения конкурентных преимуществ в отдельных секторах экономики, а также решения внутриполитических задач. В-шестых, размываются границы между торговыми войнами и экономическими санкциями. США в растущей степени используют торговые пошлины как инструмент экономических санкций.

Все эти новеллы так или иначе получали рефлексию в научной литературе. Предложены оригинальные интерпретации эффективности санкций с точки зрения взаимодействия между государствами [например, Rosenberg et al. 2016; Jones and Portela 2020; Drezner 2022]. Отдельной темой стало изучение «приводных ремней» – процессов внутри государства-мишени, которые создавали условия для политических изменений под влиянием санкций [Grauvogel and Soest 2014]. Проведено множество исследований случаев применения санкций и адаптации к ним. Вслед за распространением таргетированных или «умных» санкций [Drezner 2015], направленных на отдельные организации и физические лица, а не государства в целом, появлялись работы, изучающие влияние ограничительных мер на поведение бизнеса, в т.ч. в свете риска вторичных санкций и принудительных мер [Gabbi et al. 2011; Hatipoglu and Peksen 2018; Gordon 2019]. Работы велись и по тематике вторичных санкций с учетом их растущего использования со стороны США [Meyer 2014; Geranmayeh and Rapnoul 2019; Ruys and Ryngaert 2020; Terry 2022; Ruys et al. 2025].

Однако подобная рефлексия все же не породила принципиально заметных теоретических прорывов. Кроме того, 30 лет после окончания холодной войны характеризовались относительно стабильной международной средой. Развитие политики санкций шло в рамках «либерального мирового порядка». Ученые точно уловили многие его тенденции, в т.ч. распространение таргетированных санкций, использование ограничительных мер «новыми инициаторами», такими как ЕС [Giumelli et al. 2020; Portela 2010]. Но для изучения указанных тенденций хватало эмпирических работ. Фундаментальные теории были для них избыточными в том числе и потому, что сами основы международных отношений после окончания Холодной войны революционных изменений долгое время не претерпевали.

Сегодня ситуация меняется. Наметились признаки слома того мирового порядка, который ранее воспринимался как сама собой разумеющаяся среда для исследователей санкций. С одной стороны, США не смогли с помощью [или только с помощью] ограничительных мер навязать свои условия региональным державам, таким как Иран и КНДР, даже несмотря на подавляющее доминирование в мировых финансах и торговле. С другой, политика санкций вновь вернулась в отношения с крупными державами уровня Китая и России. Их последовательное сопротивление санкциям США становится индикатором движения к более диверсифицированной [многополярной] системе международных отношений. Возникает потребность теоретической рефлексии уже не только результативности политики санкций как таковой, но и более широкого контекста, в котором разворачивается такая политика.

С точки зрения методологии изучение санкций важно для понимания того, как именно мы изучаем политику санкций. Создание баз данных о применении санкций имеет множество вариаций и обладает значительной познавательной ценностью. Однако прорывные для конца XX-начала XXI вв. эмпирические исследования [например, Bapat et al. 2014] сегодня устаревают. Новые базы данных появляются [Frazer and Trainer 2023; Early and Preble, 2024], но их критической массы пока недостаточно для понимания меняющихся реалий политики санкций. Требуются российские базы данных, которые позволяли бы вести эмпирический анализ с использованием собственной фактуры и алгоритмов ее обработки, независимо от зарубежных источников. Открытым остается вопрос о стратегии эмпирического исследования политики санкций – следует ли вести его индуктивно, то есть от частных случаев к их обобщениям или же дедуктивно – от баз данных множества случаев к детальному изучению наиболее важных из них. Точка в данном споре до сих пор не поставлена. Нужны новые исследования для апробации различных стратегий эмпирических исследований политики санкций.

Наконец, с практической точки зрения тема важна в силу угроз, которые экономические санкции несут безопасности России, а также ее партнерам на международной арене. Несмотря на то, что санкции не справляются с задачей принуждения к смене политического курса, они все же наносят ущерб экономике, торговым, финансовым и гуманитарным связям с внешним миром. Санкции США затрудняют отношения с дружественными России странами, создавая сложности в платежах, движении товаров и услуг, трансфере технологий и т.п. Ограничительные меры комбинируются с другими инструментами внешней политики, в т.ч. применением военной силы, специальными операциями и т.п. Понимание институциональных и практических основ политики санкций США важно для выработки адекватных механизмов противодействия ограничительным мерам на уровне профильных ведомств, государственных и частных компаний. Знание американской политики санкций необходимо с точки зрения экспертной подготовки политических решений, снижения вероятности ошибочных оценок американских стратегий и повышения точности внешнеполитических действий России на международной арене, в российско-американских отношениях и отношениях с дружественными странами, включая Иран, КНДР и КНР.

Гипотезы исследования

Отталкиваясь от исследовательского вопроса о том, почему санкционная политика США терпит неудачу в принуждении ключевых стран-мишеней к смене своего политического курса, а также о том, почему санкции все же остаются в арсенале внешней политике США, представляется возможным сформулировать следующие гипотезы:

Гипотеза 1.

Проблемы в достижении устойчивых результатов санкционной политики определяются растущей ролью Конгресса США в принятии решений о применении ограничительных мер. Конгрессу свойственно фиксировать режимы санкций в федеральном законодательстве, что делает их отмену крайне затруднительной, снижая их полезность в качестве инструмента внешней политики и торга со странами-мишенями. Если санкции не могут быть отменены, то и выполнение политических условий страны-инициатора утрачивает смысл. В некоторых случаях Конгресс вступает в прямой конфликт с исполнительной властью по вопросам санкций, сковывая возможности Администрации. Несмотря на то, что Конгресс и Администрация могут действовать сообща, сама возможность конфликта между ними по вопросам применения санкций и растущая роль Конгресса на данном направлении, скорее затрудняет применение данного инструмента, способствуя снижению их результативности, в том числе в отношении Ирана, КНДР, КНР и России.

Гипотеза 2.

Препятствием в достижении целей санкционной политики США на обозначенных ключевых направлениях является неустойчивость коалиций стран-инициаторов. Американская дипломатия сталкивается с трудностями в организации согласованной политики санкций даже в среде своих союзников, не говоря о более широком круге стран. Неустойчивость коалиций позволяет странам-мишеням избегать изоляции и снижать эффекты от санкций. Применение вторичных санкций и принудительных мер за пределами своей юрисдикции дает возможность американским властям воздействовать на бизнес в третьих странах, но проблему устойчивости коалиций не решает. Недостаток консолидированной и устойчивой во времени коалиции стран-инициаторов подрывают возможности Вашингтона принуждать с помощью санкций страны-мишени к смене курса во внешней и внутренней политике.

Гипотеза 3.

Ограниченная эффективность санкционной политики США объясняется активными и последовательными действиями стран-мишеней по противодействию режимам санкций. Они используют широкий набор мер адаптации, включая поиск альтернативных торговых партнеров, поддержку национальной промышленности, создание механизмов финансовых расчетов за пределами юрисдикции и финансовых институтов США и их союзников, снижение прозрачности экономики, нанесение США и их союзникам встречного экономического ущерба путем собственных ограничительных мер. Сопротивление стран-мишеней санкциям США мешает достижению целей ограничительных мер как в случае относительно небольших держав (Иран, КНДР), так и значительно более крупных игроков (Китай и Россия). Страны-мишени способны к подобному сопротивлению на протяжении десятилетий, создавая долгосрочные условия для противодействия санкциям.

Гипотеза 4.

Сохранение санкций в числе инструментов внешней политики США, даже несмотря на их ограниченную полезность в принуждении ключевых стран-мишеней к смене политического курса, объясняется их функциональностью в выполнении ряда других политических задач. Прежде всего, речь о нанесении ущерба странам-мишеням, сдерживании их развития. Другая важная функция – посылка политических сигналов, как в целях эскалации политических отношений, так и в целях их деэскалации. Иными словами, санкции могут крайне ограниченно или вообще не могут повлиять на политический курс ключевых стран-мишеней. Но они могут нанести им экономический ущерб, а также сигнализировать намерения к ухудшению или улучшению политических отношений. Способность выполнять данные функции объясняет сохранение и востребованность санкций в арсенале внешней политики США.

Область исследования

Область исследования соответствует пункту 12 «Внешняя политика и дипломатия», а также пункту 13 «Международная политическая экономия» паспорта специальности ВАК 5.5.4 - Международные отношения, глобальные и региональные исследования.

Степень разработанности темы

Вопрос о санкционной политике получил серьезную проработку в американской научной литературе. Такое внимание отчасти связано с запросом государственных органов США, которые пытались понять степень воздействия вводимых ограничений на политику стран-мишеней.

Одной из основополагающих («классических») работ является монография Г. Хафбауэра и его коллег, в которой проанализирован опыт применения санкций со стороны США и других стран в XX и начале XXI вв. [Hufbauer et al. 2009]. Д. Дрезнер выдвинул и подтвердил гипотезу о том, что санкции против союзников работают более эффективно в сравнении с ограничениями против политических оппонентов [Drezner 1999]

Н. Бапат и его коллеги исследовали влияние восемнадцати факторов на эффективность санкций и пришли к выводу, что ключевую роль играет размер нанесенного экономического ущерба, а также поддержка стран-инициаторов со стороны международных институтов [Bapat et al. 2013]. Э. Розенберг [Rosenberg et al. 2016] и ее соавторы исследовали роль координации санкций США с союзниками, важность межведомственного взаимодействия внутри США, а также фактор сотрудничества госструктур с частным сектором в имплементации санкций. Еще одно недавнее исследование выполнено под руководством Б. Эли и посвящено практике применения штрафных и

вторичных санкций Министерства финансов США против бизнеса [Early and Preble 2018, 2024]. Х. Зарате подготовил монографию об опыте применения финансовых санкций после терактов 11 сентября [Zarate 2013]. Н. Малдер изучил становление политики санкций США в исторической перспективе [Mulder 2022]. Под редакцией П. Ван Бергейка подготовлен сборник работ авторов из США и ряда западных стран, обобщающий различные аспекты применения санкций [Bergeijk 2021]. В американской литературе изучалась как роль исполнительной, так и законодательной власти в политике санкций [Cooper Drury 2005; Vickery 2019; Scott and Carter 2014; Hanauer 2015; Jaffer 2019].

В странах ЕС и Великобритании критически анализируется опыт санкций европейских стран, в том числе в сравнении с американским опытом, а также роль США в качестве ключевого союзника ЕС в политике санкций [Giumelli 2020; Geranmayeh and Rapnouil 2019; Blockmans 2021; Blockmans et al. 2020, Lohmann 2019; Ruys and Ryngaet 2020]. В европейском сегменте исследования санкций вышла резонансная работа М. Джагера, предлагающая социологическую теорию санкций и их влияния на международные конфликты [Jaeger 2018]. В сборнике под редакцией С. Субеди объединены работы, посвященные анализу законности и легитимности применения санкций [Subedi 2021].

Отдельный кластер литературы – изучение эффективности санкций СБ ООН, роли США в продвижении односторонних мер через институты ООН, а также вопросов легитимности односторонних мер в сравнении с санкциями СБ ООН. Ключевым здесь представляется сборник работ под редакцией Т. Бейрштекера и его коллег [Beirsteker et al, 2016], монография Т. Дорфлера [Dorfler 2019], исследование М. Бржоски [Brzoska 2015], а также ежегодные доклады специальных докладчиков ГА ООН по вопросу применения односторонних

мер И. Джазаири и А. Довгань [Джазаири 2015, Джазаири 2016; Довгань 2021; Douhan 2020; Douhan 2022; Douhan 2023].

В американской и в целом в западной литературе представлен большой массив исследований отдельных случаев (кейсов) применения санкций. Значительное число работ подготовлено по тематике санкций США и их союзников в отношении Ирана [Graaf 2013; Katzman 2019; Maloney 2015; Clawson 2013; Nephew 2018; Bajoghli et al. 2024] КНР [Lampton 2019; Lampton 2024; Rosenberg et al. 2020; Medeiros 2019; Chorzempa et al. 2024; Andersen 2024; Delisle and Goldstein 2021; Fuller 2021; Schindler et al. 2024]; КНДР [Chang 2007; Haggard and Noland 2009; Roehrig and Wessel 2011; Habib 2016; Manyin and Nikitin 2014; Manyin et al. 2020; Manyin and Nikitin 2023; Rennack 2023], России [Crozet and Hinz 2016; Hinz 2017; Moret et al. 2017; Connolly 2018; Fishman and Miller 2022; Racz et al. 2023; Welt 2024], а также по иным направлениям [Spadoni 2010; Jones 2015; Armijo and Katada 2014]. В них также ставится вопрос об эффективности применяемых экономических мер США, об опыте противодействия санкциям США, формировании политики собственных ограничительных мер. Сборник под редакцией Ш. Бусилон объединяет исследования отдельных направлений применения односторонних санкций, а также исследования экстерриториальных санкций США [Beaucillon 2021]. То же можно сказать и о сборнике работ под редакцией К. Кирхам [Kirkham 2024].

В российской литературе изучение санкций США было подстегнуто украинским кризисом и обострением отношений после 2014 г. и особенно 2022 г., хотя анализ американской политики односторонних ограничений велся и до того [Братерский 2009; Братерский 2010; Шакиров 2011; Балуев 2014; Кешнер 2014; Афонцев 2015; Бартенев 2018, Likhacheva 2019].

Проведены интересные исследования правовых аспектов политики санкций США и их союзников [Доравев 2016, Гландин и др. 2018; Гландин 2018;

Гландин 2023; Войников 2022; Старженецкий и др. 2021], влияния санкций США и их союзников на российский энергетический сектор [Сидорова 2016, Боровский 2019, Серегина 2025], экономику в целом [Гурвич и Прилепский 2016; Афонцев 2022; Логинов 2024], российские регионы [Земцов 2024], внешнюю торговлю [Нарышкин 2023]. Проблематика санкций изучалась в контексте динамики мировой экономики [Симонов 2015] и в связи с проблематикой цифровой безопасности [Яникеева 2022]. Исследовалась адаптация к санкциям российского банковского сектора [Панова 2016]. Анализировался опыт санкционного регулирования США в сравнительной перспективе и стратегии легитимации санкций [Арапова и Кудинов 2022; Сокольщик и др. 2024]. Изучался вопрос скрытых эффектов таргетированных санкций США и других инициаторов [Timofeev et al. 2024], опыт применения санкций против Китая [Кашин и др. 2020], Ирана [Маргоев и Хейрие, 2021, Маргоев и Артемьев 2024; Мешкин 2025], КНДР [Толорая и Коргун 2022] и др. Исследовались способы борьбы с российским «теневым флотом» [Гриняев 2025].

Публиковались результаты теоретических исследований тематики санкций [Ваславский и Ананьев 2018; Ананьев 2019; Энтин и др. 2024], в т.ч. с опорой на научные школы исследований международных отношений МГИМО [Торкунов, Мальгин 2018; Алексеева 2019; Богатуров 2017; Лебедева 2019; Шаклеина, Байков 2025; Гаман-Голутвина, Никитин 2020; Назаров 2022; Лошкарев 2021], ИМЭМО РАН [Дынкин и др. 2017; Войтоловский 2007; Журавлева 2011, 2022; Барановский 2025]; Института Европы РАН [Громыко и Сутырин, 2024]; Института США и Канады РАН [Супян 2018; Цветкова 2023], РСМД [Иванов 2023, Кортунов 2024] и других российских исследовательских центров.

Очевидно, что это лишь выборка научно-исследовательских работ по тематике санкций США и их союзников. Однако она показывает некоторые пробелы, которые может заполнить предлагаемая работа.

Первый пробел характерен для концептуализации понятия экономических санкций. Наблюдается две крайности. С одной стороны – использование данного понятия как самого собой разумеющегося с минимальной концептуальной проработкой или отсылкой к классическим работам. С другой – избыточная перегрузка подобной концептуализации, в которой теряется возможность применять предлагаемую интерпретацию понятия для получения конкретных научных результатов. Наблюдаются пробелы в систематизации нормативных концепций политики санкций и анализа современных инструментов их применения.

Второй пробел связан с нехваткой эмпирических данных по целому ряду аспектов. Среди них, например – данные по вторичным санкциям США, данные по законодательным инициативам Конгресса США, данные по активности органов исполнительной власти по теме санкций и т.п. Информация о таких аспектах, на первый взгляд, доступна в открытых источниках, но фрагментирована, не стандартизирована и разбросана по разным источникам, а значит не может быть обработана. Новые данные требуются для устойчивых (не спекулятивных) теоретических обобщений.

Третий пробел виден в литературе по конкретным направлениям санкционной политики США. Здесь наблюдается две крайности. С одной стороны – много работ, выполненных на базе большого числа наблюдаемых случаев за большие отрезки времени. Такие работы предполагают количественные базы данных. Их проблема – потеря глубины в объяснении отдельных случаев, особенно таких специфических как Китай или Россия. С другой стороны, множество исследований посвящено отдельным случаям. Но им недостает сравнительной

перспективы и анализа сходных кейсов. Предлагаемая работа заполняет данный пробел, избегая избыточной выборки случаев, но при этом концентрируясь на группе тех стран, которые являются приоритетными мишенями политики санкций США.

Четвертый пробел – исследования по санкционной политике США на российском и иных направлениях как в самих США, так и в России. Пробел определяется [а] тенденциозностью и политической ангажированностью некоторых зарубежных оценок; [б] последствиями удара по российской американистике, нанесенного постсоветскими кризисными явлениями в отечественной науке; [в] спецификой научных школ как в США и на Западе в целом, так и в России, склонных к избыточной специализации либо на санкциях как функциональной проблеме, либо на страновых исследованиях (американистика, китаистика и т.п.). Недостатки междисциплинарного и методологического синтеза приводят к однобокости работ, которые склоняются либо к исследованию проблемы санкций, но без страновой проработки, либо к исследованию страны (инициатора санкций или их мишени) без достаточных знаний об инструментальной специфике политики санкций. Проблема проявляется как в изучении санкций США против России, так и на других страновых направлениях, включая Иран, КНДР и КНР.

Хронологические рамки исследования

Хронологические рамки исследования определяются спецификой изучаемых случаев.

Для случая Ирана – 1979 г. (момент введения современного режима санкций США против Ирана после Исламской революции) по настоящее время.

Для случая КНДР – 1948 г. (момент образования КНДР) по настоящее время.

Для случая КНР – 1949 г. (момент образования КНР) по настоящее время.

Для случая СССР/России – 1947 г. (начала разработки мер экспортного контроля в отношении СССР после окончания Второй мировой войны) по настоящее время.

Объект исследования

Объектом работы выступает санкционная политика США в отношении Ирана, КНДР, КНР и России в обозначенных ниже хронологических рамках.

Предмет исследования

Предметом выступают механизмы политики санкций, ее результативность, изменения подобной результативности под влиянием взаимодействия исполнительной и законодательной власти США, способности стран-мишеней адаптироваться к применяемым санкциям, устойчивости коалиций стран-инициаторов ограничительных мер и иных факторов.

Цель исследования

Целью работы является изучение факторов результативности санкционной политики США против Ирана, КНДР, КНР и России, а также объяснение функциональных особенностей санкций США в свете их применения в отношении указанных стран.

Достижение цели подразумевает решение следующих **задач**:

1. Концептуализация экономических санкций как политического понятия;
2. Создание баз данных по отдельным направлениям санкций США, изучение фактологической базы санкционной политики США;

3. Исследование механизмов принятия и реализации решений по санкциям в США, изучение взаимосвязи эффективности санкций с особенностями институтов законодательной и исполнительной власти США;
4. Изучение конкретных случаев применения санкций против отдельных стран. Проверка гипотезы о взаимосвязи эффективности санкций с потенциалом стран-целей по адаптации к ограничительным мерам;
5. Изучение особенностей формирования коалиций стран-инициаторов, а также коалиционных взаимодействий стран-мишеней с альтернативными торгово-экономическими и политическими партнерами. Проверка гипотезы о взаимосвязи эффективности санкций с характером упомянутых коалиций;
6. Характеристика опыта Ирана, КНДР, КНР и России в деле сопротивления санкциям США. Проверка гипотезы о влиянии шагов по адаптации к режиму санкций США на его результативность;
7. Эмпирическое обобщение полученных данных, в том числе для проверки гипотезы о смещении функций ограничительных мер США от принуждения, к сдерживанию стран-мишеней и посылки политических сигналов; выработка практических рекомендаций в интересах России.

Научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования

Содержание и результаты исследования содержат ряд составляющих научной новизны, определяющих ее теоретическую и практическую значимость:

(1) Впервые в отечественной литературе проводится теоретический анализ понятия политики экономических санкций [санкционной политики] одновременно в эмпирическом, нормативном и инструментальном ключе;
(2) Впервые в отечественной литературе создается комплекс баз данных, охватывающих событийный, законодательный, правоприменительный аспекты санкционной политики США. Подобные базы обладают высокой

степенью формализации, что позволило провести их статистическую обработку, сделать на этой основе эмпирические обобщения и практические рекомендации в интересах российских профильных ведомств;

(3) Впервые в отечественной литературе в рамках единого и целостного исследования изучается опыт санкций США применительно к приоритетным направлениям политики ограничительных мер – Ирана, КНДР, КНР и России; ранее данные страновые случаи изучались либо изолированно, либо в составе большой выборки (large N) случаев ограничительных мер;

(4) Впервые в отечественной литературе собран и обрабатывается массив нормативно-правовых и политических документов по санкционной политике одновременно в отношении Ирана, КНДР, КНР и России в сравнительно-исторической перспективе;

(5) Впервые в отечественной литературе проводится эмпирический анализ деятельности Администрации и Конгресса США в области санкционной политики, ее стратегий и механизмов;

(6) На основе проведенного анализа сделаны теоретические обобщения относительно комплекса факторов, влияющих на эффективность санкционной политики, в том числе – влияния таких факторов как взаимодействие исполнительной и законодательной власти в США, устойчивости коалиций стран-инициаторов и политики стран-мишеней по противодействию санкциям. Подобная теоретическая модель используется в российской литературе впервые.

Теоретико-методологические основы исследования

С учетом того, что санкции являются инструментом внешней политики, их изучение требует опоры на теорию международных отношений. Наиболее

адекватной для проверки выдвинутых гипотез представляется реалистская теория. Она дает ряд важных категорий и понятий, позволяющих концептуально организовать процесс исследования. К числу ключевых категорий реализма относятся понятия власти, мощи, национального интереса, конкуренции, торга, компромисса и гегемонии. Исходной посылкой исследования является то, что государство использует санкции для достижения своих внешнеполитических целей, которые, в свою очередь, отражают его национальные интересы. Санкции представляют собой один из инструментов власти и принуждения на международной арене, сосуществующих с применением военной силы и дипломатией. Они могут быть аргументом в политическом торге и способом достижения компромиссов. Часто страна-инициатор существенно превосходит страну-мишень по своему экономическому потенциалу, а гегемония в мировых финансах порождает широкие возможности по экономическому принуждению. Это касается, в том числе, принуждения к определенным действиям крупных международных компаний со стороны государства-гегемона. Важной категорией реализма является также и понятие баланса сил. Подвергаясь давлению страны-инициатора, страна-мишень вынуждена балансировать оказываемое на нее давление собственными контрмерами. Зачастую они носят асимметричный характер, но в большом числе случаев позволяют адаптироваться даже к самым жестким ограничениям.

Несмотря на глубокие политико-философские корни [Макиавелли 2024; Гоббс 2021; Шмитт 2016] классический реализм [Morgenthau 1946; Carr 2001; Niebuhr 1987] оставляет ряд «слепых зон» [Алексеева 2019]. Например, он не связывает результаты внешней политики с внутренними процессами. Между тем, они важны как в стране-инициаторе [специфика применения санкций Администрацией США, отношения Конгресса и Администрации по вопросам санкций и т.п.], так и в странах-мишенях [формирование механизмов противодействия санкциям]. Данную «слепую зону» классического реализма

можно заполнить его более современной неоклассической версией. Неоклассический реализм учитывает влияние внутренних факторов, в том числе устойчивость политической системы и специфику бюрократических процессов, на способность государства сбалансировать внешние угрозы [Rose 1998; Schweller 2004; Ripsman et al. 2016; Конышев 2020; Романова 2012].

Другая «слепая зона» классического реализма – отсутствие системно-структурной перспективы. Между тем, структура международного порядка [однополярная, биполярная или многополярная] может объяснять балансирование государствами-мишенями санкций со стороны стран-инициаторов сотрудничеством с альтернативными полюсами международных отношений. Если санкции вводит один полюс, то в биполярной или многополярной системе выходом из изоляции становится сотрудничество с другими полюсами. Это может объяснять успехи КНРД и КНР в балансировании западных санкций в период Холодной войны, возможности российской адаптации к санкциям на текущем этапе. Подобная «слепая зона» классического реализма компенсируется категориями структурного реализма [неореализма], для которого распределение силы в международной системе является ключевой объяснительной переменной [Waltz 2010].

Наконец, еще одна «слепая зона» как классического реализма, так и его более поздних версий состоит в периферийном внимании к взаимозависимости современного мира. Между тем, именно благодаря выросшей взаимозависимости и центрального места США в международных финансовых, технологических, торговых и промышленных цепочках, Вашингтон может использовать свое экономическое превосходство в политических целях. Однако в современной литературе появляются новые концепции, которые дают возможность сблизить категории реализма [сила, мощь, конкуренция] с проблематикой взаимозависимости, которая ранее была в центре либеральной и неолиберальной теории МО. В их числе – концепция «взаимозависимости как оружия» или «вепонизированной

взаимозависимости», предложенной Г. Фарреллом, А. Ньюманом и Д. Дрезнером [Farrell and Newman 2019; Drezner et al. 2021]. Концепция позволяет адекватно отразить современные реалии меняющегося миропорядка, когда экономическая взаимозависимость все в большей степени политизируется, стимулируя фрагментацию мира и становление многополярной системы [Тимофеев 2025].

Применительно к санкционной политике могут использоваться и другие теории МО. В категориях либерализма можно оценить влияние экономической взаимозависимости, типа политического режима или членства в международных организациях на эффективность санкций. Конструктивизм дает возможность понять, как именно формируются цели санкций, и какова роль субъективных представлений стран-целей и стран-инициаторов. Мирсистемный анализ позволяет объяснить природу санкций в категориях центр-периферийных отношений в мировой экономике и политике. Однако данные вопросы находятся за пределами предметного поля предлагаемой диссертации. Смешивать теории, которые базируются на разных категориях и допущениях, представляется контрпродуктивным. С учетом того, что санкции являются инструментом принуждения в конфликтах между государствами, именно реализм с его базовыми категориями и постулатами представляется наиболее подходящей теоретической рамкой исследования. Важно и то, что присущие классической версии реализма «слепые зоны» преодолеваются более поздними версиями реализма, что позволяет оставаться в пределах выбранной парадигмы.

Изучение санкционной политики требует детализированного изучения эмпирической фактуры. В предлагаемом исследовании используются следующие эмпирические методы:

Анализ документальных источников

В их числе: [1] федеральные (публичные) законы США, законопроекты США по тематике санкций, официальные письма и заявления конгрессменов, материалы слушаний в Конгрессе и др.; [2] исполнительные указы, прокламации, меморандумы, выступления президентов США; [3] подзаконные акты и иные документы ключевых органов исполнительной власти – Минфина США [(регламенты, директивы, определения, лицензии, списки заблокированных и иных лиц, руководства, материалы расследований нарушения финансовых санкций и др.); Минторга США (правила, руководства, номенклатура товаров под экспортным контролем, списки лиц под санкциями, материалы расследований нарушений экспортного контроля и т.п.); Госдепартамента (тексты договоров и соглашений, релизы об отдельных шагах в области политики санкций, списки ограничительных мер и др.); Минюста (обвинительные заключения в отношении нарушителей режимов санкций); [4] материалы гражданско-правовых исков в федеральные суды США по тематике санкций, иные судебные документы; [5] документы, раскрывающие политику санкций союзников США (решения и регламенты Совета ЕС, законодательные инструменты Великобритании, Канады и др.); [6] Политические и нормативно-правовые документы, раскрывающие направления и детали противодействия санкциям США со стороны ключевых стран-мишеней: Ирана, Китая, КНДР и России. В российском случае речь о федеральных законах, указах Президента, постановлениях Правительства, подзаконных актах министерств и ведомств.

Статистический анализ количественных баз данных по отдельным аспектам применения санкций США

В числе баз данных: [1] Авторская база данных санкционных событий, фиксирующая действия различных федеральных ведомств США в области политики санкций. В нее входят такие переменные как тип действия в области политики санкций, источник действия, дата, характер действия, объекты

действия и др. [2] Авторская база данных вторичных санкций США и их союзников. В американском сегменте в нее входит 976 единиц наблюдения – компаний, попавших под вторичные санкции США на российском направлении после начала СВО. Среди параметров – страна принадлежности компании, отрасль, причина введения вторичных санкций и др. [3] Авторская база данных административных штрафов Минфина США за нарушение режимов санкций. Включает 293 случая применения административных мер в отношении нарушителей режима санкций. Базы данных обрабатываются методами частотного анализа, выявляя распределение случаев по указанным параметрам.

Метод кейс-стади

Предполагает изучение конкретных случаев применения санкций США в отношении отдельных стран. В качестве таковых выбраны Иран, КНДР, КНР и Россия. Критерием выбора стало приоритетное внимание к данным направлением в Конгрессе США с точки зрения числа законопроектов по санкциям в отношении данных стран, активности Администрации на данных направлениях, значимости указанных стран для безопасности США и их союзников, отраженных в доктринальных документах по внешней политике и безопасности США.

Сравнительно-исторический метод

Рассматриваемые случаи применения санкций США позволяют сравнивать их по таким параметрам как взаимодействие ветвей власти США в области политики санкций в отношении Ирана, КНДР, КНР и России; характер и устойчивость коалиций инициаторов санкций; действия изучаемых стран-мишеней в области адаптации к санкциям и сопротивления ограничительным мерам; функциональная нагрузка санкций (принуждение, сдерживание, посылка политических сигналов). Все четыре случая изучаются в исторической глубине, определяемой возникновением и развитием режима санкций США в отношении каждого анализируемого случая.

Положения, выносимые на защиту

1. Понятие санкций можно охарактеризовать как инструмент господства в международных отношениях, который предполагает использование странами-инициаторами мер экономического давления на страны-мишени с целью добиться изменения их политического курса, нанести им ущерб, затормозить их развитие. Экстерриториальное использование санкций дает возможность определить их в качестве средства вмешательства в суверенные дела зарубежных государств [Тимофеев 2018b].
2. Санкции представляют собой составную часть политических конфликтов на международной арене. Государства – ключевые участники таких конфликтов. Они используют санкции для достижения своих целей в конфликтной ситуации. Достижение таких целей обеспечивается нанесением экономического ущерба стране-мишени или отдельным лицам и организациям. Кроме того, само применение санкций представляет собой политический процесс, то есть 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 контрсанкций. Такие действия тоже выстраиваются в политический процесс. Иными словами, речь идет о *санкционной политике или политике санкций* (Policy of Sanctions), а не о санкциях вообще [Тимофеев 2023b].
3. С учетом того, что экономические санкции представляют собой инструмент господства, категории реалистской теории МО являются наиболее удобными для их анализа. Выбор в пользу реализма определяется и спецификой трансформации современных международных отношений. Сложившаяся во второй половине XX в. экономическая взаимозависимость сегодня меняет свой характер. Одна из тенденций – использование взаимозависимости как оружия («вепонизация взаимозависимости»).

Иными словами, из явления, которое в неолиберальной теории МО представлялось как фактор смягчения соперничества государств, взаимозависимость превращается в инструмент такого соперничества. Взаимозависимость в реалиях XXI в. становится средством усиления, а не снижения анархичной природы МО. Санкции – один из способов использования взаимозависимости как оружия, что делает их объяснение с позиций реализма более адекватным современным реалиям, нежели категории иных теорий [Тимофеев 2023b].

4. Дедуктивное движение от анализа совокупности данных о множестве случаев применения санкций к тщательному изучению отдельных кейсов представляется оптимальной стратегией эмпирического исследования для решения поставленных в работе задач. Собранные базы количественных и качественных данных позволяют однозначно выделить Иран, КНДР, КНР и Россию в качестве ключевых мишеней политики санкций США [Тимофеев 2023].
5. В области политики санкций тематические приоритеты Конгресса и Администрации во многом совпадают, несмотря на многообразие инициатив законодателей. Если по вопросу санкций против России Китая и КНДР приоритеты законодательной и исполнительной власти можно полагать в значительной степени совпадающими, то на иранском направлении заметна более серьезная оппозиция Конгресса и попытки ограничить полномочия президента по ряду вопросов. Тем не менее даже в иранском случае подобные противоречия со временем нивелируются. Конкуренция между двумя ветвями власти США может лишь в ограниченном виде объяснить низкую результативность политики санкций США в отношении четырех рассматриваемых стран [Тимофеев 2023a].
6. Проводя санкционную политику, Вашингтон стремится к созданию коалиций стран-инициаторов, решая данную задачу с разной степенью успешности. В отношении КНДР дипломатии США удалось добиться применения жестких санкций по линии СБ ООН, которые дополнялись еще

более существенными односторонними ограничениями США [Тимофеев 2025a]. Режим санкций против Ирана также получил оформление как в виде односторонних санкций США, так и международных ограничительных мер на базе СБ ООН. Но США во многом сами разрушили созданную при их активном участии коалицию [Тимофеев 2018c]. В отношении Китая США не смогли создать устойчивой коалиции даже среди собственных союзников [Тимофеев 2025b]. В отношении России создание такой коалиции стало возможным только после начала СВО и только в среде союзников США [Timofeev 2023]. Ее долгосрочная устойчивость также под большим вопросом. Примечательно, что Вашингтон не смог добиться смены политического курса своих оппонентов независимо от того, удалось ли ему выстроить коалицию стран-инициаторов или нет. Данный факт свидетельствует о способности стран-мишеней адаптироваться к санкциям даже в условиях консолидированного давления многих стран. Он также ставит под сомнения постулат о значимости фактора коалиций для успеха санкций, по крайней мере, в отношении изученных стран.

7. Энергичные действия стран-мишеней по противодействию режимам санкций позволяют им в течение долгого времени выдерживать экономическое давление США. Причем данная закономерность свойственна как крупным державам (КНР, Россия), так и странам с менее крупной экономикой (Иран, КНДР). В терминах неоклассического реализма, все четыре страны сумели найти внутренние алгоритмы балансирования внешних угроз, в том числе – санкций США. Сочетаются различные инструменты и подходы к подобному балансированию, включая суверенизацию национальных финансов и промышленности, диверсификацию расчетов и торговых партнеров, взаимодействие с соперниками США, адаптацию национального регулирования экономики и др. Действия стран-мишеней по противодействию режимам санкций представляются более значимым фактором, объясняющим неудачу

политики санкций США, нежели фактор отношений Администрации и Конгресса или фактор коалиций.

8. Санкции США обладают крайне ограниченным потенциалом в принуждении стран-мишеней к смене политического курса. Однако они сохраняют свою значимость в качестве инструмента сдерживания, нанося ущерб экономике страны-мишени и повышая для нее издержки международных транзакций. Во всех четырех рассматриваемых случаях, санкции США причиняли ущерб экономике стран-мишеней, то есть позволяли в той или иной степени сдерживать их развитие в целом или в отдельных отраслях. Санкции также играют роль политического сигнала во всех четырех случаях. Наиболее эффективно данный инструмент сработал в снижении напряженности в американо-китайских отношениях в последней четверти XX в. Важна и посылка сигналов нарушителям режимов санкций. Хотя вторичные санкции не могут разрушить пути обхода санкций, они все же эффективны в качестве сигнала крупному бизнесу о рисках обхода ограничительных мер США [Тимофеев 2020, 2025c]. Способность санкций хотя бы частично решать задачи сдерживания развития оппонентов, а также их использование в качестве политического сигнала объясняют их сохранение в качестве инструмента внешней политики США даже при условии их ограниченной способности принудить страны-мишени изменить свою внешнюю или внутреннюю политику.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения диссертации опубликованы в 31 научной работе, в том числе в 5 главах в монографиях и 5 статьях, опубликованных в журналах, индексированных в МБД (Scopus, Springer), и в 19 научных статьях в рецензируемых изданиях ВАК по специальности, соответствующей представляемой к защите диссертации:

Монографии, главы в монографиях:

1. Timofeev I. Do Sanctions Really Work? The Case of Contemporary Western Sanctions Against Russia / I. Timofeev // In The Routledge Handbook of the Political Economy of Sanctions. London: Routledge, 2023. – P. 151-162. (1 п.л.)
2. Timofeev I. Post-Covid-19 Sanctions Policies / I. Timofeev // In Global Governance in the New Era: Concepts and Approaches. London: Springer, 2023. – P. 237-254. (1 п.л.)
3. Timofeev I., Kortunov P. Controversial Efficiency? The Experience of the U.S. Sanctions Against Iran / I. Timofeev, P. Kortunov // In: Leandro, F.J.B.S., Branco, C., Caba-Maria, F. (eds) The Geopolitics of Iran. Studies in Iranian Politics. Palgrave Macmillan, Singapore, 2021. – P.215-244. (1 п.л.)
4. Timofeev I. Policy of Sanctions in Russia-EU Relations / I. Timofeev // In Routledge Handbook of EU-Russia Relations. Edited by Romanova, T. and David, M. London and New York. – 2021. – P. 252-262. (1 п.л.)
5. Timofeev I. Unilateral and Extraterritorial Sanctions Policy: The Russian Dimension / I. Timofeev // In Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions. Edited by Charlotte Beaucillon. – 2021. – P. 90-109. (1 п.л.)

В научных изданиях МБД, журналах из списка RSCI и Перечня ВАК (К1-К3):

1. Тимофеев И.Н. Вторичные санкции на российском направлении: опыт США, ЕС и Британии / И.Н. Тимофеев // Современная Европа. – 2025. – № 4. – С. 5-17. (1 п.л.)
2. Тимофеев И.Н. США-КНР: политика санкций и контрсанкций / И.Н. Тимофеев // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. – 2025. – Т. 25. – № 3. – С. 538-552. (1 п.л.)
3. Timofeev I. U.S. Enforcement of Economic Sanctions / I. Timofeev // Russia in Global Affairs. – 2025. – №23 (3). – P. 149-162. (1 п.л.)

4. Тимофеев И.Н. Почему санкции терпят неудачу? Опыт международных и односторонних санкций в отношении КНДР / И.Н. Тимофеев // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. – 2025. – Т.20. – № 1. – С. 120-138. (1 п.л.)
5. Тимофеев И.Н. Вторичные санкции США на российском направлении: опыт эмпирического анализа / И.Н. Тимофеев // Сравнительная политика. – 2024. – Т. 15. – № 1. – С. 95-114. (1 п.л.)
6. Тимофеев И.Н. Как исследовать политику санкций в проекте «Политический атлас современного мира 2.0» / И.Н. Тимофеев // Политическая наука. – 2024. – № 2. – С. 282-299. (1 п.л.)
7. Timofeev I. The Illusion of “Smart” Sanctions: The Russian Case / I. Timofeev, E. Arapova Y. Nikitina // Russia in Global Affairs. – 2024. – №22 (2). – P. 156-178. (1 п.л.)
8. Timofeev I. Does Russia have Black Knights? / I. Timofeev // Russia in Global Affairs. – 2023. – №21 (3). – P. 127-132. (0,5 п.л.)
9. Тимофеев И.Н. Политика санкций в законопроектах Конгресса США / И.Н. Тимофеев // Международные процессы. – 2023. – №2 (21). – С. 6-21. (1 п.л.)
10. Тимофеев И.Н. Санкции США против России и Китая. Сравнительный анализ / И.Н. Тимофеев // Мировая экономика и международные отношения. – 2023. – 67 (11). – С. 70-79. (1 п.л.)
11. Тимофеев И.Н. Политика санкций в меняющемся мире: теоретическая рефлексия / И.Н. Тимофеев // Полис. Политические исследования. – 2023. – № 2. – С. 103-119. (1 п.л.)
12. Тимофеев И.Н. Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования / И.Н. Тимофеев // Международная аналитика. – 2023. – Том 14. – № 1. – С. 22-36. (1 п.л.)
13. Timofeev I. Санкции против России: новая финансово-экономическая реальность? / I. Timofeev // Ибероамериканские тетради. – 2022. – Т. 10. – № 4. – С. 65-76. (1 п.л.)

14. Timofeev I. Sanctions on Russia: A New Chapter / I. Timofeev // Russia in Global Affairs. – 2022. – Vol. 20. – № 4. – P. 103-119. (1п.л.)
15. Тимофеев И.Н. Санкции против Ирана: уроки для России в новых условиях / И.Н. Тимофеев, В.А. Морозов, Ю.С. Сокольщик // Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения. – 2022. – Т. 15. – № 4. – С. 405-420. (1 п.л.)
16. Тимофеев И.Н. Политика санкций Британии: институциональные механизмы и российское направление / И.Н. Тимофеев // Современная Европа. – 2022. – № 4. – С. 22-36. (1 п.л.)
17. Тимофеев И.Н. Политика санкций США на уровне исполнительной власти / И.Н. Тимофеев // Мировая экономика и международные отношения. – 2022. – Т. 66. – №3. – С. 23-32. (1 п.л.)
18. Тимофеев И.Н. Политика санкций Европейского Союза: опыт событийного анализа / И.Н. Тимофеев // Современная Европа. – 2021. – № 2. – С. 17-27. (1 п.л.)
19. Тимофеев И.Н. Европейский парадокс: политика санкций США в отношении бизнеса ЕС / И.Н. Тимофеев // Современная Европа. – 2020. – № 2. – С. 45-55. (1 п.л.)
20. Тимофеев И.Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора / И.Н. Тимофеев // Полис. Политические исследования. – 2020. – № 6. – С. 73-90. (1 п.л.)
21. Тимофеев И.Н. COVID-19 и политика санкций: опыт ивент-анализа / И.Н. Тимофеев // Вестник СПбГУ. Международные отношения. – 2020. – Т. 13. – № 4. – С. 449-454. (1 п.л.)
22. Timofeev I. Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions Against Business / I. Timofeev // Russia in Global Affairs. – 2019. – № 3. – P. 86-108. (1 п.л.)
23. Тимофеев И.Н. Почему вторичные санкции эффективны? Опыт принудительных мер властей США против американского и зарубежного

бизнеса / И.Н. Тимофеев // Международные процессы. – 2019. – Т.17. – № 3. – С. 21-35. (1 п.л.)

24. Тимофеев И.Н. Политика санкций: однополярный или многополярный мир? / И.Н. Тимофеев // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. – 2019. – Т.14. – № 3. – С. 9-26. (1 п.л.)
25. Тимофеев И.Н. Санкции США против Ирана: опыт применения и перспективы развития / И.Н. Тимофеев // Полис. Политические исследования. – 2018. – № 4. – С. 56-71. (1 п.л.)
26. Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие / И.Н. Тимофеев // Вестник МГИМО-Университета. – 2018. – № 2. – С. 26-42. (1 п.л.)

Структура диссертации

Диссертация состоит из введения, четырех глав и заключения. Во введении обозначены исследовательские вопросы, гипотезы, цели и задачи, методология исследования. В первой главе раскрываются ключевые термины, теоретические аспекты санкционной политики, а также стратегия ее эмпирического изучения. Вторая глава посвящена механизмам политики санкций США на уровне Администрации и Конгресса. Раскрывается специфика функционирования ключевых ведомств исполнительной власти по вопросу политики санкций, а также законотворческая деятельность Конгресса на данном направлении. В третьей главе изучается санкционная политика США в отношении Ирана, КНДР и КНР, а также направления противодействия ограничительным мерам США в указанных странах. Четвертая глава сфокусирована на политике санкций США в отношении СССР, а затем России, политике отечественных властей по противодействию санкциям. В

заключении делаются выводы о верификации выдвинутых гипотез, делаются эмпирические и теоретические обобщения.

Глава 1. Теоретико-методологические основы изучения санкционной политики

Параграф 1. Санкционная политика: концептуализация понятия

На сегодняшний день экономические санкции (или односторонние ограничительные меры) представляют собой один из наиболее распространенных инструментов внешней политики современных государств. Они активно используются в качестве средства принуждения отдельных государств к выполнению политических требований со стороны тех стран, которые инициируют ограничительные меры. Санкции заняли прочное место во внешнеполитическом инструментарии как альтернатива или дополнение к применению военной силы, а также подкрепления переговорных позиций. Одновременно совершенствуются механизмы обхода санкций и смягчения их влияния на национальные экономики и стабильность государств, против которых применяются санкции [Тимофеев 2018b].

Тем не менее само понятие санкций остается достаточно широким. Оно по-разному интерпретируется с точки зрения их сущности и границ с близкими понятиями, такими, например, как понятие торговой войны. Присутствует разброс в понимании функций и типологии санкций. Кроме того, понятие санкций стало предметом нормативных и этических расхождений. Для развитых государств, которые зачастую выступают инициаторами санкций, – это один из способов принуждения к выполнению своих политических требований. Для стран, которые подвергаются санкциям, – это угроза национальной безопасности, «запрещенный прием», которым злоупотребляют те страны, которые зачастую имеют подавляющее экономическое и технологическое превосходство. Для них в лучшем случае легитимны только те ограничительные меры, которые применяются Советом Безопасности ООН, тогда как односторонние меры развитых стран признаются ими незаконными.

Ключевой исследовательской проблемой для многих исследований санкций является вопрос о причинах и условиях их эффективности. При этом вопрос о понятии санкций часто обходится стороной. Проблема в том, что использование понятия «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 было бы интерпретировать одинаково. Однако определение «концептуального ядра понятия» [Алексеева 2007] – то есть тех свойств, которые закрепляются за ним исследователями в рамках определенной парадигмы и «концептуальной периферии» – то есть тех свойств, которые являются предметом расходящихся взглядов или же пересечения с близкими понятиями, – представляется важным этапом исследовательской работы [Тимофеев 2018b].

Определение «концептуального ядра» и «концептуальной периферии» понятия санкций является целью настоящего параграфа. Его базовым тезисом является то, что «концептуальным ядром» понятия санкций является их политическая природа, выражаемая в терминах господства, силы и принуждения. «Концептуальной периферией» будем считать свойства санкций, которые сближают их с понятием торговой войны, а также те свойства, которые являются предметом нормативных споров об источниках легитимности и этичности санкций. Для развития предложенного тезиса обратимся к корпусу эмпирической и теоретической литературы по исследованию санкций в международных отношениях [Тимофеев 2018b].

Концепция санкционной политики: «классический» подход[1]

Экономические санкции являются столь же древним инструментом внешней политики, сколь древним является 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 возможности манипуляций для достижения политических целей. Случаи экономического давления или вмешательства в торговлю с политической подоплекой известны в Античности и Средневековье. Торговая блокада Мегары со стороны Афин в 434 и 432 гг. до н.э. описывается в «Истории» Фукидида [Фукидид 2022]. В Средневековье односторонние ограничительные меры активно применялись церковными властями европейских государств в отношении мусульман. Им запрещалась продажа кораблей, оружия, боеприпасов и других товаров. Латеранский собор 1179 г. официально закрепил эту практику [Papal Encyclicals 2025; Джазаири 2015: 8]. В Новое время, с его бумом экономики, производства и торговли, санкции получают качественно иной размах. Так, например, поход Наполеона в Россию был не в последнюю очередь мотивирован тем, что Петербург фактически саботировал континентальную блокаду – систему мер по экономическому удушению Великобритании [Злотников 1966]. Качественно новый смысл санкции обретают и с появлением национального государства современного типа, для которого защита своего рынка и торговая экспансия становятся важной целевой установкой. Национальное государство мобилизует для санкционных войн мощь своей бюрократии и инструменты контроля над рынком. Наконец глобализация экономики во второй половине XX века делает санкции удобным инструментом для тех, кто обладает лидерством в мировых финансах и цепочках поставок. Санкции приобретают асимметричный характер в том смысле, что мировые финансовые и технологические лидеры получает возможность использовать

[1] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2018b]

ограничительные меры против широкого круга государств, не опасаясь симметричного ответа от них [Тимофеев 2018b].

В течение XX века санкции применяются в международных отношениях 174 раза. И это только статистика по санкциям международных организаций [Лига Наций и ООН], а также санкциям со стороны развитых стран друг против друга или против развивающихся стран. При том что развивающиеся страны или региональные лидеры также активно используют санкции друг против друга. Такую статистику дают Г. Хафбауэр, Дж. Шотт, К. Элиотт и Б. Оег в знаменитой работе «Новый анализ экономических санкций» [Hufbauer et al 2009]. Она издавалась в 1985, 1990 и 2009 г. Вплоть до настоящего времени книга считается «классическим» подходом к санкционной проблематике и цитируется практических во всех источниках по данной теме. Закрепленная в ней дефиниция санкций также широко используется в литературе.

Итак, под санкциями здесь понимаются намеренные действия государства [страны-инициатора], коалиции таких стран или международных организаций по сокращению, ограничению или выходу из таможенных, торговых или финансовых отношений со страной-мишенью. Целью таких действий является достижение политических результатов, изменение политического курса страны-мишени, ее политического режима, основ или отдельных составляющих внутренней и внешней политики, стимулирование к выполнению или отказу от определенных политических обязательств, изменение поведения внутри государства или на международной арене. Экономические санкции предполагают, что страна-инициатор создает такие условия, при которых экономический ущерб, упущенная выгода, а также их последствия для общества и политической системы делают невыгодным сохранение старого политического курса и заставляют государство-мишень идти на уступки требованиям страны-инициатора [Hufbauer et al 2009: 3-5]. Таким образом, санкции являются важным инструментом принуждения в

международных отношениях, а в большинстве случаев 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 путем ограничительных мер в области экономики.

Само понятие суверенитета значительно более разнородно нежели понятие санкций. Однако оно полезно для его концептуализации. Можно выделить два измерения суверенитета, которые не тождественны друг другу. Первое – международно-правовое. С точки зрения международного права все государства обладают равным суверенитетом. То есть они являются монополистами власти на определенной территории, а также формально независимыми творцами своей внешней и внутренней политики. Все международно-признанные государства (например, члены Генеральной Ассамблеи ООН) являются равными: у США суверенитета не больше, но и не меньше, чем, например, у Люксембурга, Колумбии или Бурунди. Но есть и второе измерение, которое отражает реальную способность государства выполнять функции суверена. Очевидно, например, что государства отличаются с точки зрения своей способности самостоятельно обеспечивать свое развитие – есть немало государств, существование которых немыслимо без внешней донорской помощи. Другое важное отличие – способность контролировать свою территорию – есть государства, раздираемые внутренними конфликтами и гражданскими войнами. Не менее важна стабильность политического режима – он может быть автократическим или демократическим, но при этом его могут сотрясать перевороты или их попытки, в том числе инспирируемые извне. Важна и способность государства самостоятельно обеспечивать свою безопасность. Есть множество государств, на территории которых размещены иностранные войска, базы или инфраструктура. Параметров, которые делают государства разными с точки

зрения самостоятельности или эффективности в своей внешней и внутренней политики – множество. Формально равный международно-правовой статус накладывается на принципиально разные возможности реализовать это право. Иными словами, современные международные отношения состоят из государств, обладающих разными возможностями защитить и обеспечить свой суверенитет. Государства также радикально отличаются друг от друга по своей мощи – совокупного объема военных, промышленных и экономических потенциалов. С точки зрения суверенитета современные международные отношения являются асимметричными, а с точки зрения параметров мощи – крайне асимметричными [Мельвиль и др. 2007; Ахременко и др. 2019; Тимофеев 2014; Тимофеев 2016].

Такая асимметрия – важная характеристика политики санкций. По расчетам Г. Хафбауэра и его коллег, из 174 кейсов применения санкций в XX веке, США накладывали их 109 раз. Великобритания – 16 раз. ЕС – 14 раз. СССР и Россия – 13 раз. При этом ООН – лишь 20 раз. Иными словами, санкции – инструмент мощных, передовых и развитых государств или их объединений. Они могут позволить их себе в силу своего размера и веса, а также глобальных и региональных амбиций [Hufbauer et al 2009: 5, 17]. Данные по отдельным отрезкам XXI в. показывают сохранение лидерства США и развитых стран в применении санкций [Тимофеев 2021]. Размер и вес дают стране-инициатору запас прочности для того, чтобы относительно безболезненно нести экономические издержки санкций для своего хозяйства и нивелировать ответ страны-мишени. Зачастую страны-инициаторы экономически превосходят страны-адресаты в десятки и даже сотни раз [Hufbauer et al 2009: 89]. Все это делает возможным использование санкций как инструмента господства в веберовском понимании этого слова – способности субъекта А навязывать свою волю субъекту Б [Вебер 2016: 252]. Легитимность такого господства страны-инициаторы пытаются обеспечить через нормы международного права

[например, устав ООН], через собственное законодательство, а также через отсылку к принципам своей морали или идеологии.

Следующий шаг в концептуализации понятия – характеристика тех политических целей, которые преследуют санкции, а также используемых для этого 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 страны-мишени, сокращение экономической базы, необходимой для производства отдельных вооружений и военной техники. Такие санкции зачастую идут рука об руку с мерами военного сдерживания. Здесь также можно отметить ограничения на поставки материалов, необходимых для производства ядерного оружия, ОМУ, ракетных технологий и других вооружений и средств их производства. Или же меры, направленные на отказ отдельных стран от уже имеющихся в их арсенале вооружений и военных технологий.

Вторая цель – предотвращение военных действий или удержание страны-мишени от наступательных действий. Классическим [при этом неудачным] случаем являются 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 украинского конфликта. 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. Хафбауэр и его коллеги отмечают, что это наиболее

распространенная цель введения санкций. В их базе данных из 174 кейсов, 80 случаев подразумевали смену политического режима. Речь здесь может идти о наказании политического режима, пришедшего к власти, по мнению страны-инициатора, нелегитимным путем (перевороты, явные или мнимые подтасовки результатов выборов и др.).

Все три цели объединяет то, что они могут создавать основу и для силовых действий, то есть санкции могут вводиться как часть более широкого пакета мер давления на определенную страну. В случае значительного потенциала стран-мишеней, войны может и не произойти (случаи санкций против СССР/России или КНР), однако в некоторых случаях они являются предвестником или сопутствующим методом силового давления на страну [Allison and Simes 2015]. Так, например, произошло в отношениях США и Японии (нефтяное эмбарго со стороны США в 1941 г.); США и Ирана накануне свержения правительства М. Мосаддыка в 1953 г.; США и Ирака накануне военной операции «Буря в пустыне» в 1991 г.; США против Югославии накануне бомбардировок последней в 1999 г., США и Ирана в 2025 г., США и Венесуэлы в 2026 г. и др.

Четвертая цель – умеренные изменения политического курса страны-мишени. Такие случаи редко сопровождаются мерами военного сдерживания или операциями спецслужб. Санкции здесь используются сами по себе, в чистом виде. Пример таких целей – давление с целью изменить 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 – всего 43 случая. Причем санкции были успешны против тех государств, с которыми у инициатора были относительно дружеские или добрососедские отношения [Hufbauer et al 2009: 66-72].

С точки зрения экономического наполнения, можно выделить торговые и финансовые санкции. В первом случае речь идет об ограничении экспорта в страну-мишень или импорта из страны-мишени. В отношении страны-инициатора также могут быть приняты ответные меры торгового плана. В числе торговых санкций могут быть запреты на поставку вооружений, военной техники и технологий; ограничения на поставку оборудования для отдельных секторов экономики; ограничения на поставку сырья и продовольствия. Под санкции может попасть самый широкий круг товаров и услуг, включая так наз. «товары роскоши». Проблема с эффективностью торговых санкций состоит в многочисленных способах их обхода. Особенно если речь идет о не эксклюзивном товаре. Хотя цена товара для покупателя в этом случае растет за счет посреднических издержек, рисков контрабанды или коррупции, страны-мишени технически 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 диверсифицирует рынки сбыта своей продукции для компенсации утраченного российского рынка. Сложнее дело обстоит с эксклюзивными товарами, вроде ядерных реакторов. Но и здесь политическая воля стран-мишеней может перевесить ограничения, как показал опыт Северной Кореи.

В числе финансовых санкций – задержка или отмена кредитов, грантов, помощи развитию, военной помощи, запрет на инвестиции в определенные страны или компании, запрет на финансовые операции с определенными странами, компаниями и физическими лицами, запрет на финансирование определенных программ. Отдельное место занимает заморозка активов отдельных лиц, компаний или стран в юрисдикции страны-инициатора. По данным Хафбауэра и его коллег, 80% таких санкций накладываются США. Что неудивительно, так как они обеспечиваются ведущим положением США в мировых финансах и ролью доллара в мировых расчетах. Преимущество

финансовых санкций в том, что их проще и быстрее ввести в сравнении с торговыми эмбарго. Их сложнее обойти – поиск альтернативных инвесторов или доноров становится сложным, особенно если санкции накладывают США. Причем отпугивать они могут даже тех инвесторов, страны которых не накладывали санкций. Такие инвесторы фактически ставятся перед выбором – либо американский рынок, либо рынок страны инициатора [Cooper and Lorber 2016; Feaver and Lorber 2015]. Наконец, важно и то, что финансовые санкции, как показывает историческая ретроспектива, болезненны в большей степени в сравнении с торговыми. По расчетам Хафбауэра и его коллег, цена финансовых санкций для стран-адресатов в среднем составляла 1,7% ВНД, тогда как торговых – только 0,7% ВНД. Если же оба типа санкций применялись вместе, потери составляли в среднем 2,9%. А если добавить сюда заморозку активов – 4,3% [Hufbauer et al 2009: 97-98]. С учетом распространения применения финансовых санкций уже после 2009 г., данные цифры могут корректироваться в сторону повышения.

Исследования Хафбауэра и его коллег сыграли большую роль в конструировании понятия санкций и рефлексии опыта их применения в XX и начале XXI в. Их концептуальные новации, полученные на массиве эмпирического материала, уже можно считать «классическими». Однако по ряду параметров их наработки устаревают. В частности, они в значительной степени упускают из вида появление так наз. «умных» или «таргетированных» санкций. Между тем, именно таргетированные санкции получили широкое распространение в XXI веке [Drezner 2015]. Под ними понимаются точечные воздействия на отдельные лица, компании или сектора экономики страны-мишени. В основном такие санкции носят финансовый характер. К ним также можно добавить визовые ограничения. Смысл таргетированных санкций в том, чтобы «наказать» политическую элиту или отдельных лиц и при этом избежать излишнего давления на население страны. На деле такие санкции могут приводить к существенным потерям для экономики и общества страны-

мишени, особенно если под них попадают важные для хозяйства страны-мишени предприятия [Timofeev et al. 2024].

Еще одна тенденция в исследовательском дискурсе – различение санкций как состоявшегося прецедента и как угрозы их применения. Например, Н. Бапат и его коллеги исследовали эффективность санкций в случае их использования, и в тех случаях, когда страна-инициатор лишь угрожала их применить [Bapat et al. 2013]. В этом смысле санкции могут рассматриваться как инструмент «символической власти», когда для достижения результатов достаточно самого факта возможности их применения. Здесь можно применить аналогию «демонстрации флага» боевыми кораблями или сухопутными войсками, которое имеет сходное символическое значение. Примечательно, что демонстрация флага может быть направлена как на страну-мишень, так и на внутреннюю аудиторию страны-инициатора. Нередко руководство страны-инициатора накладывает санкции без какой-либо внятной стратегии в отношении страны-мишени. Это может делаться для того, чтобы показать внутренней аудитории, что определенная политическая проблема хоть как-то решается и с ней что-то делается. К санкциям применима функция «театра безопасности», когда власти страны-инициатора пытаются создать впечатление деятельности с целью укрепления своих позиций и защиты от критики [Whang 2011].

Экономические санкции и торговые войны[2]

Р. Пейп – один из ярких критиков исследования Хафбауэра, Шотта и Элиотт, справедливо указал на необходимость разграничения понятия экономических санкций с двумя другими родственными понятиями – торговыми войнами и экономическими войнами. Его определение санкций во многом схоже с дефиницией коллектива Хафбауэра. Он указывает на наличие политической цели как ключевой сущностной черты санкций. Их основная установка – подорвать или снизить благосостояние страны-мишени через торговые и финансовые ограничения ради принуждения к определенным действиями 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 дешевле пойти на уступки, чем терпеть санкции. Во втором случае, речь о создании таких условий, которые спровоцировали бы общественное недовольство, привели к протестам и последующей смене политической власти в стране [Pape 1997: 94].

Разграничение понятий санкций и экономической войн (economic warfare) расходится с интерпретацией Хафбауэра и его соавторов. Пейп предлагает считать под экономической войной те действия, которые являются неотъемлемой частью военного сдерживания, то есть направлены на подрыв военного потенциала страны-мишени в мирное или военное время. Коллектив Хафбауэра таких разграничений не делает. Для них экономические меры, имеющие целью сдерживание, как раз являются одним из подвидов санкций. И эта позиция представляется более обоснованной, так как военное сдерживание представляет собой явно политическую цель. Санкции вполне могут быть прекурсором войны, как это случилось, например, в случае

[2] Данный раздел подготовлен на основе статьи: Тимофеев И.Н. [2018b] Экономические санкции как политическое понятие. *Вестник МГИМО-Университета*. № 2. – С. 26-42

конфликта Японии и США в период Второй мировой войны. Они могут действовать и в период самой войны – крупной или локальной. В частности, санкции стран Антанты действовали против Германии в период Первой мировой, а Великобритания вводила санкции против Аргентины во время 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 гораздо большего внимания. Он 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. Как и санкции, торговая война подразумевает принуждение. Но здесь речь идет о принуждении к экономически более выгодным условиям для страны-инициатора. Тогда как в случае санкций участники могут не считаться с потерями и добиваться политических целей любой ценой. Торговые войны обычно происходят между торговыми партнерами. Обмен санкциями, наоборот, может идти как между партнерами, так и между странами со низким уровнем взаимной торговли [Pape 1997: 94].

«Классическое» определение торговой войне дал в свое время Г. Джонсон – именно его дефиниция лежит в основе многих современных работ. Под ней он понимал конфликт двух и более стран, направленный на достижение экономических преимуществ с помощью инструментов ограничения двусторонней торговли [Johnson 1953-1954]. Как и санкции, торговые войны – не новый инструмент. Его применение можно найти в XIV-XVII [Conybeare 1985]. В современном понимании они трактуются в контексте концепций меркантилизма и протекционизма, но в большей степени – концепции свободной торговли [Mattoo and Staiger 2019]. Правительства могут

стремиться максимизировать полезность своей торговли с использованием инструментов тарифной политики, экспортных и импортных квот, нетарифных ограничений [технические стандарты, нормативы качества, таможенные процедуры и т.п.]. Набор инструментов экономических санкций носит иной характер: всеобъемлющий или частичный запрет на экспорт и импорт отдельных товаров, запрет на финансовые операции, заморозка или конфискация имущества и активов, запрет на транзакции с определенными лицами, компаниями и странами. *Качественная разница налицо: в случае торговых войн речь о создании определенных условий или среды для максимизации прибыли, в случае санкций – о запретах и ограничениях, подрыве доверия инвесторов к стране-мишени с целью ее принуждения к желаемому политическому курсу*.

Обозначим ряд других отличий. Как справедливо отмечает Пейп, торговые войны в современном мире в основном ведутся между партнерами, а не соперниками. Пример – опыт ожесточенных торговых войн Японии и США, которые в политическом отношении являются близкими союзниками. Санкции также применяются против партнеров и союзников, но цели санкций, в терминологии коллектива Хафбауэра – умеренные. Очевидно, что установка на смену политического режима или военное сдерживание не способствует близости политических отношений. Следующее отличие – число участников и баланс их потенциалов. В торговых войнах обычно участвуют два игрока. В санкционных войнах речь тоже нередко идет о двух странах. Однако распространенными являются случаи широких коалиций стран-инициаторов [санкции против КНДР], или применение санкций сразу против группы стран [санкции США против стран, поддерживающих терроризм]. Санкции часто затрагивают страны, которые не имеют к ним никакого отношения. В частности, государства, компании или физические лица из третьих стран могут попасть под вторичные санкции за транзакции со страной-адресатом или ее агентами [Pape 1997: 93-98; Тимофеев 2024].

Еще одно важное отличие – роль промышленного и коммерческого лобби. В случае торговых войн у бизнеса высока мотивация выступать активным игроком, предлагая правительству те или иные решения. За торговыми войнами часто стоит именно бизнес. В случае санкций правительству и парламенту принадлежит ведущая роль. Бизнес вынужден подстраиваться под санкции. Он может протестовать, предпринимать усилия по их отмене, но зачастую не является их инициатором [Hufbauer et al. 2009: 7].

Однако в современной практике можно наблюдать размывание границ между экономическими санкциями и торговыми войнами. Например, в период второго срока президента США Д. Трамп активно использовал тарифы (то есть инструмент торговой войны) с политическими целями. Так произошло, например, в 2025 г. в случае повышения тарифов на импорт из Бразилии из-за политического преследования властями страны бывшего президента и цензуры американских социальных сетей [U.S. President 2025a]. Другой пример – тарифы против Индии, которые мотивировались политической задачей блокировать поставки российской нефти [U.S. President 2025]. Еще один пример – правовой механизм тарифов в отношении третьих стран, закупающих нефть в Венесуэле [U.S. President 2025p]. Симптоматично, что во всех трех случаях тарифы вводились с использованием правовых механизмов, создававшихся для использования экономических санкций. Иными словами, практика вносит в свои коррективы в «классическую» дискуссию о границах понятий экономических санкций и торговых войн. Хотя между ними есть множество сущностных отличий, они начинают сближаться тогда, когда инструменты торговых войн используются в политических, а не экономических целях.

Санкционная политика: нормативная дискуссия[3]

Использование санкций – предмет ожесточенного нормативного спора. В центре дискуссии вопрос о законности санкций и источниках их легитимности. Это и вопрос политической морали – насколько этично использовать санкции, которые потенциально могут нанести ущерб широким слоям населения стран-мишеней или фактически беззащитным против них развивающимся государствам? Здесь 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 же ослабить военный потенциал страны-мишени, что позволяет провести последующую военную кампанию с меньшими потерями [Mulder 2022]. 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.

Наиболее ярким адептом такого подхода являются США. Стратегия национальной безопасности США 2022 г. постулирует использование санкций и экспортного контроля в качестве механизма сдерживания России [National Security Strategy 2022: 39]. В Стратегии национальной безопасности 2017 г. отдельной раздел посвящен экономической дипломатии. Санкции в нем

[3] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2018b].

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 при этом находятся в центре мировой экономики, что позволяет им, согласно Стратегии, играть лидирующую роль и одновременно эффективно защищать свои интересы [National Security Strategy 2017: 34]. В Стратегии национальной безопасности 2015 г. таргетированные санкции определяются как эффективный инструмент политики против «безответственных» акторов, не выполняющих свои обязательства, а также против криминальных и террористических сетей. В Стратегии отмечается, что США будут продвигать санкции под эгидой ООН, но при этом также будут действовать самостоятельно, если это будет необходимо [National Security Strategy 2015: 4, 11, 23].

Важным инструментом санкции видятся и в доктринальных документах ЕС [European Union 2016]. Они рассматриваются как инструмент сдерживания и предотвращения конфликтов, который необходимо использовать наряду с дипломатией. Источник их легитимности – международное право, право ЕС, международные обязательства ЕС в рамках ГАТТ, ВТО и других организаций. Иными словами, односторонние меры предусматриваются наряду с многосторонними. При этом отмечается желательность максимальной калибровки санкций, чтобы избежать деструктивных социальных последствий. Санкции также 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 [European Union. Sanctions Guidelines 2018].

Иной позиции придерживается Россия. Единственным источником легитимности международных санкций выступает Совет Безопасности ООН.

В соответствии с Концепцией внешней политики России 2023 г. «Российская федерация намерена уделять приоритетное внимание … совершенствованию механизма применения международных санкций, исходя из исключительной компетенции Совета Безопасности ООН в вопросе введения подобных мер…». Вместе с тем, «в случае … действий …, связанных с применением ограничительных мер (санкций) политического или экономического характера, Российская Федерация считает правомерным принять симметричные и асимметричные меры, необходимые для пресечения таких недружественных действий …» [Концепция внешней политики 2023]. Таким образом, признавая СБ ООН в качестве единственного легитимного источника международных санкций, Россия оставляет за собой право отвечать на применение односторонних ограничительных мер, вводимых в обход СБ ООН. Сходной позиции придерживается КНР и значительное число развивающихся государств. В частности, в Декларации саммита лидеров «КНР и 77 развивающихся государств» в Санта-Крус (Боливия) отмечалось, что односторонние экономические меры принуждения неприемлемы и должны быть искоренены из практики международных отношений [Summit … 2014].

Односторонние санкции подвергаются критике со стороны Специальных докладчиков по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека И. Джазаири, а затем А. Довгань. Позиция специального докладчика была учреждена в 2015. И. Джазаири вводит разницу между односторонними и международными принудительными мерами. И те, и другие часто объединяются понятием санкций. Но между ними – существенная разница. Международными могут считаться только те меры, которые принимаются СБ ООН на основании статьи 41 Устава ООН. Именно здесь – ключевой источник их легитимности. Односторонние меры принимаются отдельными государствами или их коалициями в обход Совета Безопасности ООН. Легитимными санкциями можно также считать те, которые применяются международными

организациями против своих членов на основании их уставов, так как все государства являются членами таких организаций добровольно. Важная черта односторонних принудительных мер – их экстерриториальность. Они вводятся одной или несколькими странами и применяются за пределами их территории, затрагивая как страны-мишени, так и третьи страны через механизм вторичных санкций [Джазаири 2015: 5, 7, 10]. Поэтому санкции можно считать инструментом вмешательства в суверенные дела страны-мишени или третьих стран.

Одна из главных проблем применения односторонних ограничительных мер, по мнению Джазаири, состоит в том, что они ущемляют права человека в странах-мишенях. Зачастую они бьют по незащищенным слоям населения, нанося огромный ущерб качеству жизни, подрывая благосостояние и обостряя социальные проблемы. При этом умные или таргетированные санкции не являются панацеей. Например, ограничения против отдельного экономического сектора могут больно ударить по гражданам страны и при этом не принести каких-либо политических результатов. Именно права человека должны быть основным мерилом этичности, легитимности и эффективности санкций. Санкции противоправны, если их целью является и какой-либо экономический интерес страны-инициатора. Джазаири отмечает, что с точки зрения международного права санкции могут считаться легитимными, если они применены в ответ на нарушение международных обязательств и это нарушение причиняет ущерб другому государству или государствам, делая легитимным их право 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 [Джазаири 2015: 5,10]. Целью работы Специального докладчика и является выработка рекомендаций, которые бы позволили сделать международные и

односторонние ограничительные меры более чувствительными к нарушению прав человека [Джазаири 2016]. Впоследствии были подготовлены более нюансированные доклады о влиянии на реализацию прав человека вторичных санкций и принудительных мер [Douhan 2022], о наиболее уязвимых социальных группах, страдающих от санкций [Douhan 2021a, 2023], а также посвященные развитию понятийного аппарата в области изучения односторонних ограничительных мер [Douhan 2020, Довгань 2021].

Деятельность Специального докладчика представляется большим шагом вперед в продвижении более справедливого (с точки зрения прав человека) подхода к санкциям. Так, например, в 1996 г. за соответствующую резолюцию проголосовало 57 стран, при 45 против и 59 воздержавшихся (A/Res/51/103). А 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 М. Бржоска. Однако он отмечает еще одну важную тенденцию. Развитые страны, как правило, ведут политику сочетания односторонних и многосторонних мер, действуя двумя путями. Они либо сначала вводят односторонние санкции, а затем пытаются придать им большую легитимность через СБ ООН. В этом случае их роль остается высокой, так как именно они выступают авторами проектов соответствующих резолюций. Либо они вводят дополнительные односторонние санкции уже после резолюций СБ ООН, если считают принятые санкции слишком мягкими или не согласны с ними [Brzoska 2015: 1339-1349]. Санкции против Ирана являются хорошим примером. В 2015 г. СБ ООН принял резолюцию 2231, которая закрепляла «сделку» по ядерному вопросу и отменяла наложенные ранее санкции. Однако в 2018 г. США в одностороннем порядке вышли из «ядерной сделки», девальвируя эффективность СБ ООН как единственного источника легитимных международных санкций. Примечательно, что Генеральная Ассамблея ООН поддержала в 2024 г. очередную резолюцию, осуждающую использование односторонних ограничительных мер

(A/Res/79/167). Подобные резолюции носят рекомендательный характер. Но также как и доклады Специального докладчика, они создают важный этический и моральный фон, идущий в разрез с политической практикой.

Санкционная политика: ключевые инструменты

В современной практике выделяется ряд инструментов ограничительных мер, используемых в политике санкций США и иных стран-инициаторов. Некоторые из них можно считать относительно новыми и возникшими в связи с техническим прогрессом в области проведения финансовых и торговых сделок [Тимофеев, Чуприянова и др. 2024]. Иные же использовались на протяжении столетий. Ниже дается краткая характеристика данных инструментов. Их применение властями США раскрывается со ссылками на нормативно-правовые и иные документы в последующих главах.

К числу «классических» инструментов ограничительных мер можно отнести ограничения торговли со страной-мишенью. Они разукрупняются на экспортный контроль и контроль импорта. В случае экспортного контроля речь о запрете или ограничениях на поставки в страну-мишень отдельных товаров, услуг и технологий. Например, военные товары, товары двойного назначения [то есть применимые как для военных, так и для гражданских целей], промышленные товары, "товары роскоши", сервисные услуги по отдельным товарам или отраслям, услуги в области инжиниринга, строительства, маркетинга и т.п. Экспортный контроль может быт всеобъемлющим, то есть действовать в отношении всей страны или группы стран. Другой вариант – адресный или таргетированный экспортный контроль, когда те или иные поставки не разрешены только в отношении отдельных лиц и организаций, но не страны в целом. США комбинируют оба вида – и всеобъемлющий, и адресный [таргетированный] экспортный контроль. Например, в отношении КНДР, как мы увидим ниже, действует в основном всеобъемлющий экспортный контроль. В отношении Китая преобладает таргетированный. Тогда как в отношении России используются оба вида. Кроме того, США распространяют свой экспортный контроль по ряду товарных категорий (например, двойного назначения) на те товары, которые производятся в

третьих странах на американском оборудовании, с использованием американских технологий или ноу-хау (правило прямого иностранного продукта - Foreign Direct Rule). Контроль распространяется и на зарубежные товары с американскими компонентами (правило минимальной доли американских товаров – DiMinimis Rule). Подробнее данные механизмы экспортного контроля США будут раскрыты в следующей главе. Контроль импорта подразумевает запрет на поставки в страну-инициатор из страны-мишени отдельных товаров, услуг и технологий. В случае США зачастую речь о запретах поставки сырьевых товаров – нефти и иных энергоносителей, черных и цветных металлов, алмазов и драгоценных металлов, сельскохозяйственных товаров и т.п. Зачастую вводятся прямые запреты на их ввоз. Однако препятствия им могут создаваться и путем тарифных ограничений. В этом случае санкции комбинируются, как мы увидим ниже, с инструментами торговых войн.

Отдельную большую группу инструментов ограничительных мер составляют финансовые санкции. Также как и торговые ограничения, они могут носить всеобъемлющий или таргетированный характер. В первом случае примером может служить запрет на ввоз в страну-мишень банкнот, номинированных страной-инициатором или запрет на открытие банковских счетов в стране-инициаторе любым лицам из страны-мишени выше определенной суммы. Другими инструментами являются запреты на инвестиции в страну-мишень, на покупку суверенных облигаций страны-мишени, на предоставление ей кредитов или финансовой помощи.

Однако в современной практике финансовых ограничений все же преобладают таргетированные финансовые санкции. Подобные ограничения вводятся в отношении конкретного физического или юридического лица, морского или воздушного судна. Они помещаются в специальный список. В случае США он является консолидированным, а в случае ЕС, например, привязывается в виде

приложений к отдельным решениям и регламентам в области санкций по конкретным проблемам. Обычно блокирующие финансовые санкции подразумевают заморозку (но не конфискацию) собственности лица в юрисдикции страны-инициатора и запрет на принесение или получение любой материальной выгоды от таких лиц, в том числе - осуществление расчетов в их пользу. Отчасти они пересекаются с торговыми санкциями в том смысле, что заблокированному лицу запрещено, среди прочего, поставлять любые товары или услуги или получать любые товары или услуги. То есть блокирующие санкции являются более универсальными, охватывая все возможные виды экономической деятельности. Часто блокирующие санкции распространяются и на подконтрольные заблокированному лицу активы (так наз. "правило 50%"). Особенности данного механизма в США будут раскрыты в следующей главе.

Таргетированные финансовые санкции не всегда являются блокирующими, хотя, как мы увидим на американском примере, блокирующие ограничения наиболее распространены. Но вместе с ними существуют и более мягкие меры в отношении отдельных лиц. В их числе – запрет на ведение корреспондентских счетов в банках США. Европейский Союз использует такую меру как запрет на предоставление отдельным лицам услуг передачи финансовых сообщений.

В качестве отдельной категории следует выделить секторальные санкции. Они могут быть как финансовыми, так и торговыми. Их главной сущностной чертой является действие в отношении отдельного сектора экономики страны-мишени. При этом набор ограничений в случае каждого сектора является разным. Например, в случае финансового сектора речь может идти о запрете на предоставление отдельным компаниям из данного сектора долгового финансирования. В случае добывающего сектора – как о запрете на долговое финансирование, так и, например, на поставки отдельных товаров и технологий. Такой алгоритм, как мы увидим в последующих главах,

использовался против России. Секторальные санкции вполне могут сочетаться с блокирующими финансовыми санкциями. В данном случае критерием для блокирования отдельного лица является сам факт принадлежности к определенному сектору экономики. В таких случаях мной используется понятие "гибридных" санкций, то есть смеси блокирующих и секторальных ограничений. Секторальные санкции могут распространяться на весь сектор, а могут действовать лишь в отношении отдельных лиц из данного сектора. То есть и здесь мы видим сочетание различных инструментов.

Следующий инструмент – транспортные санкции, то есть ограничения в области передвижения людей, транспортных средств, товаров и услуг в юрисдикции страны-инициатора. Их варианты достаточно многочисленны. Среди них: запреты на доступ в воздушное и морское пространство, аэропорты и порты, реки, каналы и шлюзы, дорожную и железнодорожную сеть, трубопроводы и т.п. К числу новелл можно отнести запрет на предоставление транспортных услуг по перевозке отдельных товаров в случае, если их цена выше установленного порога. Так, в отношении России действует ценовой порог на перевозки нефти и нефтепродуктов.

Визовые санкции как правило являются таргетированными, то есть действуют в отношении отдельных лиц. В случае США, ЕС, Великобритании и ряда других западных стран они сочетаются с блокирующими финансовыми санкциями, то есть вводятся в отношении лица одновременно. Однако США иногда применяют их отдельно, не дополняя их блокирующими финансовыми санкциями. Россия использует данный инструмент отдельно от блокирующих финансовых санкций.

Вторичные санкции – ограничительные меры в отношении лиц из третьих стран за обход санкций страны-инициатора, работу в отдельных секторах страны-мишени, связь с заблокированными лицами или иную деятельность,

которую власти страны-инициатора считают вредящей их национальным интересам. В современной практике вторичные санкции являются таргетированными, то есть направленными против отдельных лиц. Они носят экстерриториальный характер в том отношении, что применяются за пределами юрисдикции страны-инициатора и выходят, вместе с тем, за пределы юрисдикции страны-мишени, то есть за пределы первичных санкций. Как правило, вторичные санкции являются блокирующими финансовыми ограничениями, хотя в их числе встречается и таргетированный экспортный контроль, что наблюдается, в частности, в случае США.

От вторичных санкций следует отличать меры уголовного и административного преследования лиц за нарушение режима санкций. Ключевое отличие от вторичных санкций – связь с юрисдикцией страны-инициатора. Наличие такой связи [гражданство, наличие вида на жительство, регистрация компании в юрисдикции страны-инициатора и т.п.] дает основания для уголовного или административного преследования. В иных случаях применяются вторичные санкции, то есть там, где связи с юрисдикцией страны-инициатора нет, а значит нет и оснований для привлечения к ответственности. В редких случаях власти страны-инициатора вводят блокирующие санкции в отношении собственных граждан и компаний. Такие случаи иногда наблюдаются в США и Великобритании, часто - на Украине, которая активно блокирует бывших политических деятелей и иных граждан, уехавших за рубеж. Однако такие случаи все же являются исключительными. Обход санкций или иное нарушение законодательства страны-инициатора обычно ведет к уголовной или административной ответственности. Вторичные санкции также отличаются от вторичных тарифов. Под последними можно понимать изменение торговых пошлин в отношении страны-мишени, то есть объектом таких ограничений является страна в целом, а не отдельные лица. Вторичные тарифы – один из примеров

размывания содержательных границ между понятием экономических санкций и торговой войны.

Наконец, следует отдельно выделить корпоративные бойкоты. Они описывают ситуацию, когда отдельные компании или лица отказываются работать со страной-мишенью по своим этическим и политическим соображениям. Здесь же следует обозначить понятие "избыточный комплаенс", то есть отказ компаний и лиц от сделок даже в том случае, если формально они не попадают под санкции. Обычно "избыточный комплаенс" связан с ситуацией, когда правовые нормы о санкциях сформулированы расплывчато или компания боится допустить ошибки в оценке риска. Здесь речь идет уже не столько о санкциях со стороны страны-инициатора, а об исполнении режима санкций отдельными лицами, то есть о том, что можно охарактеризовать как эффект "кругов по воде" от введения санкций [Timofeev et al. 2024].

В целом, современный инструментарий ограничительных мер является достаточно богатым. Симптоматично, что пока не наблюдается отмирание одних инструментов в пользу других. Так, торговые ограничения [эмбарго], которые применялись столетиями, вполне успешно сосуществуют с относительно новыми таргетированными финансовыми санкциями [Тимофеев, Чуприянова и др. 2024]. В арсенале США, как мы увидим ниже, используется весь представленный выше набор.

***

Понятие санкций обладает достаточно устойчивым «концептуальным ядром». Его можно охарактеризовать как инструмент господства в международных отношениях, который предполагает использование странами-инициаторами мер экономического давления на страны-мишени с целью добиться изменения их политического курса, нанести им ущерб, затормозить их развитие.

Экстерриториальное использование санкций дает возможность определить их в качестве средства вмешательства в суверенные дела зарубежных государств. Асимметрия суверенитета и мощи – два важных условия, которые делают санкции возможными. Страна-инициатор или их коалиция, как правило, значительно превосходит страну-мишень, что дает ей возможность оставаться относительно неуязвимой для ответных мер. Санкции отличаются от торговых войн. Здесь экономические цели превалируют над политическими, участники войны часто являются партнерами, а не соперниками, асимметрия не является столь важным фактором. Иными словами – экономические санкции – это политическое понятие, несмотря на то, что в их основе лежит применение экономических методов. Однако новой тенденцией является использование инструментов торговых войн (тарифов) как формы санкций. Происходит практическое размывание границ между санкциями и торговыми войнами, особенно на фоне тарифной политики Д. Трампа в период его второй каденции.

Вокруг понятия санкций идут острые нормативные и этические дебаты, которые также отражают политическую природу понятия. Если для развитых стран, которые зачастую выступают инициаторами санкций, – это законный и эффективный инструмент, то развивающиеся страны считают его нормативно и этически неприемлемым. Права человека – один из базовых критериев оценки справедливости санкций. Даже односторонние санкции могут быть законными, если они являются контрмерой, но их легитимность и эффективность в конечном итоге должна определяться мерой ущемления прав человека в странах-мишенях и за их пределами. Однако политическая целесообразность, как показывает практика, выступает более значимым фактором в сравнении с международно-правовой легитимностью и этичностью. Страны-инициаторы могут «подстраивать» деятельность международных организаций под свои интересы или даже идти вопреки букве и духу их правил. Важной страховкой от применения санкций в адрес отдельных стран остается их реальная экономическая мощь и шире – их

потенциал сдерживания и балансирования ограничительных мер [Тимофеев 2018b].

Параграф 2. Санкционная политика и теория международных отношений[4]

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 [например, Гурвич и Прилепский 2016; Симонов 2015; Christen et al. 2017]. Нередко санкции закрепляются в нормах национального права, подразумевая определенный правоприменительный процесс. В таком разрезе санкции попадают в сферу интересов юридических наук [например, Гландин и др. 2018; Примков 2019]. Ограничительные меры не обходят стороной исследования социологов и психологов, анализирующих их с точки зрения восприятия различными социальными группами [например, Нестик и Журавлев 2018].

Вместе с тем, санкции представляют собой составную часть политических конфликтов на международной арене. Государства – ключевые участники таких конфликтов. Они используют санкции для достижения своих целей в конфликтной ситуации. В числе таких целей – принуждение страны-мишени к смене внешней или внутренней политики, ограничение потенциалов [сдерживание] стран-мишеней или негосударственных игроков, их изоляция от тех или иных финансовых и материальных ресурсов [Giumelli 2016]. Достижение таких целей обеспечивается нанесением экономического ущерба стране-мишени или отдельным лицам и организациям. Кроме того, само применение санкций представляет собой политический процесс, то есть

[4] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2023b].

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 контрсанкций. Такие действия тоже выстраиваются в политический процесс. Иными словами, речь идет о санкционной политике (или политике санкций), а не о санкциях вообще. Конфликтная ситуация страны-инициатора и страны-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 или не реагирует на него тем или иным образом [Giumelli 2016].

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 [Аллисон 2002]. 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 диктуется 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 проведено большое число исследований на эмпирическом уровне, то есть в терминах Р.К. Мертона, теорий среднего уровня, стоящих между общими теориями, «далекими от частных классов» и «теми подробными четкими описаниями частностей, которые совершенно не обобщены» [Мертон 2006: 64]. Сквозной исследовательской проблемой для таких теорий стал вопрос о том, 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, подобных упомянутым в предыдущем параграфе исследованиям Хуфбауэра и Бапата [Hufbauer et al. 2009; Bapat et al. 2013, 2014]. Были предложены оригинальные интерпретации эффективности санкций с точки зрения взаимодействия между государствами [например, Drezner 1999; Rosenberg et al. 2016; Jones and Portela 2020]. Отдельной темой стало изучение «приводных ремней» – процессов внутри государства-мишени, которые создавали условия для политических изменений под влиянием санкций [Grauvogel 2014]. Проведено множество исследований кейсов применения санкций и адаптации к ним, в т.ч. с учетом, опыта Ирана [Nephew 2018; Кожанов, Исаев 2019], КНДР [Haggard and Noland 2017; Коргун, Толорая 2022] КНР [Кашин и др. 2020], Кубы [Spadoni 2010], России [Connoly 2018]. Вслед за распространением так наз. таргетированных или «умных» санкций [Drezner 2015], направленных на отдельные организации и физические лица, а не государства в целом, появлялись работы, изучающие влияние ограничительных мер на поведение бизнеса, в т.ч. в свете риска вторичных санкций и принудительных мер [Early and Preble 2018, 2024]. Это далеко неполная выборка современных исследований, которая показывает богатство повестки эмпирических исследований применительно к ограничительным мерам. Они базируются

либо на обобщении множества случаев, либо детализированного изучения отдельных кейсов.

Вместе с тем, эмпирические разработки по теме 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 эмпирическим 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, характеризовался относительно стабильной международной средой. Развитие политики санкций шло в рамках «либерального мирового порядка». Ученые точно уловили многие его тенденции, в т.ч. упомянутое распространение таргетированных санкций, использование ограничительных мер «новыми инициаторами», такими как ЕС [Giumelli 2020; Portela 2010]. Однако для изучения указанных тенденций тоже хватало эмпирического 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 [Jaeger 2018; Ананьев 2018]. 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 использование вновь смещается к политике великих держав [США, КНР, Россия]. К тому же, несмотря на тотальный экономический перевес, США так и не смогли с помощью санкций добиться устойчивой

смены политического курса двух региональных держав – Ирана и КНДР. 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, с учетом резкого усиления санкционного давления на страну после февраля 2022 г., хотя вопросы о российской стратегии в условиях санкций поднимались и ранее [Likhacheva 2019].

Целью параграфа 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 возвращают на повестку дня категории реализма, расширяя «слепые зоны» неолиберальной теории МО.

Санкционная политика в категориях реализма[5]

Реализм – одна из «канонических» теорий международных отношений. Отталкиваясь от идеи Августина Блаженного о двойственной природе человека, классические реалисты делают акцент на разрушительном потенциале человеческой природы [Niebuhr 1987]. Международные отношения анархичны – в них нет внешней силы, которая могла бы иметь монополию на насилие. Государства вынуждены жить в состоянии «гоббсовского страха», то есть 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, то есть 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 [Morgenthau 1946].

Для изучения политики санкций упомянутые допущения классического 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 инструменты на международной арене [Carr 2001]. Иными словами, в условиях анархичных международных отношений,

[5] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2023b].

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 классического 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 [Waltz 2010]. 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 его целей наряду с гегемонией и военным превосходством [Mearsheimer 2001]. Неореалисты не исключают значимости международных рынков и глобализации, но полагают, что такие «общие блага» требуют лидерства доминирующей державы [Gilpin 2000].

Реализм позволяет выстраивать и понятную систему допущений. 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 и мишенью, тем более уязвима страна-мишень. Сами по себе, такие допущения остаются на повестке дня и требуют эмпирических данных для проверки.

Вместе с тем, система допущений классического 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 Дениелом Дрезнером [Drezner 1999]: почему степень ущерба стране-мишени не пропорциональна 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 является аналогом

«черного ящика»: 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? Почему администрация Дж. Байдена отказалась снижать давление санкций на Иран, несмотря на приверженность демократов многосторонней дипломатии по вопросу иранской ядерной программы?

Наконец, важным ограничением реализма стали изменения самой структуры международных отношений. На излете холодной войны реализм можно было критиковать за «слепоту» в отношении таких явлений как глобализация, рост экономической взаимозависимости государств и уплотнение социальных связей. Отрефлексировать новые явления и частично компенсировать «слепоту» реализма помогали категории неолиберальной теории МО, развитие которой подстегнуло окончание холодной войны.

Неолиберальная альтернатива[6]

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 веках [Андреева, Гулыга 2003]. Своеобразным каркасом идеализма стал «треугольник мира» И. Канта [Кант 1966]. 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], которая делала бы войну и анархию невыгодной. В первой половине XX века либеральный идеализм был прочно связан с именем В. Вильсона. Его знаменитые «14 пунктов» прописывались основы международных отношений, которые должны были положить конец войне как таковой, а не только закрепить мир как временную передышку между войнами [Арбатов и др. 2018]. Неудача Лиги наций в деле предотвращения войны и новый глобальный конфликт закономерно сделали идеи либералов-идеалистов маргинальными на фоне востребованности и торжества реализма.

В 70-80-х гг. XX века вновь стали накапливаться предпосылки к изменению мирового порядка. Рефлексируя новые реалии, Р. Кохейн и Дж. Най развивают категорию комплексной взаимозависимости современных государств, хотя само понятие появляется еще в 1920-х [Keohane and Nye 2011]. Ученые-международники не отрицали акцент реализма на вопросах безопасности, но шли дальше, постулируя усложнение связей между государствами, появление сетей взаимозависимости, расширение инструментария власти и влияния,

[6] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2023b].

появление новых акторов международных отношений, «гибридизацию» мировой политики [Alekseeva and Lebedeva 2018]. «Третья волна демократизации» после окончания холодной войны, развитие международных организаций, а также вовлечение в процессы глобализации стран бывшего социалистического блока провоцируют новую волную интереса к исследованиям «треугольника мира» [например, Oneal and Russet 1999].

После окончания холодной войны сложились условия, которые делали категории неолиберализма гораздо более привлекательными для объяснения политики санкций, нежели категории реализма. Можно выделить несколько таких условий.

Во-первых, соперничество великих держав заметно снизилось. Распад СССР и социалистического блока на время снял с повестки дня острую конкуренцию двух ядерных сверхдержав. Россия и США сотрудничали во многих сферах. Китай набирал потенциал экономической мощи, однако избегал конкуренции и тем более соперничества с США. Быстрыми темпами шел процесс нормализации американо-китайских отношений. Индия и Пакистан превратились в ядерные державы, но трения с США по поводу ядерных испытаний по историческим меркам были быстро сняты. Распад биполярной системы и снижение соперничества между великими державами создали уникальный момент, когда политика санкций во многом ушла из повестки отношений великих держав. Санкции США против России носили остаточный характер [поправка Джексона-Вэника]; ограничительные меры США против Китая последовательно снижались; американские санкции против Индии были быстро свернуты. Формирование контуров однополярного мира снижало мотивацию к использованию санкций в борьбе за гегемонию, а значит и снижало актуальность категорий реализма.

Во-вторых, формируется система экономической и финансовой взаимозависимости, центральное место в которой занимают США. Подобная взаимозависимость усиливалась глобализацией рынка товаров и капитала, снижением торговых барьеров, формированием транснациональных промышленных, торговых и финансовых цепочек. Доллар США закрепляется в качестве удобного и дешевого средства международных транзакций. Новые технологические условия влияют и на изменение природы санкций. Появляется возможность таргетированных ограничительных мер, направленных на отдельных лиц [например, «представителей политического режима»], а не только на государства. Существенно совершенствуется финансовая разведка и мониторинг.

В-третьих, меняется восприятие и понимание угроз международной безопасности. Заметное место занимает проблематика международного терроризма и нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ). Особенно ярко подобные явления проявили себя после терактов в США 11 сентября 2001 г. Как в повестке СБ ООН, так и в арсенале односторонних санкций США, появляются программы ограничительных мер по данным темам. К «глобальным проблемам» можно добавить тематику отмывания денег, коррупции, прав человека, внутренних конфликтов. Мишенями санкций в свете данных проблем остаются Иран и КНДР. В числе мишеней фигурируют и кризисные государства, находящиеся в стадии внутренних конфликтов (например, Югославия или Афганистан). США предпринимают небезуспешные усилия для интернационализации своих инициатив либо на базе СБ ООН, либо путем формирования многосторонних коалиций, апеллируя к глобальному характеру новых угроз и вызовов. «Страны-изгои» или «неудавшиеся государства» заменяют великие державы в качестве ключевых мишеней санкций. Возникают международные режимы в области экспортного контроля, направленные на решение проблемы распространения технологий двойного назначения, и при этом не характеризующиеся

соперничеством великих держав. Речь о Вассенаарских соглашениях в области экспортного контроля [МИД России 2017].

В-четвертых, больших достижений достигает европейский интеграционный проект. После окончания холодной войны идет быстрое формирование институтов и политики Европейского Союза. Возникают контуры общей внешней политики и политики в области безопасности ЕС, а с ней – и практики применения односторонних ограничительных мер ЕС. То есть инициатором ограничительных мер становится уже не только государство [или держава], и не только универсальная международная организация (ООН), но интеграционное образование, состоящее из относительно большого числа государств и ведущее общую внешнюю политику.

Казалось бы, «прекрасный новый мир» глобализации и демократизации должен был отодвинуть на третий план проблему власти и господства 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) или использования взаимозависимости как оружия. 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, либо 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, он давал возможность использовать их в политических целях, вытесняя из сетей отдельные страны, организации и даже отдельных лиц [Farrell and Newman, 2019; Drezner, Farrell and Newman 2021].

Появление подобных асимметричных сетевых структур определило новые горизонты в политике санкций. Глобализация американского доллара как средства международных транзакций вооружила финансовую разведку США широкими возможностями отслеживания 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 т.ч. 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 зарубежным государствам, которые США считали своими противниками. Наиболее ярким примером можно считать КНДР и Иран, в отношении которых блокирующие финансовые санкции применялись весьма активно [Nephew 2018; Zarate 2013]. Блокирующие санкции вошли в инструментарий ограничительных мер СБ ООН [Beirsteker et al 2016], хотя США систематически «достраивали» режимы ограничений ООН своими односторонними санкциями [Brzoska 2015]. Их активно стал применять Европейский Союз [Тимофеев 2021b] и отдельные страны, включая Великобританию, Швейцарию, Японию, Австралию, Канаду, а с недавнего времени – Китай и Россию. 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.

Широкое применение финансовых блокировок породило упомянутое в Параграфе 1 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. На деле оказалось, что «умные» санкции вполне могут сравниться по своему разрушительному потенциалу с эмбарго образца XX в. [Gordon 2019, Hatipoglu and Peksen 2018]. В условиях долларизации мировых финансов, любая заблокированная американцами компания оказывалась вытесненной из привычных на тот момент международных экономических связей. С учетом жесткой политики вторичных санкций (например, 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 станах, 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 интернационализацию 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 «мейнстрим» мирового бизнеса следовать своим требованиям. Политика санкций стала превращаться в политику «черных списков» [Goede and Sullivan 2016] – 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 века торговые ограничения. Однако и здесь глобализация и комплексная взаимозависимость сыграли свою роль. В мировых цепочках поставок и создания добавленной стоимости широко представлены американские компоненты, технологии, программное обеспечение и т.п. Экспортный контроль США стал распространяться не только на товары, произведенные в самих США, но и на товары с американскими компонентам (De Minimis Rule) или же произведенные по американским технологиям, 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 компании 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 [Кашин, Тимофеев 2020]. В области экспортного контроля тоже получила распространение практика «черных списков», таких как Entity List Минторга США. Совершенствование экспортного контроля шло 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.

Теоретическая рамка неолиберализма давала возможность более точно в сравнении с реализмом рефлексировать новые аспекты применения санкций после окончания холодной войны. Однако сам факт использования взаимозависимости как оружия возвращал на повестку дня проблематику господства и принуждения в международных отношениях. Концепция «вепонизированной взаимозависимости» Г. Фаррелла и А. Ньюмана стала попыткой отрефлексировать в реалиях постбиполярного мира способы использования различных инструментов принуждения в международных отношениях, включая санкции. По мере того, как использование взаимозависимости как оружия в международных отношениях усиливалось, концепция Г. Фаррелла и А. Ньюмана все в больше степени превращалась в мост от категорий либерализма, к категориям реализма в теории МО.

Сохранялась и другая, весьма серьезная «слепая зона» неолиберализма. Она состояла в том, что экономическая рациональность и блага комплексной взаимозависимости далеко не всегда страхуют от международных кризисов. Интересы безопасности государства в определенный момент могут перевесить выгоды от глобальной экономики. Иными словами, 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 или КНДР 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 державах. Но его трудно игнорировать тогда, когда в эпицентре политики санкций оказывается такая крупная страна как Россия и в растущей степени – Китай. Политически мотивированные торговые ограничения начинают использоваться против Индии за закупки российской нефти и Бразилии за попытки воспрепятствовать информационному влиянию США через американские социальные сети. По мере нарастания использования взаимозависимости как оружия,

сложившегося после Холодной войны, «слепые зоны» неолиберальной теории разрастались, усиливая актуальность постулатов реализма.

Актуальность реализма в новых политических условиях[7]

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 в 2016-2020 гг. 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

[7] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2023b].

зарубежной инфраструктуры [Кашин, Тимофеев 2020]. Свои меры по адаптации к зарубежным санкциям предпринимала и Россия [Тимофеев 2021a].

Впрочем, нарастание давления санкций на Россию и Китай имело разную мотивацию. В случае России речь шла скорее о посылке 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 [U.S. National Security Strategy, 2017, 2022]. Тем не менее революционные изменения политики санкций произошли именно на российском направлении. После окончания Холодной войн Россия стала первой крупной державой, открыто бросившей вызов коллективному Западу и сознательно принявший 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 числе ограничений 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 компаний. Здесь же – приостановка работы целого ряда фирм из незападных стран, опасающихся вторичных санкций, потери западных рынков и принудительных мер со стороны властей США и других инициаторов санкций. Санкции привели к потерям российской экономики. Однако ее обрушения не произошло, а Москва сохранила и даже ужесточила свой политический курс [Timofeev 2022].

Текущий кризис отношений России и Запада, а также «цунами» антироссийских санкций, по всей видимости, знаменуют собой точку бифуркации. Она может породить запуск текущим кризисом масштабных изменений мировых финансов и трансформацию 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 эволюционные, нежели революционные изменения. Рано или поздно Китай может стать самостоятельным финансовым хабом. Одновременно могут идти изменения цепочек добавленной стоимости, с учетом растущего давления экспортного контроля США на Китай.

Возможен и 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, им может стать силовое решение тайваньской проблемы. Подобная перспектива вновь актуализирует категории реализма, с их акцентом на страхе, выживании и защите интересов безопасности любой ценой. В случае подобной 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 уже сегодня становится адекватной теоретической рамкой с учетом быстрого вытеснения страны 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. Но восприятие подобной взаимозависимости имеет смысл уже в категориях реализма (с точки зрения ее «вепонизации»), а не с точки зрения неолиберализма.

Иными словами, актуальность реализма для анализа современно политики санкций определяется [а] возвращением политики санкций в отношения между крупными державами и [б] использованием взаимозависимости как оружия. Сюда же следует добавить снижение возможностей СБ ООН как источника международных санкций из-за противоречий его постоянных членов; подрыв международных режимов, в т.ч. – режима экспортного контроля, его возвращение к логике соперничества крупных держав.

Однако с возвращением актуальности реализма возникают вопросы, связанные с упомянутыми выше «слепыми зонами» данной парадигмы. Например, он не связывает результаты внешней политики с внутренними процессами. Между тем, они важны как в стране-инициаторе (специфика применения санкций Администрацией США, отношения Конгресса и администрации по вопросам санкций и т.п.), так в странах-мишенях (формирование механизмов противодействия санкциям). Данную «слепую зону» классического реализма можно заполнить его более современной неоклассической версией. Неоклассический реализм учитывает влияние внутренних факторов, в том числе устойчивость политической системы и специфику бюрократических процессов, на способность государства сбалансировать внешние угрозы [Rose 1998; Schweller 2004; Ripsman et al. 2016; Конышев 2020; Романова 2012].

Другая «слепая зона» классического реализма – отсутствие системно-структурной перспективы. Между тем, структура международного порядка [однополярная, биполярная или многополярная] может объяснять балансирование государствами-мишенями санкций со стороны стран-инициаторов сотрудничеством с альтернативными полюсами международных отношений. Если санкции вводит один полюс, то в биполярной или многополярной системе выходом из изоляции становится сотрудничество с другими полюсами. Подобная перспектива может объяснять успехи КНРД и КНР в балансировании западных санкций в период Холодной войны, возможности российской адаптации к санкциям на текущем этапе. То есть данная «слепая зона» классического реализма компенсируется категориями структурного реализма [неореализма], для которого распределение силы в международной системе является ключевой объяснительной переменной [Waltz 2010].

Наконец, еще одна «слепая зона» как классического реализма, так и его более поздних версий состоит в периферийном внимании к взаимозависимости

современного мира. Однако описанная выше концепция Г. Фаррелла и А. Ньюмана позволяет адекватно отразить современные реалии меняющегося миропорядка, когда экономическая взаимозависимость все в большей степени политизируется, стимулируя фрагментацию мира и становление многополярной системы [Тимофеев 2025].

Санкционная политика: конструктивизм и мирсистемный анализ[8]

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 [Wendt 1999; Haas 2007].

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 атаке на них в глобальных СМИ. В конечном счете, они превращаются в «государства-парии», то есть

[8] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2023b].

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», то есть в систему норм и установок внутри государства. Они могут 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 упомянутый выше «санкционный парадокс», описанный Д. 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.

Наконец, в исследовании санкций может быть востребован и потенциал неомарксизма. Данная теория вновь возвращает нас к материальным факторам. Понятия «ядра» и «периферии» дают 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 [Валллерстайн 2001; Десаи 2020] . Потенциал неомарксизма в исследовании политики санкций представляется не раскрытым, однако возможности данной теории должны быть предметом отдельного исследования.

Таким образом, применительно к политике санкций могут использоваться и другие теории МО. Конструктивизм дает возможность понять, как именно формируются цели санкций, и какова роль субъективных представлений стран-целей и стран-инициаторов. Мирсистемный анализ позволяет объяснить природу санкций в категориях центр-периферийных отношений в мировой экономике и политике. Однако данные вопросы находятся за пределами предметного поля предлагаемой диссертации. Смешивать теории, которые базируются на разных категориях и допущениях, представляется контрпродуктивным. С учетом того, что санкции являются инструментом принуждения в конфликтах между государствами, именно реализм с его базовыми категориями и постулатами представляется наиболее подходящей теоретической рамкой исследования. Важно и то, что присущие классической версии реализма «слепые зоны» преодолеваются более поздними версиями реализма (структурный реализм, неоклассический реализм), что позволяет оставаться в пределах выбранной парадигмы.

***

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

остающимся в тени, но от того не менее продуктивного неомарксизма. В теории МО образуется и ряд альтернативных направлений – от «квантовых концепций» до постмодернистских исследований [Алексеева 2012, Алексеева и др. 2017]. Вместе с тем, общей проблемой исследования политики санкций остается их застревание на уровне эмпирических исследований, 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», то есть исследовательских вопросов, которые они не в состоянии объяснить.

Неолиберальное понятие комплексной взаимозависимости остаются применимой теоретической рамкой с учетом того, что «либеральный мировой порядок» и порождаемые им структуры отношений между государствами пока сохраняется, несмотря на явные признаки кризисных явлений. 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 США и КНР расширяет «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 допущений о политике санкций остается востребованной. Присущие классическому реализму ограничения могут смягчаться более поздними версиями – структурным и неоклассическим реализмом.

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. Аналитический инструментарий неомарксизма также имеет потенциал в исследовании кризисных явлений, в том числе в категориях мирсистемного анализа. Изучение институционального механизма политики санкций возвращает к исследованиям юристов и политологов, а экономической сути происходящих процессов – к экономической науке. Однако сам факт того, 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 профессиональных эмпирических исследований, так и их теоретических обобщений с выходом за пределы теорий среднего уровня.

Параграф 3. Стратегия эмпирического исследования санкционной политики[9]

Активное применение санкций со стороны и США и 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 параграфа состоит в том, что эмпирическое изучение политики санкций следует вести от общих баз данных в области санкций к более нюансированному анализу отдельных случаев (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 одних лишь базах данных множества случаев без глубокой оценки отдельных кейсов чревата тривиальными выводами и наблюдениями. Данный тезис будет раскрыт на примере серии эмпирических исследований политики санкций против России и зарубежных государств, в том числе проводимых автором на протяжении нескольких лет.

[9] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2023].

Анализ теоретических основ изучения политики санкций, проведенный в предыдущем параграфе, подразумевал, 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. Как отмечалось выше, экономические санкции являются политической проблемой поскольку, во-первых, представляют собой инструмент господства и принуждения в международных отношениях, и, во-вторых, являются набором определенных бюрократических и институциональных практик. Использование санкций зачастую представляет собой институционализированный политический процесс. В руках целого ряда крупных держав существуют 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 которым 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 – бюрократических рутин и правил игры в данной области. Мы говорим о политике санкций как о совокупности решений многообразных игроков на стороне стран-инициаторов и стран-мишеней, так и как о совокупности институтов, с помощью которых принимаются и исполняются принятые решения. Сбор, анализ и оценка фактов, отражающих применение санкций и адаптацию к ним, может 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 существуют 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 только "просеяв" тысячи наблюдений и частных случаев. Ниже мы рассмотрим то, как увязываются два этих уровня познания в изучении политики санкций и то, каким может быть алгоритм их сочетания.

Санкционная политика: базы данных и пределы их возможностей[10]

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 бы наблюдаемые случаи рассматривались по отдельности, изолированно друг друга, или если бы информация о них не кодировалась в виде переменных.

Можно выделить целый ряд прорывных исследований политики санкций, основой которых стало создание баз данных. Прежде всего, речь об уже упомянутом в Параграфе 1 «классическим» труде Г. Хафбауэра и его коллег [Hufbauer et al. 2009]. На основе их базы данных была проведена масштабная теоретическая работа по классификации ограничительных мер и особенностям их применения. Другая крупная база – TIES. Ее особенностью стал учет широкого набора факторов, определяющих эффективность санкций с точки зрения достижения инициаторами своих политических целей. База 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 [Bapat et al. 2013]. Один из недавних примеров создания новых баз данных – исследование Ф.

[10] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2023].

Джумелли и его коллег, объединившая случаи применения санкций Европейским Союзом [Giumelli et al. 2020]. Похожий подход был применен группой ученых применительно к ограничительным мерам Совета Безопасности ООН. Количественная база данных была дополнена масштабным изучением основных проблем принятия решений о санкциях и их применении [Beirsteker et al. 2016]. Наконец, следует отметить «глобальную базу санкций», охватывающую большой объем прецедентов использования односторонних ограничительных мер [Felbermayr et al. 2021, 2023].

Проблема с упомянутыми базами состояла в том, что единицей их анализа выступали отдельные крупные случаи применения санкций. Между тем, распространение так наз. таргетированных (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 для проверки своих контрагентов. В России настоящим прорывом стало появление базы данных X-Compliance группы "Интерфакс". Российская база позволяет в считанные секунды найти лица, 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, зачастую они ограничиваются лишь информацией из отдельных списков лиц под санкциями, оставляя за своими пределами ряд важных фактов [Герасимов и др. 2023]. Следует отметить и современные зарубежные базы данных «таргетированных» санкций в отношении лиц и организаций [Frazer and

Trainer 2023], а также базы данных принудительных мер в отношении нарушителей режимов санкций [Early and Preble, 2024].

Попытка преодолеть ограничения "классических" баз и современных баз данных для бизнеса была предпринята автором в Российском совете по международным делам (РСМД). Здесь была создана "База данных санкционных событий" (БДСС). Ее цель состояла 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 сегодня 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 показывало 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 рамкой всего лишь одного нормативного-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. Далее 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 как действия 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 (терроризм, 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 применения таргетированных 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 и 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. Так, например, ссылки на исполнительные указы президента США могут меняться после истечения президентского

срока, поэтому ссылка на портал Белого дома требует дублирования ссылкой из Свода законодательства США или иного источника (см. Приложение 1).

При обработке данных, информация БДСС может сегментироваться в зависимости от конкретной исследовательской задачи. Например, из базы могут выделяться данные, относящиеся к той или иной стране-инициатору. Таким образом были проанализированы тенденции применения санкций Великобританией и Европейским Союзом [Тимофеев, 2021b, 2022a]. Можно вести анализ деятельности отдельных ведомств. В частности, БДСС использовалась для изучения особенностей функционирования ключевых санкционных ведомств США [Тимофеев 2022b]. Могут решаться и более экзотические задачи, такие как оценка влияния эпидемии COVID-19 на динамику применения санкций. Было выявлено, что эпидемия не стала существенным препятствием для их применения со стороны США и других стран-инициаторов, а гуманитарные исключения во многом остались на бумаге [Тимофеев 2020a]. В сухом остатке, БДСС представляет собой гибкий инструмент, который может либо использоваться для целей мониторинга, либо для решения более узких исследовательских задач.

Вместе с тем, по отдельным направлениям политики санкций целесообразно вести базы данных, сфокусированные именно 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, автором была создана база данных применения штрафных мер. Единицей анализа стали прецеденты штрафов против отдельных компаний и физических лиц. За последние 15 лет таких штрафов набралось более трехсот. 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 (см. Приложение 2). 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 [Timofeev 2019]. Указанная база продолжает обновляться. Похожие проекты ведутся и за рубежом. Масштабное исследование провели упомянутые исследователи Б. Эли и К. Прибл, создав свою базу за период с 2003 г. по настоящее время [Early and Preble 2018, 2024].

Другим риском для бизнеса является угроза вторичных санкций, то есть ограничительных мер в отношении лиц из третьих стран, за взаимодействие со страной-мишенью и ее лицами, а также нарушение режимов санкций. Здесь автором также создана отдельная база данных вторичных санкций США в связи с режимами санкций против России. Единицей анализа является компания (юридическое лицо) в отношении которой введены вторичные санкции. Из анализа исключаются физические лица, в отношении которых США вводят вторичные санкции. Их исключение представляется некритичным поскольку часть таких лиц не ведет экономическую

деятельность и попадает под санкции по факту связи с ранее заблокированными лицами. Либо данные лица попадают под вторичные санкции вместе со своими активами. Кроме того, исключаются морские и воздушные суда. Они могут блокироваться властями США, но сами по себе не являются субъектами экономической деятельности, тогда как компании и иные организации такими субъектами являются.

Далее база заполняется по ряду переменных, отражающих отдельные характеристики единиц анализа. В их числе: дата попадания под санкции или исключения из санкционных списков; страна регистрации компании; отрасль или вид деятельности компании; правовые основания попадания под санкции с точки зрения законодательства США; повод для применения санкций; связь с ранее заблокированными лицами (физическими или юридическими); наличие сайта компании в Интернете; ссылки на источники о санкциях против компаний на сайтах Минфина и Госдепа США (см. Приложение 3).

Еще один пример сфокусированной базы данных – изучение санкционных законопроектов в Конгрессе США (см. Приложение 4). Создание такой базы автором тоже было вызвано прикладными задачами. Появление законопроектов приводило к движениям на российском фондовом рынке, соответственно нужно был понять, какой процент законопроектов становится законами, в случае каких стран такой процент выше, при каких условиях шансы на прохождение законопроекта увеличиваются. Однако собранная база позволила решить 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, любопытные данные были получены о законодательных инициативах по санкциям в отношении Китая, Саудовской Аравии, Турции и других стран.

Была выявлена специфика республиканских, демократических и двухпартийных законопроектов по санкциям [Тимофеев 2023a].

В российской политической науке в настоящее время идет работа и над другими базами. А. Лихачева возглавляет масштабный проект по сбору нормативно-правовых документов по санкциям, результаты которого находятся в процессе обработки. Е. Арапова комбинирует анализ нормативно-правовых документов с изучением событийной канвы [Арапова, Кудинов 2022]. 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 отличия в понимании санкций россиянами и американцами [Darsey and Stulberg 2019]. Другое эмпирическое исследование показало взаимосвязь между влиянием санкций на стабильность правительства страны-мишени и уровнем применяемых данным правительством репрессий [Grauvogel and Soest 2014]. 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 [Christen et al. 2017].

Возможности и ограничения баз данных в области политики санкций сходны с похожими холистскими подходами в изучении других политических проблем. Они позволяют вести мониторинг изучаемого явления, делать выводы о его структуре, выявлять закономерности, 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 аномальные, выделяющиеся из общей закономерности случаи. 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 [Тимофеев 2023].

Возможности изучения санкционной политики через отдельные случаи (кейсы)[11]

Упомянутая в Параграфе 1 критика «классической» базы данных Г. Хафбауэра и его коллег 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 применения санкций, которые, по его мнению, были примерами неэффективного использования санкций, тогда как в базе Г. Хафбауэра они значились как результативные случаи [Pape 1997].

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 случае. Как правило, объектом изучения выступает 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, внутриполитические процессы в странах-инициаторах и странах-мишенях, связанных 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 [Galtung 1967], хотя точкой отсчета его исследование явно не является. Так, например, советский ученый Д. Борисов еще в 1930-х гг. провел детальный анализ применения экономических ограничений Лиги наций, а также отдельных западных держав [Борисов 1936]. Сегодня число научных работ, посвященных отдельным кейсам, исчисляется десятками. К числу

[11] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2023].

крупных работ можно отнести монографии Р. Нефью о политике санкций против Ирана [Nephew 2018], Р. Конноли о санкциях против России [Connoly 2018], С. Хаггарда и М. Ноланда об ограничениях в отношении Северной Кореи [Haggard and Noland 2017], масштабный доклад Э. Розенберг и ее коллег о санкциях США в отношении Китая [Rosenberg et al. 2020], монографию Т. Дорфлера, объединившей серию кейсов применения ограничительных мер со стороны СБ ООН [Dorfler 2019]. Российские ученые широко используют подобный подход, также изучая случаи Ирана [Кожанов, Исаев 2019], Северной Кореи [Коргун, Толорая 2022], Китая [Кашин, Тимофеев 2020], Венесуэлы [Розенталь 2022], Сирии [Матвеев 2022] и, конечно, России [Timofeev 2021, 2023]. В некоторых академических и прикладных исследованиях изучение страновых случаев сужается до определенной сферы. В числе примеров – изучение влияния санкций на нефтяную отрасль Ирана [Graaf 2013], анализ экспортного контроля США в области высоких технологий в отношении КНР [Fuller 2021], влияние санкций на финансовый сектор ряда стран-мишеней [Hatipoglu and Peksen 2018]. Доклады специального докладчика ООН о влиянии односторонних ограничительных мер на реализацию прав человека делают акценты на гуманитарных последствиях использования санкций в отдельны странах [Douhan 2021b]. Отдельные работы концентрируются на ревизии инструментов ограничительных мер тех или иных стран и международных объединений. В частности, такие работы готовились о политике санкций Великобритании [Chase et al. 2020], ЕС [Giumelli 2013], США [Rosenberg et al. 2016] и России [Тимофеев 2021a].

Большая работа по исследованию отдельных кейсов ведется учеными и практикам в области юриспруденции и международного права. Здесь единицей анализа зачастую выступают случаи судебного оспаривания санкций, уголовных дел или административных расследований. Отдельные исследования были посвящены таким резонансным делам как иск российского

бизнесмена О. Дерипаски против Минфина США с целью оспаривания введенных против него санкций [Гландин 2021], уголовные дела против российских граждан за попытки обхода режимов санкций США [Гландин 2023], расследование властей США в отношении банка HSBC за нарушение санкционного законодательства [Hardouin 2017] и т.п. Зачастую исследования юристов не получают должного внимания в исследованиях политологов и международников. Между тем, они дают представление о специфике работы 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 часто не хватает для выстраивания теорий среднего уровня. Вместе с тем, отдельные кейсы иногда заставляют пересматривать привычные аналитические схемы. Так, например, понятие таргетированных санкций в последние 20 лет превратилось в одну из центральных категорий исследований ограничительных мер с учетом широкого опыта их применения. Смысл таргетированных 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 [Gordon 2019], однако санкции против России после февраля 2022 г. дают повод для дополнения или даже 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 на экономике в целом. Кроме того, они были дополнены широким набором мер экспортного и импортного контроля против страны. Мультипликативные эффекты точечных

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

От баз данных к отдельным случаям. Принцип «матрешки»[12]

Очевидно, что холистские исследования множества случаев и номиналистские работы над отдельными немногочисленными кейсами решают свои специфические задачи и занимают особые ниши в изучении политики санкций. Их нельзя рассматривать как взаимоисключающие. Тем не менее их сочетание представляется вполне целесообразной задачей. Рассмотрим возможности такого сочетания на примере баз данных РСМД, составленных автором.

Так, за период 2020-2024 гг. включительно в БДСС было зафиксировано 3457 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 генерировали 1637 событий (47,35%) от общего числа. Для сравнения, ЕС (не считая отдельных стран-членов) – 525 событий (15,18%), Великобритания – 405 (11,71%), Россия – 131 (4,13%) Китай – лишь 39 (1,12%). Уже здесь возникает множество развилок для дальнейшей фокусировки исследования. К примеру, его можно заострить исключительно на США. Здесь «матрешка» снова распадается на события, генерируемые уже отдельными ведомствами. Из 1637 событий, 1019 (62,24%) связано с деятельностью Минфина США. Иными словами, Минфин явно опережает все остальные ведомства в своей санкционной активности, далеко оторвавшись от Госдепартамента (163 события или 9,95%), Министерства торговли (177 событий или 10,81%) или же Министерства юстиции (181 событий или 11,05%). На данном этапе также возникает множество вариантов разборки «матрешки». Можно исследовать специфику деятельности каждого ведомства или выбрать одно из них. Минюст, на первый взгляд, генерирует относительно небольшое число

[12] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2023].

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. Здесь тоже можно вести дальнейшую фокусировку. Так, из 180 событий, связанных с деятельностью Минюста по тематике санкций, 59 относятся к России, к ее гражданам или обходу санкций в отношении России. Событий, относящихся к Ирану, насчитывается 51. В отношении Китая можно выделить 27 событий. С учетом «санкционного цунами» против России выросло число попыток обойти санкции, а с ними и число уголовных дел. Российский кластер можно разукрупнять на отдельные уголовные расследования. Здесь мы доходим до последней «матрешки», за которой следует детальное изучение отдельного дела. Таковым может 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. [Timofeev 2025].

Логика разукрупнения большой «матрешки» на отдельные составляющие может быть самой разной. Не обязательно доходить до самого мелкого элемента. Отдельный кейс может быть промежуточным. К примеру – 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 более оптимальным.

Похожая логика реализуется и в других базах. Упомянутая выше база данных расследований Минфина США в отношении нарушителей режима санкций включает более 300 единиц наблюдения. Частотный анализ на срезе 2024 г. (270 случаев) показывает, что в 78 случаях – это нарушения банков и

платежных систем. За 15 лет (2009-2024) они выплатили в виде штрафов 5,294 млрд. долларов США, тогда как остальные 192 компании из других секторов выплатили лишь 417 миллионов долларов. 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 миллиона из 5,294 миллиардов, уплаченных банками в целом. Следующая «матрешка» показывает, что всего лишь 5 банков из 78 заплатили 3,3 миллиарда, 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 самой разной. 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 [Timofeev 2025]. В следующей главе будет приведен еще один срез данных из этой базы, уже с учетом данных 2025 г.

Сходный принцип «матрешки» целесообразно использовать и в анализе вторичных санкций США. Данные за период 2022-2025 г. включают в себя 796 случаев. Далее «матрешка» разукрупняется по страновому признаку. Например, из 494 компаний, попавших под вторичные санкции, большинство (283 единицы) являются китайскими. Другой признак – причина попадания под санкции. В большинстве случаев (535 единиц) речь об обходе экспортного контроля.

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. Обновленные данные, собранные автором, за 2019-2024 гг. показывали, что ключевыми мишенями законопроектов были Китай, Россия и Иран. С ними была связана почти половина всех законопроектов. Однако появлялись и неожиданные кластеры законопроектов против союзников США. Например, на Турцию приходилось 2,29% 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%. Большая их часть (25 из 30) 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 доминируют в предложении таких биллей в отношении Китая и Ирана, тогда как в отношении России такого явного крена не наблюдалось. По тематике санкций за нарушение прав сексуальных меньшинств, наоборот, республиканских проектов не фиксировалось. Здесь доминировали 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 случаев законопроектов.

***

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». В последующих главах буде реализована данная исследовательская стратегия.

Глава 2. Санкционная политика США: институты исполнительной и законодательной власти

Параграф 1. Санкционная политика США на уровне исполнительной власти[13]

Упомянутые в первой главе исследования дают интересный материал о концептуальных основах, причинах и последствиях введения санкций. В терминах системного анализа, они прекрасно раскрывают «входы» и «выходы» (inputs and outputs). Однако за скобками во многом остается «черный ящик» – институциональный механизм принятия решений и его функционирование. Между тем, понимание специфики институтов в странах-инициаторах имеет самостоятельное прикладное значение. Оно дает возможность понять суть политического процесса, связанного с разработкой и применением санкций, а значит точнее определить риски ограничительных мер для отдельных лиц, организаций и государств. Кроме того, изучение институтов позволяет преодолеть одну из «слепых зон» реалистской теории и заглянуть внутрь «бильярдного шара», то есть системы принятия внешнеполитических решений.

Применительно к механизмам политики санкций США на уровне исполнительной власти накоплен определенный пласт литературы. А. Купер Дрюри провел масштабное исследование санкций в контексте института президентской власти [Cooper Drury 2005]. Существуют работы о деятельности Минфина США – ключевого органа исполнительной власти в области применения ограничительных мер [Zarate 2013, Early and Preble 2018, Гландин 2018], а также о специфике экспортного контроля США [Bown 2020, Casey 2023, Kentake 2020, Stewart 2023, Krige and Daniels, Whang 2020, Jones,

[13] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2022b].

2020, Wagner 2020]. Однако в целом число подобных работ несопоставимо с объемом исследований эффективности санкций или отдельных кейсов их использования. Даже упомянутые работы можно лишь с натяжкой считать сфокусированными на самих институтах. Скромное внимание ученых к институтам может быть связано с опасением получить чисто описательные исследования. Природа институтов уже зафиксирована в законодательстве, а значит хорошо известна. Создается впечатление, что здесь трудно добиться приращения новых знаний. Работы, посвященные функционированию институтов политики санкций в США, явно находятся за пределами исследовательского «мейнстрима».

Между тем, в отношении институтов остается открытым целый ряд вопросов. Как именно они функционируют в данный отрезок времени? 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, понимание институциональной статики, отраженной в законодательстве, далеко не означает понимания институциональной динамики – повседневного функционирования институтов. Целью параграфа является анализ институциональной структуры политики санкций США на уровне исполнительной власти с точки зрения их структуры и функций. Институциональная структура изучается с опорой на законодательные и правоприменительные документы США в области политики санкций, а также с использованием Базы данных санкционных событий (БДСС), разработанной автором и описанной в предыдущей главе.

Полномочия президента США в области санкционной политики[14]

Президент США наделен широкими полномочиями в области применения ограничительных мер. Законодательно они были 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 и регуляторные меры применительно к активам, связанным с зарубежными государствами. В период Холодной войны ЧП использовались в качестве основания для введения санкций против КНДР и КНР, а затем против Вьетнама, Кубы и Камбоджи. Однако в 1970-х гг. произошла существенная реформа полномочий. В частности, 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. [Casey et al. 2020].

IEEPA связывает понятие чрезвычайного положения с любой новой [unusual] или чрезвычайной угрозой национальной безопасности, внешней политике или экономике США, источник которой находится за рубежом [U.S. Congress 1977]. 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

[14] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2022b].

множество проблем. Пример – исполнительный указ Дж. Байдена № 14024, в котором объявлялось ЧП в связи с «вредоносными действиями России за рубежом». При этом «вредоносные действия» охватывают самый широкий круг вопросов – от «вмешательства в выборы», до безопасности союзников США. После начала Специальной военной операции в 2022 г. именно указ 14024 стал основным правовым механизмом применения санкций против России [U.S. President 2021].

Для противодействия чрезвычайным угрозам IEEPA наделяет президента полномочиями по запрету или регулированию широкого набора финансовых и торговых отношений с зарубежными странами, гражданами и организациями. В 1970-х гг. новацией стало ограничение действия ЧП одним годом, зафиксированное в NEA [U.S. Congress 1976]. Однако оно носит формальный характер. Президент может продлевать его действие ежегодно. Так происходит, например, с ЧП по Ирану, которое ежегодно пролонгируется с 1979 г. Согласно IEEPA президент также обязан раз в полгода отчитываться перед Конгрессом о работе по противодействию ЧП. Конгресс может отменить ЧП совместной резолюцией обеих палат [U.S. Congress 1977]. Но подобных прецедентов в истории США не было. Документально чрезвычайное положение, как правило, фиксируется в виде исполнительного указа [далее указа] президента. Объявленное ЧП может уточняться, конкретизироваться и видоизменяться новыми указами. Так, например, ЧП по ситуации на Украине было зафиксировано в указе №13660 от 2014 г., [U.S. President 2014] однако его положения расширялись в ряде дополнительных указов.

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 таком случае невозможна. Так, например, произошло с упомянутыми исполнительными указами по Украине, а также по кибер-безопасности. Указы № 13660, 13661, 13662, 13685, 13694 и 13757 были кодифицированы в Законе PL 115-44 (CAATSA) [U.S. Congress 2017]. Подробнее полномочия Конгресса рассматриваются в следующем параграфе.

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» [U.S. Department of State 2020b], нежели предполагалось законом, а Администрация Дж. Байдена в первые месяцы его пребывания у власти, наоборот, применяла этот и последующие поправки к нему более умеренно. Были введены ограничения против отдельных морских судов, но не в отношении ключевых для реализации проекта юридических лиц [U.S. Department of State 2021]. Администрация Дж. Байдена предприняла более решительные действия в отношении проекта только после начала Специальной военной операции в 2022 г. (см. главу 4).

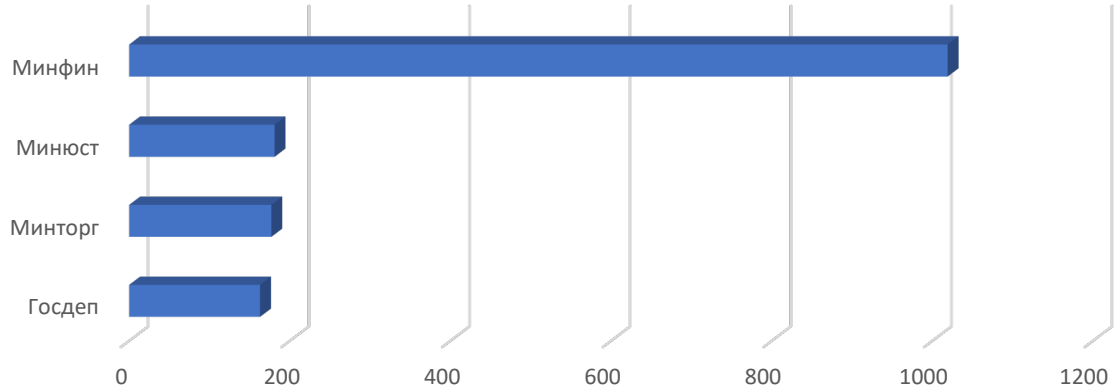
Сроки исполнения законов также могут сдвигаться Администрацией. Например, закон PL 105-261 1999 г. обязывал Министерство обороны подготовить список «китайских коммунистических военных компаний» в течение 90 дней [U.S. Congress 1999]. Но выполнено это требование было лишь через 22 года в 2020 г. на фоне обострения американо-китайских отношений [U.S. Department of Defense 2020]. Положения отдельных законов могут использоваться гибко, что показывает, например, применение закона PL 102-

182 [CBW Act] 1991 г. «О запрете химического и биологического оружия» [U.S. Congress 1991] 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 [U.S. President 2019]. В 2021 г. запрет расширили на «рублевые» облигации на первичном рынке [U.S. Department of the Treasury 2021]. 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. В частности, так произошло с законопроектом DASKA, которые предусматривал «драконовские санкции» против России [U.S. Congress 2021]. Его не поддержало Правовое управление Госдепартамента [Timofeev 2021a], посчитав новое законодательство избыточным. 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. Каждое из них отвечает за свой сегмент политики санкций. Он зависит от типа применяемых ограничений (финансовые, торговые, визовые, технологические и др.) или же от функции в процессе принятия и применения решений (сбор информации ее анализ, отчеты по отдельным секторам, принудительные меры уголовного или административного характера и т.п.). Среди профильных ведомств в первую очередь выделяется «большая четверка» – Министерство финансов (Казначейство), Государственный департамент, Министерство торговли, а также Министерство юстиции [U.S.

Government Accountability Office 2019]. Значимость «большой четверки» хорошо видна на примере данных БДСС. В период с января 2022 г. по июль 2024 г. из 1637 событий в области политики санкций США, которые предполагали введение, усиление или, наоборот, ослабление или отмену санкций, 1540 (94,07%) связано именно с «большой четверкой». Из них 1019 (62,24%) приходится на Минфин, 181 (11,05%) на Минюст, 177 (10,81) на Минторг и 163 (9,95) на Госдеп (см. рис. 1).

Рисунок 1. Распределение санкционный событий по четырем органам исполнительной власти США. Источник: подготовлен автором



Полномочия и функции Минфина (Казначейства) США в области санкционной политики[15]

В руках Казначейства сосредоточены полномочия по применению финансовых санкций. Деятельность на данном направлении сконцентрирована в Управлении по борьбе с терроризмом и финансовой разведки. 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 крупным является «Список особо классифицированных лиц» (SDN - Specially Designated Nationals and Blocked Persons List). Список включает в себя несколько десятков тысяч зарубежных физических и юридических лиц, а также воздушные и морские суда, попавшие под блокирующие финансовые санкции. Такие санкции предполагают запрет гражданам и организациям США практически всех экономических транзакций с лицами, включенным в список. Активы данных лиц в юрисдикции США должны быть заморожены, то есть данные лица, номинально сохраняя за собой право собственности на принадлежащие им активы, лишаются права распоряжения и передачи своей собственности в американской юрисдикции [U.S. Congress 1977]. Нарушение данных запретов в юрисдикции США влечет административную и уголовную ответственность как для американских лиц, так и для иностранцев. Для иностранных лиц из юрисдикций третьих стран и вне американской юрисдикции сделки с ранее заблокированными лицами могут вести к вторичным санкциям, то есть они также могут внесены в список

[15] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2022b].

заблокированных лиц. Блокирующие санкции и попадание в SDN-List можно отнести к числу наиболее болезненных санкций в отношении тех лиц, которые ведут внешнеэкономическую деятельность и используют долларовые расчеты. Фактически заблокированные таким образом лица отчуждаются от возможности использовать в расчетах доллары США. Блокирующие санкции являются таргетированными, так как формально направлены на отдельных лиц, хотя ущерб от таких санкций может быт значим для страны в целом, особенно если речь идет о крупных и системообразующих для страны активах [Тимофеев 2020b].

В числе других списков Минфина – список секторальных санкций (Sectoral Sanctions Identifications List). Данный список появился в 2014 г. на фоне украинского кризиса. Секторальные санкции запрещают лишь отдельные транзакции с компаниями из тех или иных секторов экономики страны-мишени. Секторальные санкции могут быть как таргетированными, так и направленными на отдельные сектора экономики без привязки к отдельным лицам. Пример первого случая – запреты на кредитование поименованных в списке секторальных санкций лиц, принадлежащих к российскому энергетическому и финансовому сектору на срок более 14 дней. Данные запреты были зафиксированы Директивами 1 и 2 во исполнение указа 13662 [U.S. Department of the Treasury 2014a, 2014b; U.S. President 2014b]. Пример второго случая – запреты на предоставление товаров, услуг, технологий и финансирования для российских энергетических проектов на арктическом шельфе (Директива 4 во исполнение указа 13662). В данном случае запрет не подразумевает список компаний, а распространяется на географически определенную часть энергетического сектора России [U.S. Department of the Treasury 2014c] и наряду с финансовыми ограничениями подразумевает и элементы экспортного контроля, то есть применение данных санкций осуществляется совместно с Министерством торговли.

Следует отметить, что секторальный принцип может быть основанием для применения блокирующих санкций. То есть основанием для внесения в SDN-List является принадлежность к определенному сектору экономики страны-мишени. Такие санкции нельзя называть секторальными постольку, поскольку по своей сути они являются блокирующими. Однако сам факт блокирования только лишь по основаниям принадлежности к сектору экономики заставляет вводить дополнительную категорию. Назовем ее «гибридные санкции», то есть сочетающие в себе форму блокирующих санкций с секторальным принципом в качестве основания для их использования против отдельных лиц. Например, ст. 1 указа 13902 дает полномочия Минфину США вводить блокирующие санкции в отношении лиц, работающих в строительном, добывающем, производственном и текстильном секторах иранской экономики [U.S. President 2020]. Это не значит, что все лица в данных секторах автоматически попадают в список заблокированных лиц. Минфин может избирательно блокировать отдельные лица по своему усмотрению. «Гибридные санкции» применяются и в отношении России, по основаниям ст. 1 указа 14024 [U.S. President 2021].

Относительно новый список – CAPTA-List (обновляется с 2019 г.) или список организаций, в пользу которых банки США не могут открывать корреспондентские счета. В отличие от SDN-List данный список предполагает значительно менее жесткие меры, так как собственность попавших в данный список лиц не замораживается. По всей видимости, запрет на ведение корсчетов в США замышлялся как более мягкий вид запретов, который можно было бы вводить, не прибегая к блокирующим финансовым санкциям. На практике данный запрет применяется редко. Список не обновляется с 2022 г. В феврале 2022 г. после начала Специальной военной операции в него был внесен ряд компаний из России (например, «Сбербанк»), но в их же отношении затем применялись блокирующие финансовые санкции, то есть они были внесены и в SDN-List [U.S. Department of the Treasury 2022]. В списке также присутствуют компании из Китая, Ирана, Северной Кореи. Тем не мене риски

попадания в данный список прописываются в новых правовых механизмах политики санкций. Например, указ 14114 предполагает риски подобных санкций (наряду с блокирующими) в отношении зарубежных финансовых институтов за сделки в пользу российского ВПК и по ряду товаров двойного назначения [U.S. President 2023]. Иными словами, малочисленность фигурантов списка не означает отсутствие риска применения предполагаемых им санкций.

Еще более новый список – «Санкции по меню» (Menu Based Sanctions). Данный список отражает применение федеральных законов США, подразумевающих наличие «меню санкций», из которого исполнительная власть выбирает меры по своему усмотрению. В отличие от SDN-List, на фигурантов которого распространяются одинаковые блокирующие санкции, каждое лицо, находящееся в списке «санкций по меню» (Non-SDN Menu-Based Sanctions List или NS MBS) находится под специфическими ограничениями, которые фиксируются применительно к каждому такому лицу. Примером «меню санкций» может служить ст. 235 закона PL-115-44 (CAATSA). Она дает набор из 12 видов ограничительных мер, которые исполнительная власть может в соответствии со ст. 231 применять против лиц, вовлеченных в значимые сделки с российским ВПК [U.S. Congress 2017]. Так, например, среди фигурантов NS MBS числится Управление по военной промышленности Турции, которое власти США связывали с закупками российских систем ПВО. В отношении организации зафиксированы такие ограничения как запрет на экспорт в пользу лица, запрет на предоставление займов, ограничения в отношении руководства организации, запрет на помощь со стороны экспортно-импортного банка. «Санкции по меню» используются и со ссылкой на исполнительные указы президента США. Некоторые из них (например, 13662) являются часть федерального законодательства, будучи кодифицированными в CAATSA, другие пока не кодифицированы, однако также используются для применения «санкций по меню» [U.S. Department of the Treasury 2024].

Впрочем, широкого применения в сравнении с SDN-List данный список тоже не получил, хотя и остается действующим правовым механизмом.

Ограниченно используется и «Список зарубежных нарушителей режима санкций» (Foreign Sanctions Evaders List – FSE-List). Он обновляется, начиная с 2014 г. и в соответствии с указом 13608 2012 г. предполагал запрет лицам в американской юрисдикции на транзакции с теми, кто был внесен в FSE-List в связи с ограничительными мерами против Ирана и Сирии [U.S. President 2012]. В списке фигурируют лица из Турции, Швейцарии, Нидерландов и ряда других стран. Но и данный список также используется редко. В 2022 г. в него внесли лишь два лица, а в 2023 и 2024 гг. он не обновлялся вообще [U.S. Department of the Treasury 2022]

Еще одна недавняя новелла – «Список компаний китайского военно-промышленного комплекса» (Chinese Military-Industrial Complex Companies List). Компаниям из данного списка запрещены определенные операции на американском фондовом рынке. Список появился в период первого президентства Д. Трампа и изначально назывался «Список китайских коммунистических военных компаний» (Communist Chinese Military Companies List). Администрация Дж. Байдена убрала из его названия идеологический компонент, но смысл списка остался практически неизменным. В него входят крупные китайские компании, производящие товары двойного назначения [U.S. Department of the Treasury 2021a]. Ограничения в их адрес можно считать достаточно мягкими в сравнении с блокирующими санкциями. Им запрещено привлекать американский капитал на фондовых рынках США, но лица в юрисдикции США могут осуществлять с ними любые другие сделки [U.S. President 2021a]. Список обновлялся в 2020 и 2021 г., но в 2022-2026 гг. оставался без изменений. Еще меньшим является «Список членов Палестинского законодательного совета», куда входят те его

члены, которых США считают причастными к террористическим организациям [U.S. Department of the Treasury 2023].

Таким образом, ключевым инструментом в руках Минфина США остаются финансовые блокирующие санкции, закрепляемые в SDN-List. Остальные списки, отражающие более мягкие санкции, являются значительно меньшими по числу охватываемых лиц, а также применяются значительно реже. Если SDN-List меняется несколько раз в месяц и включает десятки тысяч лиц из десятков стран, в том числе дружественных или союзных США, то остальные списки в лучшем случае исчисляются сотнями лиц и могут не обновляться годами. Подобный перекос может объясняться универсальностью блокирующих санкций, в отличие от иных финансовых ограничений, предполагающих узкую страновую или секторальную специфику.

В настоящее время OFAC ведет более 30 программ в области финансовых санкций. Каждая из них базируется на федеральных законах, исполнительных указах президента по тематике программы, а также подзаконных актах – директивах, определениях, лицензиях и иных документов OFAC. Одна страна или ее лица могут попадать под санкции по основаниям сразу нескольких программ. Так, санкции против России осуществляются в рамках программ «Вредоносная деятельность России за рубежом», «Санкции по тематике Украины/России», «Иностранное вмешательство в выборы», «Санкции во исполнение закона им. Магнитского» и др. [U.S. Department of the Treasury 2024a].

Отдельно следует выделить использование Минфином США вторичных санкций. В праве США понятие вторичных санкций отсутствует - оно не расшифровывается в федеральных законах, указах президента США или подзаконных актах. Однако оно используется в политическом лексиконе, в том числе на слушаниях в Конгрессе США [U.S. Congress 2017a]. Его можно

встретить в часто-задаваемых вопросах на портале Минфина США [U.S. Department of the Treasury 2018c]. Предупреждение о риске вторичных санкций содержится и в картотеке лиц, против которых введены блокирующие финансовые санкции [U.S. Department of the Treasury 2024c]. Понятие вторичных санкций разрабатывается скорее в исследовательской литературе, а не в праве. Из недавних работ можно выделить сборник статей под редакцией Т. Рюйса и его коллег [Ruys et al. 2025], ряд более ранних академических статей [Meyer 2014; Gurule 2017; Ruys and Ryngaert 2020; Terry 2022; Тимофеев 2024], а также аналитические доклады заруежных «фабрик мысли» [Geranmayeh and Rapnoul 2019; Lohmann 2019; Blockmans et al. 2020; Blockmans 2021; Bartlett and Ophel 2021]. В узком смысле под вторичными санкциями понимается использование ограничительных мер в отношении лиц из третьих стран за взаимодействие со страной-мишенью или обход режима санкций. В случае США именно блокирующие финансовые санкции наиболее часто используются в качестве инструмента вторичных санкций (хотя их применяет, например, и Минторг США, внося отдельные лица из третьих стран в свои списки экспортного контроля). Как мы увидим ниже, именно на российском направлении практика применения вторичных санкций стала измеряться сотнями организаций.

База данных санкционных событий (БДСС) подтверждает обозначенные выше наблюдения. По числу событий в области политики санкций Минфин почти вдвое опережает остальные ведомства «большой четверки» вместе взятые (1019 событий против 521 у Госдепа, Минторга и Минюста). Из 1019 событий 684 классифицированы в БДСС как отрицательные. То есть речь о введении санкций, внесении тех или иных лиц в санкционные списки, штрафы в отношении нарушителей режимов ограничительных мер и др. 335 событий классифицируются как положительные. Внесение в санкционные списки (преимущественно SDN) – ключевой тип отрицательных событий, связанных с действиями Минфина: 543 из 684 (79,38%). В 65 (9,5%) случаях речь о

финансовых штрафах или обнаружении нарушения. Остальные представляют собой новые директивы, определения и иные подзаконные акты, отмены исключений из режима санкций, введение иных запретов. Что касается положительных событий, то ключевым их типом является выпуск генеральной лицензии, то есть исключение (как правило временное) из режима санкций: 207 из 335 (61,79%). Не так редки исключения из санкционных списков: 114 из 335 (34,03%). Остальные положительные события – выдача специальных лицензий для совершения отдельных сделок, прекращение административных расследований и др.

Россия – ключевая тематика событий, связанных с действиями Минфина. Из 1019 случаев на нее приходится 234 (23,06%). Для сравнения на Иран приходится 129 событий (12,65%), на КНДР – 29 (2,84%), Сирию – 28 (2,74%), Кубу – 19 (1,86%), КНР – 17 (1,66%). Немалое число событий формально связано с функциональными проблемами. Борьба с терроризмом – 116 (11,38%), борьба с наркобизнесом – 79 (7,75%), права человека (в т.ч. по закону им. Магнитского и глобальному закону им. Магнитского) – 42 (4,12%), безопасность в цифровой среде – 23 (2,25%). Следует учитывать, что санкции по функциональным направлениям нередко привязываются к гражданам и организациям той или иной страны, то есть их нужно рассматривать и в контексте двусторонних отношений. Так, проблематика терроризма в ряде случаев связывается с иранскими лицами, права человека – с Китаем, Россией и Ираном, кибер-безопасность – с Россий и Китаем. Россия является ключевой мишенью политики санкций, что хорошо видно на рис. 2.



Рисунок 2. Политика санкций Минфина США: события по странам и функциональным проблемам. Источник: подготовлен автором

Минфин США обладает полномочиями вести административное преследования нарушителей режима санкций. Его принципы административного преследования ясно прописаны в «Руководстве о принудительных мерах во исполнение экономических санкций». На основе «Руководства» выносятся решения об административных штрафах в отношении отдельных компаний и физических лиц. Структурная общность таких документов позволила закодировать содержащуюся в них информацию и составить количественную базу данных из 293 случаев (ее параметры описаны в предыдущей главе). Подавляющее большинство (191 из 293) сводится к административному преследованию американских лиц. Еще в 31 случаях речь о дочерних компаниях США за рубежом. Остальные – зарубежные лица из Великобритании (13), государств ЕС (23), Швейцарии (6). Стран из других регионов еще меньше. Наиболее заметны – Китай (5) и ОАЭ (4). Иные страны представлены единичными случаями. Однако сумма штрафов, которые заплатили лица из США и зарубежные компании отличается. 191 американская фирма в период с 2009 по 2025 гг. в совокупности заплатила в виде штрафов за нарушение санкций 258,7 млн.

долларов из 7,3 млрд. собранных во всех 293 случаях (всего лишь 3,5%). Если добавить 31 «дочку» американских компаний (55,4 млн. долларов), то сумма вырастет до 314,1 млн. (4,3%). С другой стороны, 71 зарубежных компаний заплатили 6,989 млрд из 7,3 млрд (95,7%). Иными словами, на иностранцев приходится львиная доля штрафов. 5,75 млрд. выплат приходится всего лишь на десять случаев. В 9 из 10 из них речь о штрафах в отношении крупных банков из ЕС, Великобритании и Швейцарии, а наибольший штраф заплатила зарегистрированная на Каймановых островах криптобиржа Binance в 2023 г. – 968,6 млн. долларов. Основная причина состоит в том, что и Binance, и зарубежные банки использовали доллары США для расчетов с заблокированными лицами. Величина штрафов объясняется спецификой банковской и биржевой деятельности – большим количеством транзакций, сложностью структуры внутренних процессов работы финансовых институтов, их географическим разнообразием, а значит и более высокой вероятностью затронуть юрисдикции под санкциями США. Интересно, что на китайские компании приходится лишь 111,2 млн. долларов выплат, 100,8 млн. из которых заплатила компания ZTE за нарушение режима санкций в отношении Ирана. Тогда как на компании из Великобритании, Швейцарии и стран ЕС приходится – 5,74 млрд. долларов (78,63%).

Под административные расследования Минфина США попадают как небольшие компании, так и крупные транснациональные корпорации. Среди зарубежных «лидеров» по сумме выплаченных штрафов – банки BNP Paribas, Standard Chartered Bank, ING Bank, UniCredit Bank и др. Среди американских мейджоров в списке выплативших штрафы, – Microsoft, Amazon, Apple, JP Morgan, ExxonMobil, HSBC Bank и др.

Пока лишь небольшое число случаев связано с нарушением санкций в отношении России. В 2017, 2018 и 2019 гг. было лишь по одному такому штрафу. В 2020 и 2021 – уже по три. В 2022 – два, в 2023 г. – семь, в 2024 г. –

снова три. К маю 2025 г. Минфин оштрафовал две компании и обе в связи с санкциями против России. Основная масса штрафов выплачена из-за нарушений режима санкций в отношении Ирана, Сирии, Кубы, КНД и других стран. Здесь сказывается эффект задержки. Собранные данные показывают, что со времени первого нарушения до соглашения о штрафе проходит в среднем более шести лет. Поэтому эффекта от масштабных санкций против России после февраля 2022 г. следует ожидать в ближайшие годы.

Из 293 наблюдаемых случаев 47 (16,04%) классифицируется властями как умышленное нарушение. 67 случаев из 293 (22,86%) определяются как «вопиющие» (egregious). Среди них не только умышленные нарушения, но и нарушения по неосторожности, которые компании впоследствии пытались скрыть или не раскрывали добровольно, зная о них. Иными словами, административное преследование связано, главным образом, со случайными или неумышленными нарушениями. В 117 случаях из 293 (39,93%) компании сами сообщали регулятору о своих нарушениях. Подавляющее большинство оштрафованных компаний предпринимает меры по улучшению системы контроля исполнения режимов санкций. После появления в мае 2019 г. «Рамочного руководства по соблюдению режима санкций» Минфина США (U.S. Department of the Treasury 2019a), доля компаний, создавших или улучшивших систему санкционного комплаенса после выплаты штрафа составила 92 из 106 (86,79%). В 225 из 293 (76,79%) случаев компании или физические лица в той или иной форме сотрудничали с регулятором в процессе расследования. На деле это число может быть выше, так как факт сотрудничества не всегда отражается в материалах Минфина. Наконец, 241 из 293 случаев (82,25%) – это первые нарушения, лишь три случая задокументированы как повторные. В остальных классификация не приведена, что может говорить о том, что они также не имеют рецидива.

Данные по административным штрафам Минфина США показывают, что в подавляющем большинстве случаев компаниям свойственно сотрудничать с регулятором, не повторять нарушений, а также улучшать систему контроля выполнения законодательства. Крупные компании нередко попадают под административное преследования, подчас выплачивая солидные штрафы. Однако требования Минфина США влияют на их дальнейшее поведение, равно как и на действия более мелких фирм в сторону ожиданий властей по исполнению режима санкций. Значительная часть штрафов была выплачена иностранными, а не американскими компаниями, хотя последние чаще попадают под административную ответственность. Широкое толкование юрисдикции США позволяет Вашингтону воздействовать как на американский, так и на зарубежный бизнес, создавая стимулы к соблюдению своих режимов ограничительных мер [Timofeev 2025].

Полномочия Министерства торговли в области санкционной политики[16]

Министерство торговли курирует ограничения в области экспорта и импорта, а также выдачу разрешающих лицензий в данной области [U.S. Department of Commerce 2024]. Администрированием санкций занимается Бюро промышленной и международной безопасности (BIS), в руках которого сосредоточены инструменты экспортного контроля, регулируемого Регламентом в области экспортного контроля (Export Administration Regulations или EAR). В EAR закреплены основополагающие принципы и понятия, запреты, режимы торговых санкций в отношении отдельных стран, физических и юридических лиц, ответственность за нарушение и др. [U.S. Code 2024]. Специфика экспортного контроля США состоит в том, что его объектом может быть как зарубежная страна в целом, так и отдельные физические и юридические лица. То есть он может носить всеобъемлющий характер в отношении страны и при этом сочетаться с таргетированными ограничительными мерами. Например, в отношении Ирана действует всеобъемлющий запрет на экспорт и импорт, зафиксированный в п. 560.204-560.206 Регламента о санкциях против Ирана [U.S. Code 2024a]. Одновременно ряд иранских компаний и организаций отражены в списках таргетированных санкций. То же касается и России. Тотальный запрет на торговлю с Россией пока не введен, но значительная номенклатура товаров (в т.ч. товары двойного назначения) запрещена к поставке в Россию в целом, тогда как таргетированные санкции в отношении отдельных российских лиц подразумевают еще более широкие ограничения (см. Главу 4).

Таргетированные торговые санкции отражаются в ряде списков. Наиболее жесткие ограничения касаются «Списка запрещенных лиц» (Denied Persons List), с которыми американским лицам запрещены экспортные сделки. Далее

[16] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2022b].

идет наиболее часто используемый и многочисленный с точки зрения числа фигурантов «Список организаций» (Entity List), в отношении которых невозможны определенные экспортные операции без лицензии (Приложение 4 Части 744 EAR). Как правило, речь о запрете на поставки данным лицам товаров из Списка коммерческого контроля, то есть товаров двойного назначения. В «Список непроверенных лиц» (Unverified List) входят лица, по которым ведомство не может проверить информацию о сделках (Приложение 5 Части 744 EAR). 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 (Приложение 7 части 744 EAR). Это более мягкие ограничения в сравнении с запретами, предполагаемыми Entity List [U.S. Code 2024]. Минторг также применяет штрафные меры за нарушение режима санкций.

В сравнении с Минфином США с политикой Минторга связано 177 события. 153 (86,44%) из них носят отрицательный характер (внесение в списки ограничительных мер, административные расследования и др. и лишь 24 (13,55%) события – положительный (исключение из списков, выдача общих лицензий). Выдача специальных лицензий на поставки отдельных товаров является рутинной практикой для Минторга, не отражается в открытых источниках и не фиксируется в БДСС. Среди ключевых мишеней – Россия – 57 событий (32,2%), Китай – 51 (28,81%), Иран – 17 (9,6%). В отличие от Минфина Минторг ориентирует санкционные программы на страны, независимо от того, что является поводом для введения санкций. В распределении на рис. 3 Китай занимает более заметное место как в связи с тем, что финансовые санкции пока активно не применяются против китайских лиц, так и в связи с тем, что информация о Китае не «прячется» в событиях по функциональным направлениям, таких как права человека. Доля Ирана заметна, но не является определяющей в т.ч. в связи с тем, что многие торговые

санкции уже введены против Исламской республики. Лидирующее положение России закономерно с учетом кризиса российско-американских отношений.



Рисунок 3. Политика санкций Минторга США: распределение событий по странам. Источник: подготовлен автором

Минторг также может вести административное преследование нарушителей режима экспортного контроля. Бюро промышленности и безопасности Министерства торговли США регулярно публикует обзор актуальных случаев выявления нарушений. В них прописываются как принципы административных наказаний, так и детали расследований. Как и в случае с Минфином США, некоторые расследования ведутся совместно с Минюстом США при наличии оснований не только для административного, но и уголовного преследования нарушителей [U.S. Department of Commerce 2024c].

Полномочия Государственного департамента в области санкционной политики[17]

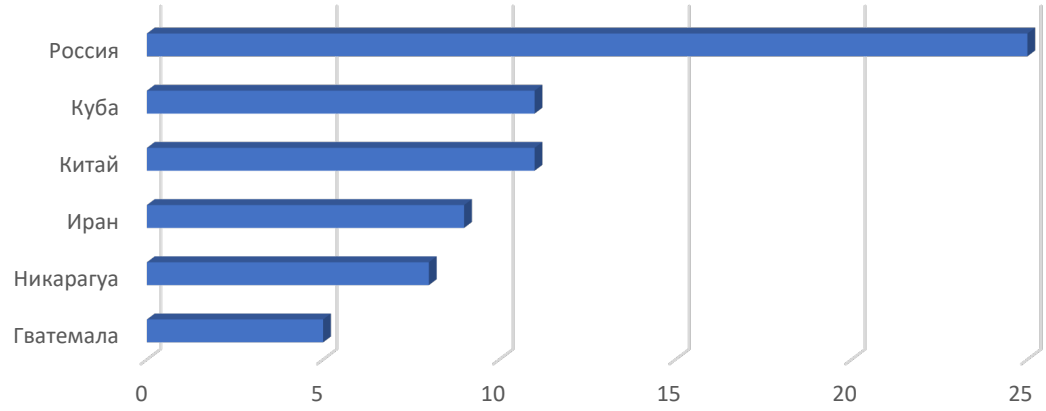
Ключевая функция Госдепартамента – политическая координация использования санкций. Данная тематика сосредоточена в руках Управления политики и применения экономических санкций (The Office of Economic Sanctions Policy Implementation или SPI) в составе Дивизиона санкций и противодействия финансовым угрозам, который в свою очередь является частью Бюро проблем экономики и бизнеса. 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 уполномочен использовать финансовые штрафы. Примечательно, что Госдепартамент также обладает полномочиями вводить блокирующие санкции независимо от Минфина США, однако их последующее администрирование все же осуществляет Минфин. Иными словами, Госдепартамент принимает решение о блокировании тех или иных лиц, которые затем включаются в SDN-List Минфина США. Федеральные законы и исполнительные указы президента также могут наделять Госдепартамент отдельными полномочиями по ведению тех или иных списков. В их числе, например, список российских организаций в области ВПК и силового блока, который Госдепартамент уполномочен вести в соответствии со ст. 231 CAATSA [U.S. Congress 2017]. Кроме того, в указах президента США, как правило, устанавливаются механизмы

[17] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2022b].

межведомственных консультации при принятии решений о санкциях. Госдепартамент указывается в качестве одного из ведомств для таких консультаций.

Из 163 событий, связанных с политикой санкций на уровне Госдепа, 154 (94,48%) являются отрицательными и лишь 9 (5,52%) положительными. Среди отрицательных преобладают отмены виз – 79 (48,46%). В данном случае речь не о количестве индивидов, у которых отменены визы, а о количестве решений об отмене, которые могут распространяться на группы лиц. Кроме того, блокирующие финансовые санкции зачастую предполагают и визовые ограничения, поэтому технически госдепартамент вводит визовые ограничения и по тем эпизодам блокирующих санкций, которые вводит Минфин. 32 события (19,63%) связано с внесением отдельных лиц в те или иные списки, в том числе заблокированных лиц. В остальных случаях речь о применении финансовых штрафов в отношении нарушителей режима экспорта вооружений, высылка дипломатов и др. С учетом того, что Госдеп работает в тесной координации с Минфином (например, по блокирующим санкциям) и Минторгом (например, по контролю экспорта вооружений), реальная вовлеченность ведомства в санкционные события гораздо выше, чем число действий, предпринимаемых Госдепом единолично. Наибольшее число событий закономерно связано с Россией – 25 (15,33%), с Китаем -11 (6,74%), Ираном – 9 (5,52%). Примечательно, что в случае Госдепа больше событий сфокусировано на странах Латинской Америки – Кубе (11 единиц или 6,74%), Никарагуа (8 единиц или 4,9%), Гватемале (5 единиц или 3,06%). Среди функциональных проблем выделяется борьба с терроризмом – 12 событий (7,36%) и борьба с коррупцией – 11 (6,74%) (Рис. 4). И по странам Латинской Америки, и по борьбе с коррупцией визовые ограничения против отдельных чиновников являются ключевым инструментом ограничительных мер по линии Госдепартамента.

Рис. 4. Политика санкций Госдепа США: распределение событий по странам. Источник: подготовлен автором



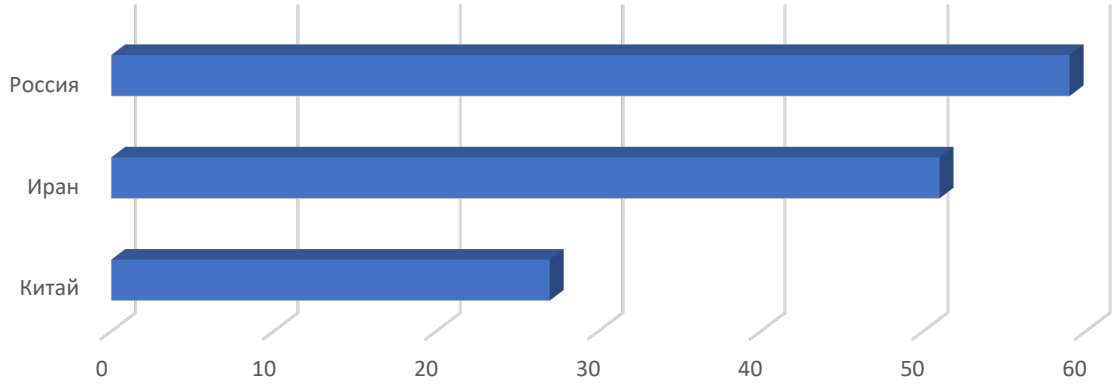
Госдепартамент ведет административное преследование нарушителей режимов санкций в тех областях, которые касаются его полномочий. В частности – в сфере применения Регламента о контроле оборонных товаров и услуг (International Traffic Arms Regulations – ITAR). В качестве примера можно привести штраф в отношении компании Airbus SE в 10 млн. долларов, обнародованный в 2020 г. [U.S. Department of State 2020].

С точки зрения ресурсного обеспечения профильных подразделений 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. долларов США. 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 первого срока 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 [U.S. Government Accountability Office 2019]. 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. Тем не менее данные Счетной палаты США вызывают большие сомнения. Организационная структура BIS, представленная на сайте ведомства, попросту не может сводиться к 10 ставкам. Только руководящий состав составляет 18 человек [U.S. Department of Commerce 2024]. Контроль движения тысяч наименований товаров, обработка десятков тысяч заявок на лицензии, административное преследование нарушителей, взаимодействие с бизнесом попросту не может вестись столь скромным числом сотрудников.

Наряду с Минфином, Минторгом и Госдепом в политике санкций играют роль и другие ведомства. Значительное влияние имеют генеральный прокурор и возглавляемое им Министерство юстиции. В частности, Минюст осуществляет важнейшую функцию уголовного и гражданского-правового преследования нарушителей санкций. В рассматриваемый период с событиями по линии Минюста в БДСС выделено 181 событие, из них только два являются положительными. Практически все события сводятся к уголовным обвинениям, признаниям вины или вынесением приговоров по делам, связанным с нарушениями режима санкций. С нарушением режима санкций против России связано значительное число событий (59 или 32,59). С Ираном – 51 событие (или 28,17%), с Китаем – 27 событий (14,91%) (Рис. 5).

Рисунок 5. Политика санкций Минюста США: распределение событий по странам. Источник: подготовлен автором



Вопросы санкций так или иначе касаются деятельности Пентагона, Министерства энергетики и Министерства внутренней безопасности, Таможни, Береговой охраны и др. Правоприменительная практика в отношении нарушителей осуществляется также и финансовыми регуляторами: Комиссией по ценным бумагам и биржам, Национальной администрацией кредитных союзов, Федеральной резервной системой, Комиссией по торговле товарными фьючерсами. Однако их роль является вспомогательной или же определяется функциональным сопряжением с ведомствами «большой четверки». Например, сотрудничество BIS и Таможни в деле экспортного контроля закономерно, так как именно Таможня физически пресекает незаконный вывоз товаров за пределы США.

Параграф 2. Санкционная политика США на уровне законодательной власти[18]

Роль Конгресса в политике санкций США растет, как минимум, с 70-х гг. XX в. [Hufbauer et al. 2009: 135]. Президент и его Администрация обладают высокой автономией, широкими возможностями и развитым механизмом применения ограничительных мер [Тимофеев 2022b]. Однако сегодня подавляющее большинство направлений политики санкций так или иначе отражено в законодательной деятельности Конгресса. Более того, Конгресс может опережать исполнительную власть в формировании повестки дня по вопросам санкций, заявляя о тех или иных 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. И 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. Но их успех может быть разбит позицией Конгресса и положениями публичных законов.

Институциональная роль Конгресса в политике санкций США порождает целый ряд вопросов. Какие содержательные приоритеты можно выделить сегодня в законотворческой деятельности Конгресса? Совпадают ли данные

[18] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2023a].

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, КНДР? Какие именно санкции предлагает Конгресс? Какова «выживаемость» законопроектов и какие приоритеты чаще получают поддержку законодателей?

Ответы на поставленные вопросы раскрываются через тестирование следующих допущений. Первое допущение состоит в том, что Конгресс и Администрация по вопросу политики санкций являются скорее союзниками, нежели соперниками. Совпадают их тематические приоритеты и подходы к тем или иным проблемам, хотя Конгресс и предлагает целый ряд новых тем.

Второе допущение предполагает наличие ядра вопросов, являющихся предметом консенсуса демократов и республиканцев, но не исключает особых партийных приоритетов. Например, российская тематика, как будет показано ниже, 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.

Третье допущение 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, КНДР или Китаю.

Полномочия Конгресса по внешнеполитическим вопросам и санкционной политике[19]

В 1937 г. американский юрист С. Райзенфельд отмечал, что распределение полномочий между Конгрессом и президентом остается одним из «темных пятен на карте полномочий федеральной власти» [Reisenfeld 1937: 643]. Вернувшись к своей статье 50 лет спустя, Райзенфельд констатировал, что Конституция США сама по себе является источником «динамического напряжения» между законодательной и исполнительной властью. Подобное «динамическое напряжение» могло порождать крайне двусмысленную правовую среду [Reisenfeld 1987: 406].

В первой половине XX века выдвигались вполне убедительные аргументы в пользу слабого Конгресса. В двусмысленной правовой среде баланс полномочий склоняется в пользу исполнительной власти. Г. Джонс в статье 1941 г. указывал на ряд очевидных преимуществ президента и Администрации. Во-первых, в их руках сосредоточена экспертиза и источники информации по внешнеполитическим вопросам. Конгресс может иметь свою точку зрения, но не обладает сопоставимыми экспертными возможностями. Данное преимущество усиливается тем, что с зарубежными контрагентами взаимодействует именно Администрация. В ее руках и дипломатическая переписка, которая может сохраняться в секрете даже от Конгресса в том случае, если раскрытие информации несет угрозу национальной безопасности. Конечно, Сенат может заблокировать заключение международного договора, но сама работа над договором – в руках президента. Впрочем, игнорировать Сенат тоже нельзя, что показало, например, блокирование Версальского

[19] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2023а].

договора. Однако институциональные преимущества исполнительной власти делают вполне оправданным делегирование ей высокой автономии. Это касается и вопроса санкций. Так, 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 [Jones 1941: 568, 570, 572, 573-575].

В 1966 г. А. 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 экспертного и информационного превосходства исполнительной власти. В 1945-1965 практически все инициативы президента в области внешней политики были поддержаны Конгрессом [Wildawsky 1966]. О преимуществе исполнительной власти писали и советские исследователи [Громыко 1957, Маринин 1967]. Однако к концу 1970-х реалии стали меняться. Критики Вильдавского отмечали, что президент сохраняет лидерство во внешней политике, но оно перестало быть монолитным Leloup and Shull 1979]. 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 – упомянутые в предыдущем параграфе Закон о чрезвычайных полномочиях 1976 г. (NEA) и Закон о международных чрезвычайных экономических полномочиях 1977 г. (IEEPA). Конгресс активнее заявил себя в вопросах секретности, иммиграционных квот, военных расходов, помощи зарубежным

странам и т.п. Он стал играть более заметную роль в советско-американских отношениях [Юнгблюд и Ильин 2020]. Экспертиза в области внешней политики стала более разносторонней и диверсифицированной. Тем не менее речь скорее шла об использовании Конгрессом сдержек, а не противовесов [Leloup and Shull 1979: 718]. Серьезные трения Президента и Конгресса полагались возможными только по таким значимым вопросам, как война во Вьетнаме [Olson 1976: 575], хотя советские авторы показывали более широкую палитру подобных трений [Белоногов 1974, Кокошин 1981, Иванов 1982].

Опыт 1960-1980 гг. дал практические аргументы сторонникам «теории» сильного Конгресса. Например, в 1994 г. Дж. Линдси провел анализ возможностей Конгресса с позиций нового институционализма. Конгресс может не только влиять 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 требования отчетов исполнительной власти по вопросам внешней политики, вовлечение отдельных групп в процесс принятия решений (например, частного сектора или самого Конгресса) и т.п. Процедурные инновации не гарантируют успех. Бюрократия может «заматывать» требования Конгресса или исполнять их формально. Мониторинг исполнительной власти труден и дорог. 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 [Lindsay 1994].

Дж. Чафетс привел дополнительные аргументы в пользу «теории» сильного Конгресса [Chafetz 2012]. По аналогии с известной работой Дж. Ная, он разделил возможности Конгресса на условно жесткие и мягкие. К жесткой

власти Конгресса относится возможность влиять на бюджетные ассигнования [см. также Травкина 2002]. 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 относиться возможность 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 [Chafetz 2012].

Дж. Скотт и Р. Картер предлагают иную типологию возможностей Конгресса. Наряду с законодательными возможностями, могут использоваться и не законодательные, такие как запросы или расследования. Действия могут быть 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 тому или иному 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. Но по мере его затягивания или неудач Администрации, Конгресс может противодействовать ей. Так произошло в отношении войны в Афганистане и Ираке. [Scott and Carter 2014]. Сходные тенденции ранее отмечали и российские исследователи [Согрин 2004].

Впрочем, залогом эффективности федеральной власти является именно сотрудничество, а не соперничество двух ветвей власти [Журавлева 2011].

Ярким примером различных типов действий Конгресса стали санкции в отношении Ирана. Конгресс создал целую «паутину» взаимосвязанных законов [Hanauer 2020]. Само отношение к Ирану Администрации и Конгресса совпадало – он считался стратегическим противником, чью ядерную программу необходимо заблокировать. Однако на ряде этапов выделялись яркие разногласия по способам достижения этой цели. Так, например, Администрация Б. Обамы делала ставку на многостороннюю дипломатию и «ядерную сделку» (Совместный всеобъемлющий план действий – СВПД), тогда как в Конгрессе наметилась серьезная оппозиция такому 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 «ядерной сделке» в виде международного договора, так как Сенат не одобрил бы ее. В итоге, с американской стороны сделка имела форму соглашения (executive commitment). Санкции были отменены через механизм исключений, но не исчезли из публичных 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 отменил участие США в 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 [Jaffer 2019]. Более того, после 2020 г. демократическая администрация вновь столкнулась с «паутиной законов», существенно ограничивавших ее в возобновлении СВПД. Президент-демократ попросту не мог отчитаться перед Конгрессом о выполнении Ираном «ядерной сделки», так как со стороны Тегерана не было сделано существенных уступок в ее реализации. Однако в Иране, судя по всему, учли предыдущий опыт и

сомневаются в устойчивости гарантий Администрации с учетом позиции Конгресса.

Еще один пример – санкции в отношении России на фоне скандала с предполагаемым вмешательством в выборы США. Закон о противодействии врагам Америки посредствам санкций (CAATSA) кодифицировал исполнительные указы Б. Обамы [U.S. Congress 2017]. 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. Однако само наличие процедуры усложняет маневр президента. Исследование П. Викери об отношениях Администрации и Конгресса по санкциям в отношении России показывает, что спор сторонников «теории» слабого или сильного Конгресса далеко не закрыт [Vickery 2019].

Законотворческая деятельность Конгресса США в области санкционной политики[20]

Рассмотрим политику санкций на уровне законодательной власти США, опираясь на разработанную автором базу данных законотворческой деятельности Конгресса. Единицей эмпирического анализа является законопроект [билль], вносимый Палатой представителей или Сенатом Конгресса США. 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. 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 тема отдельного исследования [например, Kadkhodaee and Tari 2019]. 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 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

[20] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2022b].

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 т.п.); 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, Китая, Иран и др.); по проблемам (права человека и др.) партийные билли (демократические, республиканские, общие). Рассматриваются данные за период с января 2019 по август 2024 гг. Выбор данного отрезка связан с тем, что он включает законопроекты, внесенные как в период президентства Дж. Байдена, так и президентства Д. Трампа. Кроме того, в данный период произошел ряд «шоковых» событий, таких как эпидемия COVID-19 и обострение отношений России и США на фоне российско-украинского конфликта. Технически, возможен сбор данных на большую историческую глубину и ее актуализация вплоть до сегодняшнего дня. Однако выборка из 696 законопроектов представляется достаточной для начальных эмпирических обобщений.

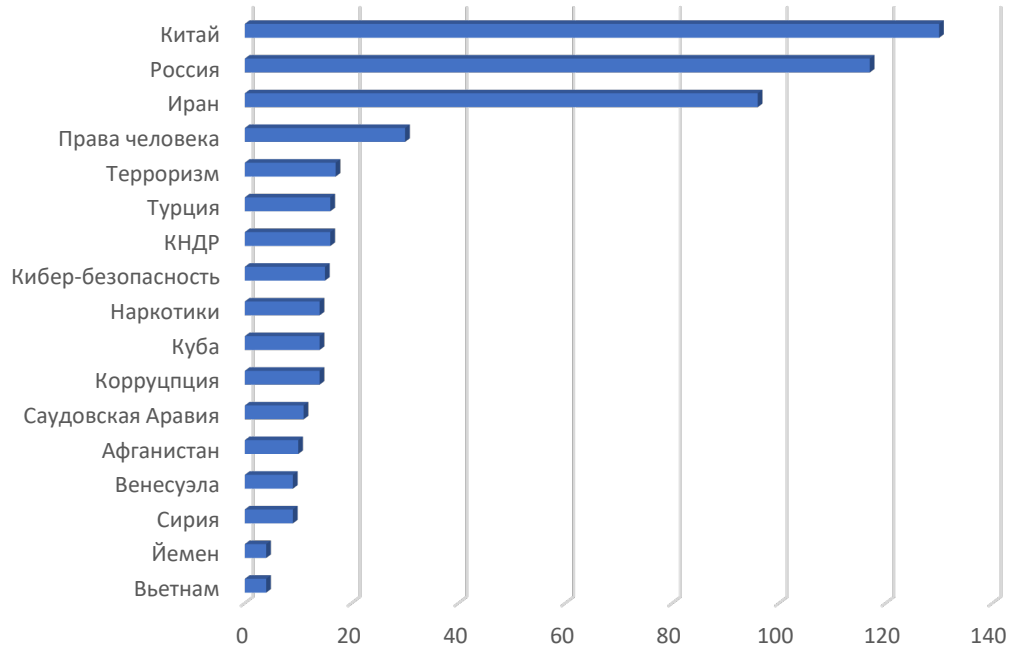
Частотный анализ законопроектов Конгресса позволяет выделить 73 тематических направления санкций США. Но значительная часть биллей связана лишь с тремя такими приоритетами – Китаем, Россией и Ираном. На первый приходится 130 биллей (18,67%), на вторую – 117 биллей (16,81%), на третий – 96 биллей (13,79%). Иными словами, с первой тройкой связана почти половина всех законопроектов (49,28%). 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 30 законопроектов (4,31%), хотя внутри выделяются свои темы: свобода слова, права журналистов, права сексуальных меньшинств и права человека как таковые. Однако на деле внимание к правам человека выше. В 55 биллях из 539 (8%) подразумевается использование механизма санкций по Глобальному закону Магнитского, который изначально направлен именно на проблематику прав человека, а также проблему коррупции. То есть 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. Другими словами, проблема прав человека выделяется как отдельно, так и в качестве компонента санкций в отношении тех или иных стран.

Следующая группа приоритетов уже менее акцентирована с точки зрения числа законопроектов, однако все равно выделяется на фоне других тем. Здесь можно отметить 16 биллей по КНДР (2,29%), 14 по Кубе (2,01%), 14 по проблеме коррупции (2,01%), 11 по Саудовской Аравии (1,58%) (см. рис. 6).

Рис. 6. Санкционные билли: распределение по странам и проблемам. Источник: подготовлен автором



Большинство упомянутых в биллях стран и проблем отражено в повестке 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 [U.S. Department of the Treasury 2024a]. 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] [The U.S. Department of the Treasury 2021b] или имплементацией CAATSA [U.S. Department of the Treasury 2020]. 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. На уровне исполнительной власти нераспространение – одна из действующих программ, а санкции применялись в т.ч. и в отношении России в рамках упомянутого выше исполнительного указа Д. Трампа и особенно активно – указа Дж.

Байдена № 14024. Афганская тематика закономерно попала в поле зрения и Конгресса (10 биллей), и исполнительной власти (гуманитарные исключения по режиму санкций) [U.S. Department of the Treasury 2021c]. 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 в связи с эпидемией [U.S. President 2020h], а также делала гуманитарные исключения, но в отдельную программу тему пандемии не выводила [U.S Department of the Treasury 2020a].

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 она остается 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 пяти. На уровне исполнительной власти существует отдельная программа, а президент применял санкции в отношении России, среди прочего, упомянутым указом № 14024. В отношении Венесуэлы было девять законопроектов, тогда как исполнительная власть ведет самостоятельную программу в отношении страны. Такие расхождения можно объяснить тем, что по ряду тем (например, КНДР) уже существует нормативно-правовая база, имплементация которой идет в рутинном порядке. Кроме того, Администрация может осуществлять программы с разной интенсивностью в зависимости от текущих политических задач.

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 закону Магнитского. Это нестандартная 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 и т.п. У Администрации есть рычаги работы с указанными темами, в т.ч. 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, обсуждаемая Конгрессом тематика во многом отражается в работе исполнительной власти. Вместе с тем, здесь 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, однако 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 10 законопроектов. Однако, как было отмечено в предыдущем параграфе, еще Администрация Трампа ввела в их отношении ряд запретов, исполнив уже существующее законодательство 1999 г. [U.S. President 2020a]. Байден внес поправки в указ Трампа, но сами санкции не отменил [U.S. President 2021a]. 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 [U.S. Department of the Treasury 2020b]. Еще одна тема – права этнических меньшинств в Китае.

В рассматриваемый период в Конгрессе обсуждалось 17 законопроектов по данной теме, два из которых стали законами. На уровне исполнительной власти нет отдельных программ по этническим меньшинствам КНР, но законодательство активно применяется Минфином США по тематике прав человека [U.S. Department of the Treasury 2020c], а Министерство торговли вводит экспортные ограничения для китайских фирм, которые подозревают в использовании принудительного труда [U.S. Federal Register 2020]. Совпадающей темой можно считать и технологическое соперничество КНР и США. Здесь непосредственно по Китаю выделяется 16 законопроектов. Ни один из них законом не стал, хотя подобное законодательство принималось ранее, в т.ч. по компаниям Huawei и ZTE [U.S. Congress 2019]. Кроме того, в 2024 г. вступил в силу запрет на китайский коммуникационный сервис TikTok. Формально запрет проходил в рамках закона «О защите американцев от электронных приложений противников за рубежом» [U.S. Congress 2024]. Администрация в данной области проявила большое рвение при Д. Трампе в его первый срок, который издал целый ряд исполнительных указов по санкциям в отношении китайских технологических компаний; часть из них была отменена или модифицирована Дж. Байденом, хотя с повестки дня не ушла [U.S. President 2021e]. Шесть законопроектов касаются проблемы Южно-Китайского моря и «индо-пасифики». Ни один из них законом не стал. Администрация пока не вводит по данным темам санкции, хотя в экспертной среде такие обсуждения велись [Cooper and Lorber 2016]. Еще 10 законопроектов посвящено отношениям с Китаем как таковым. Как правило, в них собран комплекс проблем американо-китайских отношений в виде одного «пакета». Они также не дошли до стадии законов. Администрация совпадает с Конгрессом в восприятии КНР как важного соперника, однако санкционные программы ведет по конкретным темам, а не по Китаю в целом. 21 законопроект посвящен 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, однако в политике санкций он явно не выделяется. Пять законопроектов предполагают санкции в отношении КНР или китайских лиц за сотрудничество с Россией. Ни один законом не стал, но Администрация ведет активную политику вторичных санкций в отношении китайских компаний за поставки в Россию. В связи с Китаем отражается и несколько тем, отраженных в законопроектах, но маргинальных для Администрации. Речь о четырех законопроектах о санкциях за предполагаемые 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 24 февраля 2022 г., в Сенате и в Палате Представителей было предложено как минимум 44 законопроектов, которые были сконцентрированы на поддержке Украины и противодействию России. Три из них стали законами. Речь о разрыве нормальных торговых отношений с Россией, о приостановке импорта энергоносителей из России, а также о конфискации российских суверенных активов. 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 крипто-валюте. 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 потоку – 2», причем два из них стали законами. Среди остальных тем – права человека, вмешательство в выборы, борьба с коррупцией в России. Однако после начала СВО они отошли на второй план.

В целом, действия Администрации в отношении России идут значительно дальше принятых законов и соответствуют многим положениями вносимых законопроектов. Администрация активно применяет против России меры экспортного контроля, блокирующие финансовые санкции, секторальные санкции и иные ограничительные меры [Тимофеев 2022]. Впрочем, некоторые законопроекты Конгресса не находят своего отражения в действиях Администрации. Так, например, она пока уклоняется от внесения России в список стран-спонсоров терроризма.

Интерес конгрессменов к Ирану несколько ниже в сравнении с Китаем и России. Законопроекты имеют свою специфику. 16 биллей предполагают ограничение полномочий Президента по возвращению к «иранской ядерной сделке» или же запрет на введение исключений по отдельным санкциям в отношении Ирана. Практически все они внесены республиканцами, которые последовательно выступали против сделки. Республиканцы выдвигали законопроекты об ужесточении санкций по таким темам как поставки вооружений в Иран, выборы в Иране, права человека в Иране, иранское присутствие в Афганистане. Республиканцев беспокоила и попытка ЕС создать независимый платежный механизм для осуществления гуманитарных транзакций с Ираном (INSTEX). Они же 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 96 биллей законами стали четыре. Среди них 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. Три отдельных закона прошли Конгресс в рамках билля H.R.815. касательно дополнительных ограничений на поставки иранской нефти, санкций в отношении лиц, которые способствуют распространению иранских ракетных технологий, а также применение уже существующих исполнительных указов по санкциям в отношении Ирана [U.S. Congress 2024]. В целом по Ирану наблюдается двойственная картина. С одной стороны, сдерживание Ирана – в числе приоритетов и Администрации, и Конгресса. Однако расхождения по конкретным вопросам сильнее в сравнении с Китаем и Россией, особенно по «иранской ядерной сделке».

Иранский случай также показывает значимость партийных расхождений. Из 96 законопроектов 61 было внесено республиканцами. Демократы внесли лишь семь. Совместных законопроектов, спонсорами которых выступали и демократы, и республиканцы, было 28.

Доминирование республиканцев видно и в китайском случае. Из 130 биллей их авторству принадлежит 89. Демократы предложили лишь семь. Тогда как законопроектов, в числе спонсоров которых были представители обеих партий, насчитывается 34. Подобное распределение закономерно с учетом того, что сдерживание КНР было ключевым приоритетом республиканской Администрации Д. Трампа и находило поддержку в рядах партии.

В российском случае картина более сбалансирована. Из 117 биллей республиканцы предложили 47, а демократы 17. 53 билля выдвинуто

представителями обеих партий, то есть по России виден сдвиг в сторону межпартийного консенсуса.

Партийная разбалансировка наблюдается в ряде других случаев. Например, все 10 законопроектов по Афганистану составлены только республиканцами. Климат и экология – чисто демократическая тема. По правам сексуальных меньшинств нет ни одного республиканского билля – они либо демократические, либо совместные. 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.

Интересно распределение законопроектов по КНДР. Здесь более заметна роль демократов, нежели республиканцев. Пять из 16 биллей внесены исключительно демократами, тогда как лишь один – исключительно республиканцами. Остальные билли – двухпартийные. Случай КНДР подтверждает закономерность о том, что проходят в основном законопроекты, внесенные на двухпартийной основе. В случае КНДР в рассматриваемый период речь о сенатском законопроекте S. 1788 [U.S. Congress 2019c]. Относительно низкий интерес Конгресса к КНДР в сравнении с Ираном, КНР или Россией, можно связать с тем, что в отношении Пхеньяна и так введен практически весь возможный спектр санкций, а на уровне Администрации действуют одни из самых жестких программ ограничительных мер.

Впрочем, по другим темам таких расхождений не прослеживается. Из 14 биллей по теме коррупции 12 являются совместными и лишь два принадлежат спонсору-демократу. Из 16 биллей по Турции межпартийными являются 14, и лишь один республиканским и один демократическим. По Венесуэле шесть проектов совместные и три 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 девять из 11 проектов подразумевают ослабление, а не введение санкций. При том, что подобные предложения вообще являются редкостью. Из 696 законопроектов отмену или смягчение санкций предполагают лишь 18. Нет ни одного билля, предлагающего отметить или смягчить санкции в отношении КНР и России.

В целом республиканцы более активны в отношении новых законопроектов по санкциям (см. рис. 7). Из 696 законопроектов 299 принадлежат республиканцам и 90 демократам. Остальные 307 законопроекта являются совместными инициативами республиканцев и демократов, а также независимых.

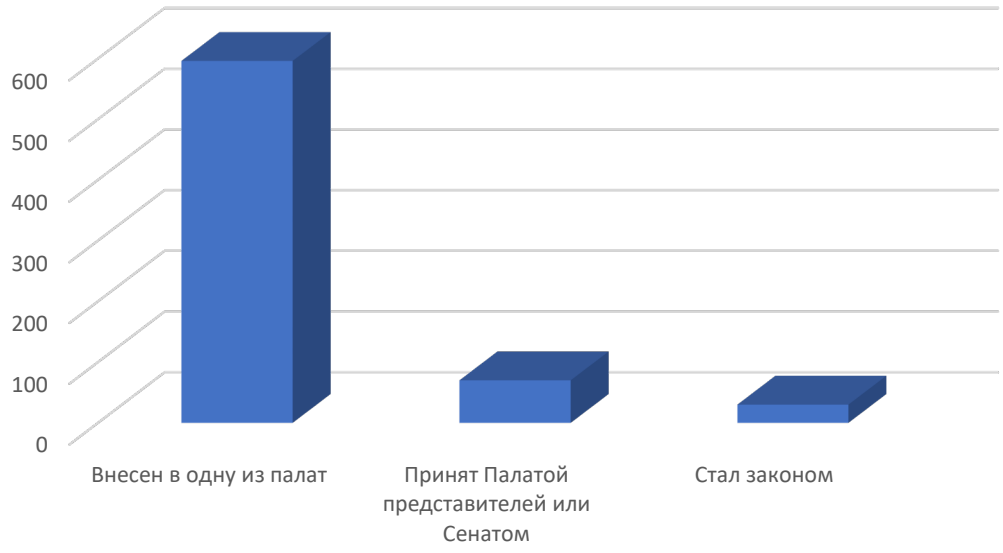


Рис. 7. Билли о санкциях: партийная принадлежность спонсоров. Источник: подготовлен автором

Данные показывают относительно низкую «выживаемость» законопроектов [рис.8]. Из 696 биллей законами стали лишь 30 (4,31%). Еще 70 (10,05%) прошли хотя бы одну палату Конгресса. То есть частичную или полную

поддержку получает лишь 14,36% законопроектов. Однако к этим цифрам следует относится с осторожностью. Например, 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. Более десятка законопроектов в итоге «свернулись» в два закона. При этом есть ряд тем, по которым множество законопроектов не дало никаких законодательных результатов. Ни был принят ни один по Афганистану, ни один по COVID-19, ни один по правам сексуальных меньшинств и т.д.

Рис. 8. Прохождение законопроектов по санкциям.
Источник: подготовлен автором



Почти все принятые законопроекты составлены и республиканцами, и демократами. Из 30 таких законопроектов только три предложено исключительно республиканцем и только два 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. 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. Так, в 231 случаев в качестве одной из мер прописывается блокировка активов. Здесь прослеживается явное совпадение с политикой санкций на уровне исполнительной власти. Как было показано в предыдущем параграфе, именно SDN-List, то есть список заблокированных лиц, является наиболее часто используемым Минфином США. Другой популярный инструмент – визовые ограничения. В связке с другими мерами или самостоятельно они используются в 301 законопроекте. На деле число блокирующих и визовых санкций можно считать более высоким. В 56 случаях предлагается использование санкций по Глобальному закону Магнитского. Но данный закон подразумевает заморозку активов и визовые ограничения. То же касается и законопроектов, которые обязывают или дают полномочия президенту использовать санкции по IEEPA [59 случаев]. Остаются на повестке дня и различные торговые санкции, т.е. запреты на поставки или закупки определенных товаров. Они могут быть как универсальными, подразумевая запреты на экспорт и импорт, так и точечными, предполагая запреты на торговлю отдельными товарами: энергоносителями, вооружениями, высокотехнологическими товарами, радиоактивными

элементами и т.п. 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 Администрации во многом совпадают. Да, Конгресс вносит в повестку дня новые, подчас экзотические темы. Однако ядро приоритетов является общим для обеих ветвей власти. В то же время, в подобном ядре выделяются свои особенности. Если по вопросу санкций против России, Китая и КНДР приоритеты законодательной и исполнительной власти можно полагать совпадающими или в значительной степени 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, но в прошлом Конгресс сумел создать «паутину законов», которая ограничивала маневр президента в отношениях с Ираном, в т.ч. 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 в области политики санкций являются скорее исключением. Это также едва 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 показывают наличие партийных расхождений по ряду вопросов, а также присутствие 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 т.п. Демократы продвигают политику санкций в новые области, такие как климат, экология, права меньшинств и т.п. Они более заметны в политике санкций против КНДР. Однако 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. Но 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 веке, все-таки остаются частью санкционного арсенала.

Глава 3. Ключевые направления санкционной политики США: Иран, Китай, КНДР

Параграф 1. Санкционная политика США против Ирана[21]

Исламская республика Иран – одно из ключевых направлений политики санкций США. Исторически санкции вводились как с целью сдерживания ядерных амбиций Ирана, так и по более широкому кругу проблем. Среди них – обвинения в нарушении прав человека, подозрения в поддержке терроризма, сдерживание развития обычных вооружений и ракетной программы, военно-морская активность Ирана в Персидском заливе и др. Как правило, США выступали наиболее жестким инициатором санкций, вводя их по максимально широкому кругу вопросов и предлагая наиболее серьезные ограничительные меры. США также сочетали свою политику санкций с проведением военных операций или же с угрозой применения военной силы против Ирана. При этом американцы постепенно шли от односторонних действий или узких коалиций к пониманию необходимости более широких и при этом устойчивых объединений стран-инициаторов. Впрочем, формирование таких коалиций не мешало Вашингтону в отдельные моменты идти на жесткие односторонние действия, не считаясь с мнением как союзников, так и международного сообщества в целом, как это произошло с выходом из Совместного всеобъемлющего плана действий по иранской ядерной программе в 2018 г.

[21] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2018c].

Начальный этап санкций США против Ирана: от односторонних санкций к поиску коалиции[22]

Корни политики санкций против Тегерана уходят в начало 1950-х гг. После того, как в 1951 г. иранское правительство национализировало «Англо-иранскую нефтяную компанию», Великобритания и США объявили бойкот на иранскую нефть и нефтепродукты. Для того времени прецеденты национализации западных компаний были достаточно распространены. Введение санкций против экспроприаторов также было распространенной практикой. Однако в иранском случае Вашингтон и Лондон быстро пошли на силовую эскалацию. В ходе операции «Аякс» демократически избранный премьер-министр Ирана был свергнут с помощью американских и британских спецслужб. Новое правительство быстро восстановило статус-кво: был образован международный консорциум, в котором американцы и британцы получили ключевые доли [Левин 2018, Сажин 2023, Гурин 2024].

Следующий прецедент антииранских санкций фиксируется уже в 1979 г. Поводом стал захват американских дипломатов на волне Исламской революции. В ответ Президент США Дж. Картер замораживает иранские активы в США (указом №12170 от 14 ноября 1979 г.), а уже в апреле 1980 г. вводит масштабное торговое эмбарго. Указы № 12205 и 12211 запрещали экспорт и доставку товаров в Иран, кроме гуманитарных грузов [U.S. President 1979, 1980, 1980a]. Запрещалось кредитовать Иран, блокировался иранский импорт. Наиболее чувствительный удар запрет на импорт нанес по нефтедобывающему сектору. После введения санкций импорт нефти в США из Ирана упал практически до нуля, хотя до революции составлял порядка 500 тыс. баррелей в день [Graaf 2013: 147]. Американцы также попробовали решить проблему силовым путем, попытавшись освободить заложников.

[22] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2018c].

Однако операция «Орлиный коготь» потерпела фиаско, что лишь укрепило переговорные позиции Тегерана. Впрочем, после смерти шаха Мохаммеда Резы Пехлеви, иранцы выдали заложников. Свою роль здесь сыграла затратная война с Ираком. Американские санкции усугубляли издержки военного времени. Американцы сняли санкции после освобождения заложников [U.S. President 1981].

Кризис с заложниками обозначил несколько тенденций. Во-первых, санкции сыграли свою роль в давлении на Иран, особенно на фоне провала силовой операции. Американский рынок для Ирана был полностью потерян. Формальная отмена санкций не привела к восстановлению нефтяных поставок. Они оставались мизерными, а с начала 1990-х г. прекратились вовсе. Вместе с тем, санкции сработали лишь в сочетании с другим экстремальным фактором – войной Ирана с Ираком. Тегеран довольно быстро адаптировался к торговому эмбарго, направив свой экспорт другим потребителям. Издержки от потери американского рынка были компенсированы за счет торговли с Западной Европой и странами АТР. Японские банки продолжали сотрудничать с Ираном, а трейдеры покупали нефть даже по завышенным ценам. Ирану помогла ситуация на рынке нефти – общая нервозность была на стороне поставщиков [Ергин 2012: 760-763]. Соображения экономической выгоды перевесили политическую лояльность – попытки американцев надавить на союзников в отношении Ирана потерпели неудачу.

Данный эпизод показал, что без коалиции влияние санкций ограниченно даже если их вводит такая держава как США. Неэффективность санкций заставляла искать силовые пути. И если в 1979-1981 гг. применение силы было неудачным, то в период очередного обострения ирано-американских отношений американцы добились успеха именно благодаря военной силе. В 1987 г. на фоне так наз. «танкерной войны» президент США Р. Рейган ввел санкции против Ирана за поддержку терроризма, атаки кораблей под флагом

США, а также за угрозу свободе судоходству в Персидском заливе. Указ 12613 от 30 октября 1987 г. запрещал иранский импорт в США [U.S. President 1987]. К тому времени нефтяные поставки из Ирана в США и так были незначительными, поэтому новые санкции носили скорее символический характер. Зато фактор силы оказался решающим. В апреле 1988 г. была проведена операция «Богомол», обернувшаяся крупнейшим морским боем со времен Второй мировой. Американцы нанесли поражение иранским силам в Персидском заливе. Санкции оказались неэффективными, но они, как и в предыдущих эпизодах, стали прекурсором использования военной силы.

Тем не менее в дальнейшем США сделали выбор в пользу наращивания санкций, избегая использовать военную силу. Очередной виток начался в период президентства Б. Клинтона. Он ввел новую серию указов [U.S. President 1995, 1995a, 1997 г.]. Американским гражданам запрещалось участвовать в разработке и кредитовании нефтегазового сектора Ирана. Вводилось торговое эмбарго, а также запрет на инвестиции в иранскую собственность. Санкции впервые вводятся за подозрения в попытках получения ОМУ. Особенностью нового этапа стала консолидация ветвей власти США. Если раньше санкции инициировал исключительно президент, то на этот раз к нему подключился Конгресс. В частности, был принят Санкционный акт против Ирана и Ливии (в 2006 г. в него были внесены поправки и исключены Ливия) – так наз. ILSA, а затем ISA [U.S. Congress 1996]. Закон отчасти повторял дух президентских указов. В нем ставилась задача подрыва финансовых возможностей Ирана по финансированию «террористической деятельности» и разработке ОМУ и ракетных технологий. Главным объектом санкций вновь стал энергетический сектор. Однако в законе появилось несколько новаций. Во-первых, Конгресс требовал от исполнительной власти создать эффективный механизм международного давления на Иран. Здесь отразилось понимание американцев, что без коалиции стран-инициаторов Иран успешно обойдет санкции. Во-вторых, президент должен был ежегодно отчитываться перед Конгрессом об

успехах в формировании коалиции. В Конгрессе считали, что аналогичные законы должны принять ближайшие союзники США – Израиль, Япония, страны ЕС, Австралия, Южная Корея. В-третьих, непосредственно энергетические санкции были дополнены запретами на поставку судов, их страхование и транспортировку нефтепродуктов в Иран. Наконец еще одной новацией стало применение экстерриториального принципа. То есть санкции распространялись как на граждан и компании США, так и на иностранцев.

Практическое применение закона принесло американской дипломатии мало результатов. Принцип экстерриториальности вызывал негативную реакцию союзников США и на практике не использовался долгое время. В частности, Европейский Союз принял так наз. Блокирующий статут – нормативно-правовой акт, дававший компаниям в юрисдикции ЕС не соблюдать экстерриториальные нормы санкционного законодательства США по Ирану и Кубе [EU Council 1996]. Иран успешно продолжал курс на диверсификацию своих рынков. Санкции оставались фактически односторонними. Однако данный эпизод заложил важные особенности последующей политики. В США возник устойчивый консенсус, направленный на формирование мощной международной коалиции стран-инициаторов санкций против Ирана. Торговые санкции стали дополнятся другими механизмами (финансовыми и страховыми). Конгресс стал играть значительно более серьезную роль в формировании санкционного режима.

Наращивание ущерба от санкций США против Ирана через формирование коалиции[23]

Важным шагом на пути формирования санкционной коалиции против Ирана стали резолюции Совета Безопасности ООН. В одной из недавних эмпирических работ по проблематике санкций М. Бжоска отметил, что большинство санкций СБ ООН (78%) было наложено после того, как против страны-цели накладывались односторонние санкции. Часто страны-инициаторы стремятся достроить в ООН собственный режим санкций, активно продвигая соответствующие резолюции [Brzoska 2015: 1339-1349]. Эта закономерность хорошо описывает стратегию США в отношении Ирана. Столкнувшись со сложностями формирования антииранской коалиции, США предпринимали серьезные усилия по продвижению санкций ООН, а после их принятия дополняли их собственными односторонними действиями. Иными словами, СБ ООН, при всей ограниченности его возможностей, превратился в серьезный инструмент интернационализации санкций. Другим членам СБ ООН это тоже давало преимущества: они могли заявить свою позицию, смягчая или модифицируя предлагаемые решения, а также разрабатывая собственные проекты резолюций.

Первая резолюция СБ ООН (1696) по ракетно-ядерной программе Ирана была принята 31 июля 2006 г. На первый взгляд она была достаточно беспомощна. Резолюция требовала от Ирана прекратить все работы, связанные с обогащением и переработкой радиоактивных материалов, включая исследовательскую часть. МАГАТЭ ставилась задача дать исчерпывающую информацию о состоянии иранских разработок. Никаких санкций на Иран резолюция не накладывала, хотя и предупреждала о возможности их использования в соответствии со ст. 42 гл. VII Устава ООН [UN Security

[23] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2018с].

Council 2006]. Но для американской дипломатии это был важный успех. Вашингтон сумел интернационализировать вопрос, который ставил еще десятилетие назад. Другие страны СБ ООН также могли засчитать себе дипломатический успех. Они становились активными участниками решения проблемы, не допуская американской монополии и сохраняя курс на приверженность Договору о нераспространении ядерных вооружений (ДНЯО).

После того, как Иран ожидаемо не пошел на выполнение резолюции 1696, Совет Безопасности ООН начал вводить санкции и последовательно расширять их. В декабре 2006 г. принимается резолюция 1737 [UN Security Council 2006a]. Она запретила всем государствам поставки в Иран материалов, которые могли бы содействовать реализации его ракетно-ядерной программы, доставку этих материалов в Иран и проведение связанных с ней финансовых операций. В резолюции также был отмечен список иранских юридических и физических лиц, чье передвижение за рубежом ограничивалось и чьи активы подлежали заморозке. На первых порах список был весьма компактным – в него вошло всего 12 физических и 10 юридических лиц. Но уже в марте 2007 г. СБ ООН голосует за резолюцию 1747, которая расширила этот список [UN Security Council 2007]. Помимо лиц и компаний, задействованных в ракетно-ядерной программе, в него вошли также организации и отдельные руководители иранского Корпуса стражей исламской революции (КСИР). Кроме того, резолюция запрещала оружейный импорт из Ирана, накладывала ограничения на экспорт в Иран практически всех основных систем обычных вооружений, а также призывала все страны и международные финансовые учреждения воздержаться от субсидий, кредитов и финансовой помощи Тегерану за исключением гуманитарных программ. Спустя год – в марте 2008 г. – набор санкций расширяется вновь. Резолюция 1803 расширяет списки физических и юридических лиц, подпадающих под визовые ограничения [UN Security Council 2008]. Под ограничения подпадают иранские банки и их

филиалы за рубежом – в работе с ними рекомендовано проявлять бдительность с целю предотвращения финансирования ракетно-ядерной программы. К разработке финансовых мер против Ирана подключилась ФАТФ (Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег). Кроме того, резолюция дала полномочия досматривать иранские суда и самолеты в случае подозрений, что они имеют отношение к запрещенным поставкам.

Впрочем, все эти меры оказались недостаточными для остановки иранской ядерной программы. К 2010 г. Иран смог добиться обогащения урана до 20 процентов и создал объект для обогащения в Куме. Ответом стала резолюция СБ ООН 1929, существенно ужесточавшая санкции [UN Security Council 2010]. Она запрещала Ирану любые зарубежные инвестиции в разработку ядерных и ракетных материалов и технологий. Наряду с запретом поставок основных видов обычных вооружений, запрещалось также обучать и тренировать иранских военных специалистов за рубежом. Расширился список подсанкционных лиц и компаний, в том числе транспортных. В списки попали зарубежные транспортные фирмы. Помимо досмотра грузов в портах и аэропортах, разрешалась их проверка в открытом море, запрещалось заправлять и обслуживать иранские суда, подозреваемые в перевозке запрещенных грузов. Расширялись финансовые санкции – под них подпадали все банки, в отношении которых могли бы быть подозрения об их содействии в ядерной программе (фактически под удар попадал любой банк). Такие банки не могли открывать филиалы за рубежом, а операции с ними запрещались. Важно также и то, что в отличие от предыдущих резолюций, в ней указывалось на взаимосвязь доходов от продажи нефти и финансирования ядерных разработок. Впоследствии данный пункт стал важным аргументом для санкций отдельных стран против иранского энергетического сектора.

Достройка санкций СБ ООН: диверсификация инструментов и совершенствование экстерриториальных санкций США против Ирана[24]

Одновременно американцы вели активную работу по односторонней достройке санкций. Финансовые санкции позволяли существенно усилить влияние торговых и секторальных ограничений. США усовершенствовали финансовый мониторинг сделок с иранскими банками и компаниями, что позволяло эффективно выявлять нарушителей и использовать экстерриториальные санкции. Наличие резолюций СБ ООН качественно меняло легитимность экстерриториальных санкций. Если раньше они воспринимались как прихоть Вашингтона, то после принятия резолюций союзники США и третьи страны вынуждены были рассматривать их серьезно. Резонансные штрафы американцами зарубежных банков не встретили серьезного сопротивления государств, в чьей юрисдикции они находились. Так, в 2009 г. были по основаниям обхода санкций США, в т.ч. против Ирана, были оштрафованы швейцарский банк Credit Suisse AG (на 536 млн. долларов) и британский Lloyds TSB Bank (на 217 млн. долларов). В 2010 г. – британский Barclays Bank (на 176 млн. долларов). В 2012 г. – нидерландский ING Bank (на 619 млн. долларов), британские Standard Chartered Bank (на 132 млн. долларов) и HSBC (на 375 млн. долларов), японский Bank of Tokyo-Mitsubishi (на 8,5 млн. долларов). В 2013 г. – итальянский Intesa Sanpaolo (на 2,9 млн.), британский Royal Bank of Scotland (на 33,1 млн. долларов), в 2014 г. – люксембургский Clearstream Banking (на 151,9 млн. долларов), российский Банк Москвы (на 9,4 млн. долларов), французский BNP Paribas (на 963,6 млн. долларов, не считая штрафов остальных ведомств), в 2015 г. – немецкий Commerzbank AG (на 258,6 млн. долларов), французский Credit Agricole (на 329,5 млн.), в 2016 – вновь британский Barclays Bank (на 2,4 млн. долларов), в 2018 г. – французский Socite General (на 53,9 млн.), в 2019 г. – вновь британский Standard Chartered Bank (на

[24] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2018с].

657 млн.), итальянский UniCredit и его дочерние структуры в Германии и Австрии (на 553 млн.) [U.S. Department of the Treasury 2024b]. В дальнейшем число банков, попадающих под столь большие штрафы, практически сошло на нет: банки стали гораздо внимательнее относиться к соблюдению режима санкций США [Тимофеев 2020].

Ужесточение санкций шло как по линии Конгресса, так и по линии Администрации. В 2010 г. Конгресс серьезно ужесточает санкции, принимая Закон о всеобъемлющих санкциях против Ирана [U.S. Congress 2010a], а также устанавливая поправки к Акту 1996 г. (ISA). В новом законе Ирану «вспомнили все». И ядерные разработки, и ракетную программу, и наращивание обычных вооружений, и поддержку Хезболлы, и нарушение прав человека, и арест американских граждан, и отказ от предложений по сотрудничеству со стороны США и членов СБ ООН. Несмотря на опыт трений с союзниками после выхода ILSA в 1996, США ужесточили экстерриториальные санкции против иранского энергетического сектора, запретив инвестиции в него, а также поставки в страну нефтепродуктов. В духе резолюций ООН под санкции попали поставки материалов и технологий, необходимых для ракетно-ядерной программы и развития вооруженных сил. Был закреплен запрет на импорт иранских товаров в США и экспорт американских в Иран. Замораживались активы всех иранских граждан, подозреваемых в деятельности по развитию ядерной программы. Давались полномочия накладывать санкции на любой иранский банк и ограничивать сотрудничество с любым зарубежным банком, взаимодействующим с подозрительными или заблокированными иранскими финансовыми институтами, организациями или отдельными лицами. Президенту вменялась обязанность составить список иранских должностных и прочих лиц, вовлеченных в нарушение прав человека с последующей заморозкой активов и визовыми ограничениями. Любая компания, участвующая в госзакупах в США, должна была отчитаться о соблюдении режима санкций. Президент также мог определять страны, которые «вызывали

обеспокоенность» в связи с поставками в Иран запрещенных товаров и оказывать на них влияние через механизм экспортных лицензий.

Впрочем, на этом Конгресс не остановился и в 2012 г. принял еще один закон – «О снижении иранской угрозы и правах человека в Сирии» [U.S. Congress 2012]. Прежде всего, он наносил новый и при этом более мощный удар по энергетическому сектору Ирана. К тому времени было понятно, что Иран успешно выдерживает нефтегазовые санкции, продавая сырье по льготным ценам. Принимая закон, Конгресс пытался решить застарелую проблему контроля над иранским нефтяным экспортом. Поэтому американцы старались максимально сузить число потребителей, поддерживая альтернативных производителей (главным образом, Саудовскую Аравию) и предоставляя льготы традиционным покупателям иранской нефти, которые несли бы потери в случае отказа от нее. Под санкции попадали также судовладельцы, которые перевозили нефть из Ирана и страховщики нефтяных перевозок. Ужесточались финансовые санкции – они, в частности, распространялись теперь и на обязательства суверенного долга Ирана. По всем пунктам, которые отражались в предыдущих законах (противодействие КСИР, права человека и т.д.) вводились более жесткие санкции, в том числе экстерриториальные. Администрация действовала в сходном ключе. С 2010 по 2013 г. Барак Обама подписал целую серию указов, которые имплементировали нормы законодательства (13553, 13599, 13606, 13608). В частности, указ 13599 предписывал блокировать собственность иранского правительства, включая Центральный банк Ирана, в юрисдикции США [U.S. President 2012a].

Наконец, еще одним шагом стал принятый в январе 2013 г. Акт о свободе и нераспространении в Иране (IFCA) [U.S. Congress 2013]. В нем прописывался ряд санкций, так или иначе отраженных в предыдущих законах. В частности – санкции против судовладельцев и финансовых институтов, которые осуществляли запрещенную деятельность от лица иранских компаний. Однако

был введен ряд существенных уточнений. В частности, компании, которые заранее провели оценку санкционных рисков и определили для себя правила соблюдения санкционного режима (compliance), могли быть выведены из-под ограничений. Еще более существенной стала норма о том, что покупающие иранскую нефть третьи страны могут выводиться из-под экстерриториальных санкций в том случае, если покупки нефти диктовались чрезвычайными обстоятельствами. Этот последний пункт оказался крайне важным. Он сделал более гибкой политику экстерриториальных санкций. Теперь Администрация могла по своему усмотрению поощрять или наказывать многочисленных покупателей иранской нефти в третьих странах. У нее в руках появился не только «кнут», но и «пряник». Данная мера в немалой степени определила последующие тактические успехи санкционного давления на Иран.

Результаты коалиционной дипломатии и экстерриториальных санкций США против Ирана[25]

Первым тактическим успехом США стало присоединение ЕС к энергетическим санкциям. В январе 2012 г. ЕС запретил покупку нефти в Иране, а также ее хранение и транспортировку [EU Council 2012]. Учитывая то, что на ЕС приходилось четверть иранского экспорта, это был болезненный удар по Тегерану. Решение ЕС подкреплялась несколькими факторами. Во-первых, невыполнением Ираном резолюций СБ ООН. Во-вторых, серией крупных штрафов, наложенных Минфином США на ряд европейских банков, нарушавших санкционный режим. В отличие от предыдущих периодов, Вашингтон продемонстрировал решимость наказывать нарушителей и применять экстерриториальные санкции даже с риском трений с союзниками. В-третьих, в ЕС негативно воспринималась жесткая риторика иранского президента Махмуда Ахмадинежада.

Тем не менее действия ЕС трудно было назвать решающим, поскольку основные потребители иранской нефти – азиатские страны: КНР, Япония, Индия, Южная Корея. Они вполне могли сыграть роль «черных рыцарей» и проигнорировать санкции, выбивая из Тегерана дополнительные скидки. В условиях растущей в тот момент цены на нефть, это могло бы быть вполне удобным выходом для Ирана. К тому же, санкционное давление на столь крупных покупателей несло для Вашингтона политические риски. В такой схеме отношений выигрывали все, кроме США. Азиатские потребители получали нефть с большими скидками, а Иран сохранял рынки сбыта, компенсируя потери за счет высокой цены на нефть. И здесь американцам пригодилась возможность использовать предусмотренные IFCA «пряники». Два десятка крупных стран-потребителей иранской нефти были освобождены

[25] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2018с].

в 2012 г. от возможных санкций в обмен на согласие сократить покупки. Среди них такие крупные покупатели как Китай, Индия, Турция, Япония и Южная Корея. В результате экспорт иранской нефти сократился с 2,5 млн. баррелей в день в 2012 г. к 1,1 млн. баррелей в день к концу 2013 г. [Katzman 2019]. То есть американцам удалось существенно расширить санкционную коалицию за счет третьих стран, которые ранее игнорировали ограничительные меры США и добиться снижения иранского нефтяного экспорта. Причем некоторые потребители([например, Индия) сократили покупки на большие объемы, чем того требовали американцы. Свою роль сыграли и финансовые санкции. Банки, которые участвовали в нефтяных сделках, могли бы быть «отключены» от американской финансовой системы. Очевидно, что, выбирая между иранским и американским рынком, банки из третьих стран предпочитали оставаться на американском. Иными словами, США воспользовались своим лидерством в мировой финансовой системе. Тот же механизм сработал и с санкциями ЕС. Только здесь вместо банков механизмом давления была угроза санкций против компаний, страхующих нефтяные танкеры. Одновременно американские дипломаты и сотрудники Минфина проводили широкую разъяснительную работу в Европе, Азии и странах Персидского залива. Фронтальный удар против иранского нефтяного экспорта нашел поддержку в виде фланговых санкций в финансовом и страховом секторах. Одновременно Саудовская Аравия, Ирак, Ливия, Нигерия и другие производители нефти стали наращивать свою добычу, захватывая иранскую долю на рынке [Graaf 2013: 154-155]. Такой подход смог на время застопорить иранский механизм адаптации к санкциям через диверсификацию покупателей нефти, политику скидок, поиск альтернативных перевозчиков и использовании брешей в контроле американскими властями финансовых транзакций.

Иран сел за стол переговоров по ядерной проблематике и уже в ноябре 2013 г. в Женеве был подписан Совместный план действий – промежуточное соглашение, согласно которому Иран шел на частичное свертывание ядерной

программы в обмен на снятие некоторых санкций. Окончательная же сделка – Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД) – была достигнута в Вене 14 июля 2015 г. после полутора лет ожесточенных переговоров. 20 июля ее единогласно одобрил СБ ООН резолюцией 2231. 16 января 2016 г. началась практическая реализация СВПД после того, как МАГАТЭ подтвердило, что Иран привел свою ядерную программу в соответствие с планом действий. В ответ с Ирана было снято большинство санкций ООН (кроме временных ограничений на поставки вооружений, ракетных технологий и товаров ядерного и двойного применения). Отменены «ядерные» санкции ЕС [EU Council 2015]. Указом Б. Обамы 13716 наиболее тяжелые для Тегерана санкции были сняты со стороны США [U.S. President 2016].

Казалось бы, страны инициаторы санкций достигли своей основной цели. Иран отказался от разработки ядерного оружия, программа мирного атома под надежным контролем МАГАТЭ. В случае нарушений предусмотрен механизм возобновления санкционного режима. В Вашингтоне вполне могли праздновать победу – после десятилетий санкционной войны с Тегераном, американской дипломатии все же удалось добиться успеха. Победу в свой актив могли занести также и другие участники переговоров, включая Москву. Россия отстояла ведущую роль СБ ООН в решении проблемы, а заодно подчеркнула свою роль в международных делах. Однако победу одержал и Тегеран. Да, от разработки ядерного оружия пришлось отказаться, но Иран надежно затвердил свое право на мирный атом. Тегеран сохранил свободу рук как во внутренней, так и во внешней политике. Он вернулся на энергетический рынок, снял с себя многие финансовые ограничения и вернул ранее замороженные активы.

Все это давало серьезный повод для беспокойства в Вашингтоне. Во время переговоров по ядерной сделке ряд конгрессменов настаивал на том, что санкции должны быть ужесточены [Maloney 2015: 898]. Сняв санкции с Ирана,

Вашингтон в значительной степени утрачивал рычаг давления на Тегеран. Собрать заново широкую коалицию и добиться столь серьезного консолидированного давления на иранский энергетический сектор весьма непросто. Если бы санкции были сохранены, Иран оставался бы «на крючке», а США смогли бы продвинуться в достижении других целей. Теперь же сделать такой ход было крайне сложно. Иными словами, непримиримая позиция Д. Трампа в отношении СВПД была глубоко укоренена в американской внутриполитической дискуссии и не являлась случайностью.

Новый виток американских санкций против Ирана[26]

Еще во время переговоров по СВПД Конгресс принял Акт об обзоре иранской ядерной сделки (INARA) [U.S. Congress 2015]. Закон налагал обязательства на президента по жесткому контролю за исполнением Ираном своих обязательств. Появление закона стало внутриполитическим компромиссом между сторонниками и противниками сделки с Ираном. Одним из требований закона была так называемая сертификация сделки, которая обязывала Президента каждые 90 дней подтверждать, что Иран действительно выполняет СВПД. Для Конгресса это был способ повысить личную ответственность президента и постоянно держать тему сделки на контроле. Однако Д. Трамп, будучи ярым противником СВПД, использовал INARA как механизм выхода из СВПД. Ответственность за данное решение он фактически разделил с Конгрессом. Конгресс со своей стороны предпринимал усилия по одностороннему усилению американских санкций. 2 августа 2017 г. Д. Трамп подписал закон «О противодействии врагам Америки посредства санкций (CAATSA) [U.S. Congress 2017], который наряду с Россией и Северной Кореей определял круг санкций и против Ирана. Закон недвусмысленно давал понять, что Иран остается серьезным вызовом для США. Он обязывал президента предоставлять один раз в два года подробный отчет о военных возможностях Ирана и его действиях в области безопасности. Отдельное внимание было уделено иранской программе развития баллистических ракет. Санкции определялись против лиц и организаций, содействующих развитию программы, а президенту вменялось отчитываться по иранской ракетной тематике раз в полгода. Как и в ряде предыдущих законов и указов президента, отмечалась актуальность «террористической» угрозы со стороны Ирана и соответствующие санкции против тех, кто подозревается в поддержке Ирана. По традиции в закон вошла тематика прав человека. На Госдеп налагалась

[26] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2018с].

обязанность о ежегодном отчете по данной тематике, определялись санкции против нарушителей прав человека в Иране. Кроме того, вновь прописывались санкции против нарушителей оружейного эмбарго, а также по проблематике задержания Ираном граждан США. CAATSA определяла и направления интернационализации санкций, задавая параметры отчетности Администрации по взаимодействию с ЕС.

Однако CAATSA, сохраняющиеся отдельные санкции ЕС и ограничения со стороны СБ ООН были для Ирана некритичны. Ущерба его экономике они не наносили и имели скорее символический характер. Гораздо опаснее для Ирана стало заявление Д. Трампа о выходе из СВПД и возврату к существовавшему до того режиму санкций. Юридически этот шаг был оформлен в виде президентского меморандума по национальной безопасности 8 мая 2018 г. Минфин США выпустил пояснительную записку, в которой разъяснялись его положения и последствия [U.S. Department of the Treasury 2018]. Главное в решении Д. Трампа с точки зрения санкций – возврат к режиму ограничений, существовавших до подписания СВПД. С учетом значительного масштаба санкций, времени, необходимого для их перезапуска, а также времени на сворачивание вновь запрещенной деятельности, президентом устанавливался промежуточный период – 90 и 180 дней для различных направлений деятельности. В частности, речь шла о возвращении следующих санкций: ограничение валютных операций и торговлю драгоценными металлами; запрет на поставки некоторых видов сырья (графит, сталь и алюминий, уголь); запрет на поставки ПО для промышленности; ограничение на операции с иранскими обязательствами суверенного долга; санкции против машиностроительного сектора. Также возвращались к действию санкции против судостроительной отрасли и морских перевозок Ирана, запрет на поставки нефтепродуктов и бензина, финансовые санкции против иранских банков, страховые санкции и, конечно, санкции против энергетического сектора (оборудование, инвестиции

и др.). Возвращалась и наиболее чувствительная для Ирана мера – запрет на покупку иранской сырой нефти.

Политические требования США к Ирану были изложены в виде «12 требований», изложенных госсекретарем М. Помпео 21 мая 2018 г. Выступая в Фонде «Наследие» (Heritage Foundation), Помпео раскритиковал СВПД: сделка приостановила военную ядерную программу, но не решила множество других проблем, связанных с Ираном – от ракетной программы, до поддержки антиамериканских группировок за рубежом. Между тем, отмена большинства ограничительных мер давала возможность Ирану привести в порядок свою экономику, используя дополнительные доходы для противодействия США. Выдвинутые «12 требований» фактически перечеркивали СВПД, предъявляя Ирану новые условия. Среди них: полная отчетность перед МАГАТЭ по всем предшествующим программам военного атома; закрытие реактора на тяжелой воде и остановка обогащения плутония; доступ МАГАТЭ на все без исключения объекты по всей стране; остановка программ разработки баллистических ракет и носителей ядерного оружия; освобождение всех задержанных граждан США и граждан стран-партнеров США; прекращение поддержки террористических групп на Ближнем Востоке; уважение суверенитета Ирака, разрешение на разоружение, демобилизацию и переформирование шиитской милиции; отказ от поддержки хуситов в Йемене; вывод иранских военных из Сирии; прекращение поддержки Талибана[27] в Афганистане и отказ в убежище представителям Аль-кайды;[28]прекращение поддержки террористов за рубежом; отказ от военных угроз союзникам США – Израилю, Саудовской Аравии, ОАЭ [Pompeo 2018]. Министр иностранных дел Ирана М. Зариф ответил на требования М. Помпео и политику Д. Трампа развернутой критикой, фактически отвергнув ультиматум США [Zarif 2018]. С критикой выхода США из СВПД выступили и другие участники сделки:

[27] Запрещен в России.
[28] Запрещена в России.

Великобритания, Германия и Франция осудили выход, но отметили дестабилизирующий потенциал иранской ракетной программы [France, Germany, UK 2018]. Китай выразил сожаление [TASS 2018], равно как и Россия, которая заявила о подрыве норм международного права [MFA of Russia 2018]. Однако они не смогли повлиять на решение Вашингтона. Дорога возобновлению и наращиванию санкций США была открыта.

Режим санкций США был восстановлен в августе 2018 г. исполнительным указом 13846 [U.S. President 2018]. Среди прочего, он давал полномочия Администрации вводить санкции в отношении любых лиц, взаимодействующих с ЦБ Ирана и двумя его государственными нефтяными компаниями, а также иранскими лицами, находящимися под блокирующими санкциями США. Основанием для введения блокирующих санкций становилась принадлежность физического или юридического лица к энергетическому и судостроительному секторам, а также сектору морских перевозок, операторам портов, а также лицам, предоставляющим материальные ресурсы данным секторам. Определялись полномочия запрещать ведения корсчетов в банках США зарубежным лицам, имеющим отношение к автомобильному сектору, торговле иранским топливом, нефтепродуктами, продуктами нефтехимии.

К годовщине выхода из СВПД и в ответ на частичную приостановку Ираном выполнения своих обязательств по СВПД Д. Трамп подписал новый исполнительный указ, расширяющий санкции [U.S. President 2019a]. Основанием для введения блокирующих санкций стала принадлежность физического или юридического лица (как иранского, так и зарубежного) к производству железа, стали, алюминия или меди, заключение значимых сделок в данных секторах, предоставление материальных ресурсов лицам, заблокированных по основаниям принадлежности к данным секторам. В том же году основания были дополнены принадлежностью к государственной

службе Ирана и поддержки государственных структур. Зарубежные финансовые институты, оказывающие услуги заблокированным по данным основаниям лицам, могли лишиться возможности корреспондентского обслуживания в банках США [U.S. President 2019b]. В 2020 г. аналогичные ограничения расширялись на строительный, добывающий, производственный и текстильный сектора [U.S. President 2020b, 2020f], а затем и на поставщиков обычных вооружений в Иран, несмотря на истечение пятилетнего эмбарго на поставки таких вооружений, определенного СВПД [U.S. President 2020c].

Приход в власти Дж. Байдена в 2020 г. давал надежду на то, что демократическая Администрация вернется к СВПД, ведь архитектором сделки в свое время выступал именно президент-демократ Б. Обама. Тем более, что Иран, в ответ на разрыв СВПД, также начал частично отказываться от выполнения сделки, возобновив обогащение урана до 20% в соответствии с законом «О стратегической мере по отмене санкций» [Iran.ru 2020]. В апреле 2021 г. стороны приступили к непрямым переговорам в Вене, где состоялась встреча подписантов СВПД. Однако результатов усилия дипломатов не принесли. Исходные позиции сторон отличались, несмотря на смену Администрации в США. Иран требовал сначала снять все санкции, которые США возобновили или ввели в нарушение резолюции СБ ООН 2231. После этого Иран вернулся бы к выполнению своих обязательств. США, наоборот, требовали сначала вернуться к сделке, а затем рассмотрели бы вопрос о санкциях. Уровень доверия сторон друг к другу оставался практически нулевым. Демарш Трампа по выходу из СВПД серьезно подорвал имидж США как надежного переговорщика не только в Иране, но даже в стане американских союзников. В самих США также с большим подозрением относились к Ирану. Собственно, они и лежали в основе республиканской оппозиции усилиям Б. Обамы по заключению СВПД. Д. Трамп попросту довел до логического завершению позицию своей партии по «плохой сделке». У президента Байдена были возможности по деэскалации санкций. Он мог

отменить или модифицировать указы Д. Трампа 2019-2020 гг., не оглядываясь на Конгресс и нормы закона INARA. Но не пошел на этот шаг.

Впрочем, новых исполнительных указов по санкциям в отношении Ирана Дж. Байден также не подписывал. В 2023 г. через Конгресс прошло новое законодательство о санкциях против Ирана. Оно включало блокирующие санкции в отношении зарубежных лиц, осуществляющих прием иранского топлива, дополнительные санкции в отношении Офиса Верховного лидера Ирана [U.S. Congress 2023], но принципиально мало что меняло в структуре санкций против Исламской республики. Минфин США и другие профильные ведомства продолжали правоприменительную работу по изобличению схем обхода иранских санкций, но и здесь не было принципиальных изменений. Иран, в свою очередь, избегал резкого наращивания усилий в области военного атома, хотя и продолжал активную политику в областях, не затрагиваемых СВПД: действия в Сирии, Йемене и др. Иран и США также воздерживались от силовой эскалации. Иными словами, в период правления Дж. Байдена американо-иранские отношения вышли «на плато».

На военную эскалацию пошел Д. Трамп в начале своей второй каденции. США поддержали Израиль в точечных бомбардировках Ирана, направленных на предполагаемые ядерные объекты. Бомбардировки были быстро свернуты и новой значимой эскалации санкций не происходило. Вместе с тем, США выступали активным сторонником применения механизма возвращения международных санкций ООН (Snapback Mechanism), заложенный в Резолюцию СБ ООН 2231. 26 сентября 2025 г. США, Великобритания и Франция проголосовали «против» проекта Резолюции о продлении СВПД (Россия и КНР голосовали «за»). Тем самым, режим международных санкций против Ирана был возобновлен вновь, что можно считать успехом «ястребиной» политики в отношении Ирана, которую Вашингтон вел, по меньше мере, с первого срока Д. Трампа [UN Security Council 2025].

Санкции США можно считать одним из важных факторов развития экономики Ирана. По оценкам МВФ повторное введение санкций США в 2018 г. привело к падению ВВП на 1,8% в 2018 и 3,1% в 2019 г. (International Monetary Fund 2026). В 2020 г. ситуация относительно стабилизировалась, рост ВВП составлял уже 3,3%, в 2021 г. – 4,7%, в 2022 г. – 3,8, в 2023 – 4,7%. Вместе с тем, инфляция составляла 30,2% в 2018 г., 34,7% в 2019 г., 36,4% в 2020 г., 40,2% в 2021 г., 45,8% в 2022 г., 41,5% в 2023 г. [International Monetary Fund 2026].

Темпы экспорта иранской нефти явно коррелируют с волнами санкций США. С 2000 по 2012 год они колебались в коридоре 2,1-2,5 млн. баррелей в день. С 2011 г. началось падение, дно которого пришлось на 2015 г. – 1,1 млн. баррелей в день. К 2015 объем экспорта составлял 1,1 млн. баррелей. После заключения СВПД он набрал 1,9 млн. баррелей уже к 2015 г. и 2,1 млн. в 2017 г. На фоне выхода США из ядерной сделки экспорт стал снижаться. В 2018 г. – до 1,8 млн. баррелей в день. К 2019 г. падение резко ускорилось до 0,7 млн, а в 2020 г. достигло дна в 0,4 млн. К 2021 г. произошел отскок до 0,8 млн, а в 2022 г. – до 0,9 млн баррелей в день. Очевидно, что в официальной статистике не учитывается «серый» экспорт иранской нефти. Однако официальные цифры весьма красноречивы. Примечательно, что данные колебания оказывали воздействие на официальный курс иранского риала к доллару США. С 2016 г. происходило его обвальное снижение. С 38 685 риалов за доллар в 2016 г., до 495 390 в 2023 г. Прямые иностранные инвестиции достигли пика к 2012 г., составив 4662 млн. долларов США. На фоне ужесточения санкций они упали до 2050 млн. в 2015г, а после заключения ядерной сделки обновили максимум к 2017 г., составив 5019 млн. После выхода США из СВПД вновь начался спад – 2373 млн. в 2018 г. и 1342 млн. в 2019. В 2022 г. их объем составлял 1500 млн. [Маргоев, Артемьев 2024: 11,19, 35]. Экономические проблемы стали одним из факторов масштабных протестом в стране зимой 2026 г.

Политика Ирана по противодействию санкциям[29]

Правительство Ирана предпринимало энергичные действия по адаптации к режиму санкций, сумев выстроить достаточно функциональную экономическую систему. Меры по противодействию и адаптации экономики и социальной сферы к последствиям внешних ограничительных мер можно разделить на несколько основных групп.

К первой относятся меры, связанные со структурными изменениями в иранской экономике [Кожанов, Исаев 2019]:

- ограничение доли нефтегазовых доходов в общей доходной части бюджета [ограничение доли доходов от экспорта нефти и газа 40% бюджета, а также отчисление не менее 20% доходов от продажи нефти и газа в Фонд национального развития, ФНР];
- бюджетная дисциплина и контроль государственных расходов;
- диверсификация экспорта с целью балансирования импорта доходами от «ненефтяного» экспорта. Меры включали поддержку экспорта продукции нефтехимической, сталелитейной и горнорудной промышленности, сельского хозяйства, а также предметов роскоши путем обнуления или заморозки действовавших экспортных пошлин. Здесь же меры по субсидированию транспортных расходов, конгрессно-выставочной деятельности и созданию новых производств;
- использование средств ФНР для поддержки производства в экспортно-ориентированных отраслях;
- развитие налоговой системы, включая увеличение собираемости обязательных платежей [в первую очередь - НДС] [Clawson 2013];

[29] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев и др. 2022].

- стабилизация финансовой системы, включая плавную девальвацию национальной валюты, ограничение на выдачу и вывоз зарубежной валюты, а также ограничения на импорт ряда товаров, аналоги которых производились в стране [Тимофеев, Морозов, Сокольщик 2022].

Отдельно следует отметить целенаправленную политику по развитию собственной промышленной и научной базы в стратегических областях. Успешными стали проекты в области развития газотурбинных установок, катализаторов для нефтепереработки и нанотехнологии. Скачек вверх произошел в автомобильной промышленности и сельском хозяйстве. Тем не менее рост промышленности и экономики в целом сдерживался ограничениями доступа к международным платежам, зарегулированностью рынка, инфляцией, бюрократическими препонами с учетом высокой роли государства в экономике, ориентацией преимущественно на внутренний рынок, утечкой мозгов за границу [Маргоев, Артемьев 2024: 28-37].

Вторая группа мер связана с оптимизацией социальной сферы. Наиболее характерным примером здесь является введение системы электронных карточек для населения при покупке бензина, так как импорт нефтепродуктов также попал под ограничения. В результате введения лимита объема бензина, который граждане страны могли приобрести по льготным ценам, потребление бензина в целом оставалось стабильным на всем этапе действия санкций в 2010-2015 гг. Вместе с тем, в стране вырос уровень социального неравенства и бедности. На наиболее богатые 10% населения приходится 48% национального дохода, на средний класс, составляющий порядка 40% населения – 35%, на беднейшие 50% населения – 17% дохода. Уровень бедности достиг 27% в 2021-2022 г. – максимальных показателей с учетом имеющихся данных [Маргоев, Артемьев 2024: 26-27].

Третий набор мер включает использование несовершенств и исключений из действующих санкционных режимов, а также прямое нарушение режимов зарубежных санкций. В их числе – использование подставных компаний в третьих странах, приобретение товаров и технологий в странах со слабым экспортным контролем, финансовые платежи через третьи страны, в т.ч. ОАЭ, изменения в документации по сделкам, отключение транспондеров и иной аппаратуры на морских судах, изменение номеров и иных идентификационных сведений морских судов, перевалка грузов борт в борт, нестандартные маршруты поставок, использование флагов иных стран при перевозке нефти, использование чрезвычайных посадок самолетов для их последующей эксплуатации в стране, использование криптобирж для международных платежей, использование смарт-контрактов для внешней торговли и т.п. [Маргоев, Артемьев 2024: 46-47, Кожанов, Исаев 2019: 26-28].

Четвертая группа мер связана с диверсификацией сети международных партнеров. Данные меры являются наиболее часто используемыми не только Ираном, но и другими странами, попавшими под ограничительные меры. Здесь Ирану пригодился опыт 1980-х гг., когда на фоне потери американского рынка сбыта нефти, правительству удалось переориентировать экспорт на рынки других стран, прежде всего, стран АТР. В период 2010-2015 гг. Иран активно развивал контакты не только с Китаем, ставшим ключевым покупателем иранской нефти, но с Малайзией, Индией, Турцией, Россией, Белоруссией, а также Украиной. С целью преодоления санкций в банковской сфере, которые серьезно усложняют процесс оплаты поставок товаров и услуг, правительство страны активно поддерживало внешнюю экспансию иранских банков [в первую очередь в страны с нестабильной социально-политической обстановкой с целью избежать пристального валютно-финансового контроля, в т.ч. - Ирак], а также поддерживало переход на расчеты с партнерами как в национальных валютах, так и с частичным использованием бартерных схем, включающих поставки товаров в счет поставок нефти и нефтепродуктов

[Кожанов, Исаев 2019: 28]. Противодействие санкциям стало одной из важных составляющих Договора и всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Исламской республикой Иран [МИД России 2025].

Попытки создать независимые механизмы расчетов с Ираном после выхода США из СВПД осуществлялись и со стороны его торговых партнеров. В частности, Великобритания, Франция и Германия предприняли попытку запуска независимого канала финансовых транзакций с Ираном по гуманитарным сделкам, независимого от властей США – INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchanges) [Азизи 2019]. Однако механизм так и не заработал в полную силу, а затем был свернут [Katzman 2022: 44]. На фоне эпидемии COVID-19 альтернативный механизм был запущен Швейцарией уже в партнерстве с США [Katzman 2022: 56].

***

Можно ли считать санкции США против Ирана успешными для Вашингтона? С точки зрения влияния на внутриполитический и внешнеполитический курс они принесли немного результатов. США не смогли добиться смены политического режима в Иране. Он остался консолидированным и устойчивым несмотря на трудности в экономике. Во внешней политике Вашингтон сумел добиться уступок Ирана по ядерной программе. Для этого потребовалась огромная работа по формированию коалиции стран-инициаторов и многосторонняя дипломатия на базе СБ ООН. Но спустя лишь три года, США сами вышли из ядерной сделки, понимая, что Иран продолжает продвигать свои интересы на других направлениях, требующих сдерживать Тегеран. Важно и то, что Конгресс США создал «паутину законов», которая ограничивала возможности президента отменять санкции и создавать устойчивые в правовом смысле режимы отмены санкций. Так, решения Б.

Обамы об отмене санкций против Ирана в 2015 г. не носили характер международного договора и были с легкостью отменены Д. Трампом.

Санкции США можно оценивать как достаточно эффективные с точки зрения нанесения экономического ущерба Ирану. Вашингтон закрыл для иранской экономики свой рынок, сумел заставить целый ряд покупателей иранской нефти сократить или вообще отказаться от ее закупок. Благодаря экспортному контролю США, Иран лишился доступа к современным высокотехнологичным и промышленным продуктам, в которых имелись американские компоненты. Их приходилось закупать через серые схемы, которые увеличивали издержки. Финансовые санкции США также ударили по возможности осуществлять платежи и внешние финансовые операции. Иран был вынужден прибегать даже к таким экзотическим мерам как «хавала» - средневековой схеме финансовых транзакций через доверенных лиц. Однако конвертировать экономический ущерб в устойчивые политические результаты Вашингтон все же не смог, в том числе из-за энергичной политики властей Ирана по адаптации к режиму санкций.

Параграф 2. Санкционная политика США против Китая[30]

Санкционная политика США против Китая:
от сдерживания к сотрудничеству

Победа коммунистических сил в гражданской войне в Китае и последующее образование Китайской народной республики, встретило противодействие со стороны США. Санкции стали одним из инструментов сдерживания КНР. В 1949 г. президент Г. Трумен ввел первые торговые ограничения против Китая. В декабре 1950 г. они переросли в торговое эмбарго на фоне Корейской войны. Минфин США запретил любые финансовые транзакции, связанные с КНР и КНДР, а также заморозил активы граждан КНР и КНДР в США. В 1951 г. Китай был лишен статуса преференциального торгового партнера (Most Favored Nation) наряду с другими враждебными США странами. В 1955 г. зафиксирован запрет на экспорт и импорт вооружений. Де факто он был свернут ранее, но в данном случае Китай был в списке иных социалистических стран, в отношении которых действовал запрет. В той же логике в 1962 г. КНР, наряду с другими социалистическими странами, была включена в список государств, которые запрещалось включать в программы помощи. В 1964 г. аналогичный запрет в отношении социалистических стран, включая КНР, был введен на операции экспортно-импортного банка. После появления в 1965 г. классификации стран по степени строгости экспортного контроля, Китай был внесен в наиболее запрещенную группу «Z» [Rennack 1997: 8-11].

Ситуация стала меняться в 1969 г. на фоне постепенного восстановления контактов США и КНР [Киссинджер 2022: 307-352; Lampton 2024: 17-59] и кризиса в отношениях Китая и СССР. В 1971 г. в контексте подготовки

[30] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2025b].

секретного визита президента США Р. Никсона в Китай, начинается медленное, но последовательное снижение санкционного давления. 14 апреля 1971 г. президент Никсон объявляет об изменениях в режиме торговых и визовых ограничений в отношении Китая: снимаются ограничения на валютные операции с КНР, а также смягчается визовый режим. 20 июня 1971 г. вносятся изменения в лицензирование сделок, связанных с китайскими товарами. 11 июля вводится разрешение на экспорт в Китай зерна и нестратегических товаров. 15 февраля 1972 г. Китай переводится в более мягкий режим экспортного контроля – из группы «Z» в группу «Y». Президент Дж. Картер продолжает линию на нормализацию отношений. 7 июля 1979 г. подписано торговое соглашение между двумя странами. 31 января 1980 г. размораживаются активы КНР в юрисдикции США, а на следующий день президент приостанавливает действие поправки Джексона-Веника в отношении Китая и возобновляет его статус как преференциального торгового партнера. Смягчаются ограничения на операции Экспортно-импортного банка США с КНР. В том же году продолжается смягчение экспортного контроля с переводом Китая в группу «P». Корпорация зарубежных частных инвестиций получает разрешение на работу с Китаем, смягчаются ограничения на поставки вооружений в КНР. В 1985 г. приостанавливаются ограничения 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 отменяет приостановку экспорта высокотехнологичных товаров в Китай [Rennack 1997: 12-21].

Набравшая скорость деэскалация санкций приостановилась в связи с событиями на площади Тяньаньмэнь и подавления властями КНР студенческих демонстраций [Зуенко 2022]. Президент Дж. Буш заморозил программы помощи Китаю, военно-техническое сотрудничество, диалог руководителей на высшем уровне, поддержку кредитов по линии международных институтов, а также ранее выданные экспортные лицензии.

Синхронно с президентом действовал и Конгресс: ограничительные меры в отношении КНР появились сразу в трех законодательных актах. Во-первых, вводились ограничения на экспортные лицензии по поставкам американских спутников в КНР [U.S. Congress 1989], хотя в дальнейшем из данного запрета делались исключения. Во-вторых, снова определялись ограничения на операции Экспортно-импортного банка США с КНР [U.S. Congress 1989a]. Но и в данном случае уже в 1989 г. президент вводил исключения по исполнению нового законодательства. В-третьих, приостанавливалась деятельность Корпорации зарубежных частных инвестиций на китайском направлении, а также финансирование по линии Агентства по развитию торговли [U.S. Congress 1990]. Впоследствии действие запрета по Агентству по развитию торговли будет приостановлено Б. Клинтоном в 2001 г. Вдобавок к событиям 1989 г., поводом для ограничений со стороны США в 1992 г. стало предполагаемое использование труда заключенных для производства отдельных товаров, поставляемых из КНР в США [Rennack 2016: 2; 1997: 28]. Ограничительные меры в отношении КНР в связи с событиями на площади Тяньаньмэнь вводились и Европейским Союзом [EU Council 1989].

Вместе с тем, отношения двух стран нормализовались достаточно быстро под влиянием быстро растущих экономических связей. В сентябре 1991 г. Координационный комитет по экспортному контролю (COCOM) снижает уровень ограничений по поставкам в Китай низкотехнологичных товаров. С 1992 г. президент ежегодно вводил исключения на запрет программ непрямой помощи КНР. В 1992 г. делались исключения по поставкам суперкомпьютеров в Китай. В 1993 г. и последующие года – по сделкам Экспортно-импортного банка США, по статусу преференциального торгового партнера, по поставкам отдельных видов компьютеров. В 1994 г. COCOM облегчил требования к экспорту телекоммуникационного и оптического оборудования в Китай. В том же году COCOM прекратил свое существование. В 1995 г. сняты ограничения по отдельным товарам в области криптографии. В 1996 г. – по компьютерам.

По экспортному контролю Китай переведен в более привилегированную группу «D» [Rennack 1997: 28-41]. Наконец, в 2000 г. Конгресс принимает Закон о расширении недискриминационного подхода [нормальных торговых отношений] с КНР и создании рамок американо-китайских отношений [U.S. Congress 2000]. Закон фактически закреплял переход торговли США и КНР к партнерским, а не конфронтационным рамкам, отражая уровень их реальных экономических отношений. В политическом плане его можно было считать победой Пекина. Китай сохранил политическую систему и основы своего внешнеполитического курса, при этом создав такие политические и экономические стимулы, которые позволили добиться значительного снижения объема санкций. Среди таких стимулов – дистанцирование от Советского Союза и привлекательность китайского рынка с учетом масштабных экономических реформ в КНР [1980-е, 1990-е гг.].

К 2000 году в американской политике на китайском направлении сформировался баланс положительных и отрицательных элементов, в котором первые явно доминировали вплоть до прихода к власти в США Д. Трампа в 2016 г. Ключевым положительным элементом был достигнутый и набирающий скорость процесс экономической взаимозависимости двух стран. Китай активно встраивался в многочисленные цепочки поставок с участием американских компаний, открывал для них свой рынок, сам превратился в крупного экспортера в США и держателя американских долговых обязательств. В политическом отношении амбиции Китая оставались умеренными. Тайваньский вопрос сохранялся на повестке дня, но его острота снизилась. КНР занимала далеко не во всем совпадающие, но приемлемые для США позиции по корейской ракетно-ядерной тематике, а также по иранской ядерной программе. Китай дистанцировался от американской ближневосточной политики, которая в 2000-х гг. вышла для Вашингтона на первый план. Пекин также воздерживался от форсированного наращивания

своего потенциала в области стратегических ядерных вооружений, оставляя роль ядерных супердержав за Россией и США.

Вместе с тем, в Вашингтоне внимательно следили за нарастающей экономической мощью КНР и ее влиянием на возможности Китая в военно-политической области. Несмотря на высокий уровень экономической взаимозависимости, Китай сохранял рычаги государственного контроля над своим хозяйством, избегая его полного подчинения рынку. Для США экономика Китая оставалась непрозрачной, а роль государства в поддержке ключевых промышленных предприятий в растущей степени воспринималась как элемент нерыночной, а значит «нечестной» конкуренции. Политическая система КНР также оставалась самобытной. В отличие от Советского Союза и постсоветской России, Китай не торопился с демократизацией по западному образцу, хотя и предпринимал энергичные усилия по повышению эффективности государственного управления. Недостаточный уровень демократизации в связке с привычным для США акцентом на правах человека оставался в числе претензий Вашингтона.

Баланс указанных положительных и отрицательных элементов оставался стабильным в течение первых полутора десятилетий XXI века [Кашин, Тимофеев 2020]. Стратегия национальной безопасности США 1999 г. применительно к Китаю концентрировалась на партнерских составляющих [A National Security Strategy 1999]. Аналогичный подход прослеживается и в Стратегии 2002 г., хотя в ней и отмечалось недовольство спецификой политической системы и наращиванием вооруженных сил КНР [The National Security Strategy 2002], а в Стратегии 2006 г. указывалось на незавершенность реформ в Китае [The National Security Strategy 2006]. Обеспокоенность военной мощью и правами человека прослеживается в документах периода президентства Б. Обамы, но все же они делают акцент на решении проблем путем диалога, избегая избыточной концентрации на идеологических

вопросах, подобных демократии и правам человека [National Security Strategy 2010, 2015; Clinton 2011].

Нормализация политических и экономических отношений все же не означала полной отмены санкций. По состоянию на 2006 г. сохранялись ограничения по программам помощи, по 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 и отдельных компьютеров, ограничения в отношении лиц, связанных с предполагаемым распространением оружия массового уничтожения, ограничения для китайских компаний, конечным потребителем которых является оборонно-промышленный комплекс. Однако данный набор не играл критической роли в торговле. С институциональной точки зрения он оставался в ведении президента, то есть у Администрации сохранялась свобода рук в имплементации данных ограничений. К 2016 г. структура санкций практически не поменялась, хотя в отчете Исследовательской службы Конгресса о санкциях против КНР вновь отмечался набор претензий к Пекину: растущая роль на мировых рынках, военная модернизация, масштабные инвестиции в различных регионах мира, активность в Южно-Китайском море, собственная линия в СБ ООН [Rennack 2006: 2; 2016:2]

Санкционная политика США против Китая: от сотрудничества к сдерживанию[31]

Признаки растущих противоречий проявились еще в период второго срока президентства Б. Обамы. Одним из них стали проблемы безопасности в цифровой среде. 1 апреля 2015 г. Б. Обама вводит чрезвычайное положение исполнительным указом № 13694 в связи с враждебными действиями в кибер-пространстве [U.S. President 2015]. Появление указа связывалось с атаками предположительно китайских хакеров на серверы государственных структур и промышленных компаний. Подобные атаки фиксировались еще в 2013 г., задолго до появления указа. Хотя Китай не упоминался в указе, сам правовой механизм мог использоваться как против китайских граждан, так и компаний. Его появление можно было считать политическим сигналом, который говорил о готовности властей США использовать санкции по тематике цифровой безопасности. Уже в сентябре 2015 г. президент Обама и председатель КНР Си Дзинпин сделали совместное заявление о неприемлемости шпионажа в цифровой среде [Laskai and Segal: 2018]. Однако чрезвычайное положение отменено не было. Впоследствии данный правовой механизм использовался и против российских лиц, предположительно связанных со взломом серверов Демократической партии США в период избирательной кампании 2016 г., и достраивался в связи с новыми угрозами [U.S. President 2016a].

В период первого президентства Д. Трампа США отказываются от умеренного подхода к существующим проблемам в отношениях с КНР и занимают все более радикальную линию [Andersen 2024; Schindler et al. 2024; Lampton 2019, Medeiros 2019, Delisle and Goldstein 2021]. Администрация Д. Трампа вела активную политику по выравниванию торгового баланса между двумя странами [Кашин, Тимофеев 2020]. Однако осложнения носили не только

[31] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2025b].

экономический, но во многом политический характер и определялись вопросами безопасности. В Стратегии национальной безопасности 2017 г. [National Security Strategy 2017] открыто критикуется китайская политическая система. Постулируется тезис о подрыве суверенитета соседних стран, слежке за гражданами, коррупции и ее «экспорте». Экономические проекты КНР рассматриваются уже как проблема безопасности США. Если предыдущие стратегии много внимания уделяли партнерским отношениям в экономике, то стратегия 2017 г. обходит положительные элементы отношений стороной [Кашин, Тимофеев 2020]. Данные положения были еще более заострены к концу президентства Д. Трампа. В документе под названием «Стратегический подход США к КНР» указывалось, что Китай не стал ни демократией, ни рыночной экономикой. Его включение в американоцентричную глобализацию таит риски и осложняется растущим соперничеством. Китай необходимо сдерживать, в т.ч. с опорой на силовую политику, хотя конкуренция с ним должна контролироваться и не выходить за пределы безопасных рамок. КНР растет за счет американских технологий. Следовательно, их трансфер необходимо ограничить, равно как и возможности китайского промышленного шпионажа. Китай определялся как угроза американским ценностям в связи с продвижением за рубежом собственной модели развития. Ее авторы документа понимали как смесь левой политической теории, национализма, автократического режима, государственного контроля экономики, ущемления оппозиции, контроля информационной сферы и т.п. [U.S. President 2020e].

Документ 2020 г. отражал политику, которая уже осуществлялась в предыдущие четыре года правления Д. Трампа. Ключевым направлением сдерживания Китая посредствам санкций становится телекоммуникационный сектор и связанные с ним вопросы безопасности. КНР в действительности сумела создать целый ряд мощных компаний и сервисов в данной области, ведя активное продвижение их товаров и услуг за рубежом. К тому же, Китай превратился в мощного игрока в области цифровой безопасности, что

порождало для США риски утечки чувствительной информации. И хотя Китай избегал агрессивных действий в цифровой среде, равно как и политизации своих новых технологических возможностей, Вашингтон, видимо, исходил из необходимости превентивно сдерживать китайский потенциал на данном направлении. С учетом высокого уровня экономической взаимозависимости США избегали радикальных ограничительных мер. Скорее речь шла о том, чтобы лишить Китай возможностей использовать американские технологии и разработки для развития собственной научно-технической и промышленной базы, которая в будущем может быть использована против США. К тому же, США внимательно следили за утечками своих технологий или высокотехнологичных товаров через Китай в подсанкционные страны, такие как Иран.

В период президентства Д. Трампа появляются новые механизмы экспортного контроля США [Danilin 2021]. В 2018 г. Конгресс принимает, а президент подписывает Закон о реформе экспортного контроля – ECRA [U.S. Congress 2018]. Сам закон не носил открыто антикитайский характер и представлял собой общую рамку использования экспортного контроля, в т.ч. с учетом появления новых технологий и соответствующих времени процедур лицензирования. Закон, среди прочего, был направлен на совершенствование межведомственного взаимодействия, аудит влияния экспорта отдельных товаров на безопасность США, оценку иностранных источников в процессе приобретения чувствительных технологических активов, однако в практическом плане его использование в период первого президентства Трампа было в значительной степени направлено в отношении КНР [Kerr and Casey 2021: 2]. В 2019 г. Д. Трамп, используя свои полномочия по закону IEEPA 1977 г., объявляет чрезвычайное положение в связи с угрозой телекоммуникационному сектору указом № 13873 [U.S. President 2019c]. В указе также не упоминается Китай – санкции на его основе могут быть использованы против любой страны и лиц, представляющих угрозу США в

области телекоммуникаций. Но и данный указ также имел де факто антикитайскую направленность.

Политика санкций США против Китая в области телекоммуникаций носила таргетированный характер: Вашингтон вводил ограничения в отношении отдельных компаний и корпораций. Наиболее заметными стали Huawei и ZTE. Еще в 2012 г. Постоянный комитет Палаты представителей США по разведке выпустил доклад о возможных угрозах безопасности США со стороны Huawei и задачах для контрразведки США в области противодействия таким угрозам [Linebaugh and Mulligan 2021, Rogers and Ruppersberger 2012]. В 2018 и 2019 гг. Конгресс принимает законодательство, запрещающее закупки оборудования данных компаний в интересах государственных ведомств США [U.S. Congress 2018a, 2019a]. В том же 2019 г. сразу после подписания Д. Трампом указа № 13873 Минторг США внес копанию Huawei и ее дочерние предприятия за пределами Китая в Список лиц (Entity List). Американским поставщикам запрещалось поставлять компании товары двойного назначения, поименованные в Регламенте по администрированию экспорта (Export Administration Regulations). Санкции не исключали получение лицензий на отдельные поставки. По ним устанавливалась презумпция отказа – более мягкая мера в сравнении с политикой отказа в лицензиях. Однако сам факт попадания Huawei в Список лиц, наряду с целым рядом других китайских исследовательских организаций и компаний в области высоких технологий, был значимой вехой политики санкций в отношении страны. В 2020 г. Минторг сообщил о попытках Huawei обойти ограничения через зарубежных поставщиков, на что власти США ответили ужесточением экспортного контроля в отношении поставок полупроводников, произведенных за рубежом по американским технологиям [U.S. Department of Commerce 2020a]. Кроме того, Huawei находила возможности доступа к технологиям США через сотрудничество с американскими фирмами даже в обход экспортного контроля [Mulvenon 2022].

С Huawei и ZTE были связаны и расследования в области обхода санкций. В декабре 2018 г. по запросу Минюста США в Канаде была арестована финансовый директор Huawei Мэн Веньчжоу. Ее обвиняли в мошенничестве: по версии следствия, Мэн Ваньчжоу ввела в заблуждение представителя банка HSBC, сообщив ему неверную информацию о статусе подконтрольного Huawei предприятия в Иране. Тем самым создавались условия для обхода санкций США в отношении Исламской республики [U.S. District Court E.D.N.Y. 2019]. Канада не выдала Мэн Веньчжоу в США, в т.ч. в связи с арестом в КНР двух граждан Канады, подозреваемых в подрыве безопасности государства. Оба были отпущены после того, как на свободу вышла Мэн Веньчжоу. Спецслужбы КНР внимательно следили за развитием дела – в США были предъявлены обвинения предположительно двум офицерам разведки Китая, пытавшихся завербовать чиновника прокуратуры США с целью повлиять на дело Мэн Веньчжоу. ФБР раскрыла операцию и, видимо, вела против китайцев контригру [U.S. Department of Justice 2022]. До конца не ясно, было ли дело против Мэн Веньчжоу частью политического давления на Huawei, или оно носило исключительно уголовно-правовой характер. Однако в контексте санкций против компании оно воспринималось как форма нечестной конкуренции, о чем сама компания заявляла в гражданском иске против властей США [U.S. District Court D.C. 2020].

В отношении ZTE также возбуждались уголовные и административные расследования. По версии властей США ZTE поставляла оборудование с американскими компонентами в Иран. Для этого была разработана специальная схема поставок через посредников, причем компания умышленно пыталась скрыть информацию о поставках и вводила власти США в заблуждение. В итоге компания согласилась выплатить рекордные штрафы и признала себя виновной в обходе режима санкций [U.S. Department of Justice 2017]. В пользу Минфина США – 100,8 млн. долларов [U.S. Department of the

Treasury 2017], в пользу Минторга – 1,4 млр. долларов [U.S. Federal Register 2018]. Опять же, политический характер расследованию придавали ограничения, вводимые в данный период времени в отношении китайского телекоммуникационного сектора. В 2018 г. Минюст США запустил «Китайскую инициативу», направленную на выявление иных правонарушений в связи с телекоммуникациями и цифровой средой, в т.ч. кражей данных, промышленным шпионажем и т.п. [U.S. Department of Justice 2021]. Инициативу свернули в 2022 г., избегая политизации уголовных дел, однако сам фокус на противодействии Китаю сохранился [Lucas 2022]. По линии Американского комитета по зарубежным инвестициям в США усилилось внимание к китайским инвестициям, которые рассматривались в том числе и как средство доступа к американским технологиями. В частности, Комитет заблокировал покупку американского производителя полупроводников Qualcomm китайским бизнесом через сингапурскую компанию Broadcom. В 2018 г. полномочия комитета расширились в соответствии с Законом о модернизации оценки риска зарубежных инвестиций [U.S. Congress 2018b]: ведомство получало возможность отслеживать миноритарные зарубежные инвестиции в США [Rosenberg et al. 2020].

Апофеозом политики санкций в отношении компаний телекоммуникационного сектора в период первого срока президентства Д. Трампа стал запрет на деятельность в США китайских сервисов WeChat и TikTok [U.S. President 2020 a,b]. Примечательно, что Д. Трамп запретил каждую компанию отдельным исполнительным указом, что является редкостью – обычно такие запреты осуществляются на уровне профильных ведомств. Такой шаг говорил о значимости сдерживания китайских телекомов в повестке республиканской Администрации. Причиной запрета стали подозрения в том, что китайские сервисы ведут сбор информации о гражданах США, занимаются шпионажем и цензурой. Еще более примечательно то, что обе компании сумели добиться приостановки указов в судебном порядке,

обратившись с гражданско-правовыми исками против Д. Трампа и его Администрации [U.S. District Court N.D.Ca. 2020; U.S. District Court D.C. 2020a]. Впоследствии Администрация Дж. Байдена отменила оба указа Д. Трампа [U.S. President 2021a], а Минторг США снял запреты против WeChat и TikTok [U.S. Department of Commerce 2021].

Несмотря на то, что риторика Администрации Дж. Байдена носила менее враждебный характер в отношении КНР, внимание к телекоммуникационному сектору и сектору высоких технологий оставалось заметным. По сути, политика ужесточения экспортного контроля продолжалась в виде реализации концепции «маленького двора за большим забором» (small yard, high fence). Имелось в виду, что США продолжают сотрудничество с КНР, но те технологии, которые они считают ключевыми и наиболее современными, Китаю предоставляться не будут [Cavanagh, 2024]. В 2022 и 2023 гг. Минторг США заявил о расширении экспортного контроля в отношении чипов, суперкомпьютеров и отдельных видов полупроводников; более двухсот китайских компании пополнили Список лиц Минторга США [U.S. Department to Commerce 2022e, 2023b; Cavanagh, 2024]. Исполнительные указы Дж. Байдена задавали более жесткие требования к проверке зарубежных инвестиций в американский сектор высоких технологий, а также сделок по слиянию и поглощению в высокотехнологичных секторах [U.S. President 2022i, 2023c]. В 2025 г. накануне завершения президентского срока Дж. Байдена, экспортные ограничения расширились и на сферу технологий искусственного интеллекта [U.S. Department of Commerce 2025a]. В целом, США пытались и пытаются решить сразу три задачи: сохранить за собой роль технологического лидера; остаться на прибыльном китайском рынке; ограничить возможности Китая догнать и перегнать США [Толстухина 2023, 2025]. Администрация Д. Трампа во второй срок его президентства, несмотря на критику предшественника, продолжает данную политику. США стремятся к сохранению глобализации своего рынка искусственного интеллекта, но

одновременно не допустить попадания передовых технологий в КНР [U.S. Department of Commerce 2025b].

Санкционная повестка по высоким технологиям в отношении КНР подогревалась и в Конгрессе. База данных законопроектов США в области санкций, собранная автором, показывает, что в период 2019-2024 в Конгресс было внесено как минимум 16 законопроектов, специально посвященных санкциями в отношении телекоммуникационных компаний. Подобные предложения вносились и в рамках более комплексных биллей, касающихся американо-китайских отношений в целом. Вносились они либо республиканцами, либо совместно республиканцами и демократами. Активность Конгресса принесла свои плоды – в 2024 г. запрет на TikTok был законодательно закреплен в Законе о защите американцев от приложений, контролируемых противниками за рубежом [U.S. Congress 2024]. Иными словами, отменяя на первый взгляд одиозные санкционные указы Д. Трампа, Дж. Байден поддерживал прохождение отдельных запретов уже в виде федерального законодательства. Данный эпизод показывает роль Конгресса в продвижении отдельных санкционных инициатив. Обе палаты могут поддерживать идею о тех или иных санкциях в повестке дня на протяжении долгого времени, что в определенные моменты может приводить к просачиванию отдельных санкций в федеральное законодательство.

Примечательно, что во второй срок своего президентства, Д. Трамп изменил свой подход к TikTok. Своими указами он раз за разом приостанавливал действие Закона о защите американцев от приложений, контролируемых противниками за рубежом. Мотивом таких действий, по версии Администрации, стало деятельное сотрудничество китайской компании с американскими властями в целях снятия вопросов о безопасности. В частности, было заключено рамочное соглашение, которое предполагало выход TikTok из американского бизнеса и создание совместного предприятия,

зарегистрированного в США и контролируемого американскими акционерами. Таким образом, сервис TikTok сохранялся доступным для пользователей в США, однако теперь он контролировался американскими директорами и владельцами, тогда как доля китайских инвесторов в американском бизнесе сокращалась до приблизительно 20% [U.S. President 2025b]. В сухом остатке, данный раунд санкционной борьбы остался за Вашингтоном. Давление на китайскую компанию привело к существенному переформатированию ее деятельности в США и фактическому переходу под американский контроль. Тем не менее китайцы на тот момент посчитали такую «сделку» более выгодной, нежели полную потерю данного бизнеса в США.

Санкции против компаний телекоммуникационного сектора сопровождались ограничительными мерами в отношении более широкого круга китайских промышленных фирм [Chorzempa et al. 2024]. Еще в Законе об оборонном бюджете США 1999 г. Министерство обороны обязывалось составить список китайских компаний, работающих на территории США и которые при этом являются «китайскими коммунистическими военными компаниями» [U.S. Congress 1999]. Данная норма долго оставалась «спящей» и список был составлен только в 2020-2021 гг. В него вошли ведущие гражданские компании в области телекоммуникаций, судостроения, двигателестроения и т.п. [U.S. Department of Defense 2021]. Данным компаниям запрещался доступ к американскому рынку капитала, их список публиковался в приложении к соответствующему указу Д. Трампа [U.S. President 2020g]. Впоследствии понятие «китайских коммунистических компаний» было заменено демократической Администрацией на более нейтральное – «китайские военные компании». Впрочем, запрет на их капитализацию в США остался практически неизменным [U.S. President 2021a]. Кроме того, Минторг США ввел новый список компаний, конечными пользователями которых выступают военные – Military End-User List [MEU] [U.S Department of Commerce 2020]. Фигурантам списка запрещались отдельные товары из списка коммерческого

контроля США [U.S. Export Control Regulations 2024]. Его ограничения были значительно более мягкими в сравнении со Списком лиц [Entity List]. В него вошли отдельные компании и организации в области авиастроения, инжиниринга и др. [U.S. Export Control Regulations 2024]. Тем не менее в период президентства Дж. Байдена политика внесения китайских компаний в Список лиц не останавливалась, то есть создание более «мягкого списка» само по себе не означало прекращение использование более «жесткого списка».

Наряду с санкциями в отношении технологических и промышленных компаний, США наращивают использование санкций по тематике демократии и прав человека. Здесь выделяются два направления – автономия Гонконга и права этнических меньшинств в Китае. В отношении Гонконга США исходят из того, что Китай последовательно сокращает его автономию, нарушая положения Объединенной китайско-британской декларации по вопросу передачи Гонконга 1984 г. [The Government of Hong Kong 1984]. Заложенный в ней принцип широкой автономии Гонконга по принципу «одна страна – две системы» вывел Гонконг в число крупных глобальных финансовых и логистических центров. В США также с начала 1990-х гг. действовал законодательный режим, позволявший устанавливать отдельные тарифы для Гонконга и заключение экономических соглашений [U.S. Congress 1992]. Центральные власти КНР, в свою очередь, вели осторожную, но последовательную политику по интеграции Гонконга в единое правовое поле страны, что вызывало растущее недовольство в США. Толчком к применению санкций стали протесты в Гонконге против нового «Закона об экстрадиции», однако протестующие выражали несогласие с более широким кругом накопившихся проблем. Конгресс и Администрация действовали по вопросу Гонконга согласованно. В 2019 г. Конгрессом принят закон, обязывавший президента вводить блокирующие и визовые ограничения против лиц, связанных с нарушением прав человека и подрывом демократии в Гонконге. Рекомендация Конгресса контролировать экспорт в Гонконг товаров, которые

могут быть использованы для разгона демонстраций, носила скорее политический характер и практически не представляла угрозы для экономических связей [U.S. Congress 2019b]. Но уже в 2020 г. законодательство ужесточается – Конгресс наделял президента полномочиями вводить ограничительные меры против зарубежных финансовых институтов, обслуживающих интересы лиц, нарушающих декларацию 1984 г. Ст. 7. Закона об автономии Гонконга предполагала меню из 10 видов ограничительных мер, в том числе запрет на банковские и валютные операции в юрисдикции США. По букве закона под такие санкции может попасть самый широкий круг банков, что привело бы к колоссальным экономическим потерям. Впрочем, Администрация не применяла данное законодательство, а само его появление можно было считать политическим сигналом и «ружьем», которое при необходимости может выстрелить [U.S. Congress 2020]. Президент США в свою очередь подписал исполнительный указ, отменив особый статус Гонконга как торгового партнера США. Д. Трамп использовал свои полномочия по закону IEEPA и ввел отдельное чрезвычайное положение в связи с ситуацией в Гонконге. Режим чрезвычайного положения создавал правовой механизм применения санкций по данному вопросу [U.S. President 2020d]. США не стали применять ограничительные меры против крупных компаний, однако в течение 2020 г. использовали их против китайских чиновников, связанных, по мнению властей США, с подавлением протестов и политикой интеграции Гонконга [U.S. Department of the Treasury 2020b]. Администрация Дж. Байдена избегала эскалации санкций по тематике Гонконга несмотря на то, что правовые механизмы ограничительных мер отменены не были. Китай также приостановил активные усилия по интеграции Гонконга. То есть обе стороны добились тактических успехов: США послали политический сигнал, затормозивший интеграцию, а Китай не стал возвращаться к статус-кво начала 1990-х гг.

Наряду с Гонконгом, США применяют санкции по вопросу этнических меньшинств в Китае. Ключевое направление – Синьцзян-Уйгурской автономный район (СУАР). Вашингтон исходит из того, что власти КНР ведут политику дискриминации более 1 млн. человек из числа меньшинств, населяющих СУАР. Ограничивается их свобода передвижения, за ними ведется слежка, они принуждаются к труду. Такая оценка обозначена в преамбуле к Закону о правах человека уйгуров 2020 г. [U.S. Congress 2020a]. Закон обязывал президента и Администрацию ежегодно отчитываться о ситуации с правами уйгуров, составляя списки китайских лиц и организаций, ответственных за нарушения их прав. Он также обязывался вводить блокирующие и финансовые санкции в отношении таких лиц и организаций. Аналогичные меры прописывались и в последующем законодательстве 2021 г. Но к ним добавлялись и запреты на импорт товаров, частично или полностью произведенных с использованием принудительного труда в СУАР [U.S. Congress 2021a]. Одновременно Минфин США использовал правовой механизм по Глобальному закону им. Магинтского, введя блокирующие санкции в отношении группы китайских чиновников из СУАР, а затем опубликовал руководство для бизнеса в связи с рисками работы с предприятиями из СУАР в свете новых ограничений [U.S. Department of the Treasury 2020c, 2020d]. Отдельные предприятия и региональные структуры вносились и в Список лиц Минторга США [U.S. Department of Commerce 2019, 2021a]. Вашингтон также критикует власти КНР за политику в отношении Тибета, однако ограничительные меры на данном направлении остаются минимальными. В ответ на ограничения поездок американских дипломатов в Тибет, Госдепартамент определил визовые ограничения в отношении китайских чиновников, ответственных за разработку политики запрета доступа иностранцев в Тибет [U.S. Department of State 2020a] во исполнение ранее принятого закона по данной тематике [U.S. Congress 2018c]. В целом, санкции по тематике этнических меньшинств, несмотря на создание ряда правовых механизмов, применялись Вашингтоном ограниченно. Они

использовались преимущественно в отношении чиновников, отдельных компаний и организаций в СУАР, но их макроэкономический эффект стремился к нулю. Данные санкции пока можно классифицировать скорее как политические сигналы, нежели масштабное экономическое давление. Как и в случае Гонконга, и США, и КНР, сохраняют баланс. США используют сигнальные санкции, но избегают дальнейшей эскалации. 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.

Наконец, еще одним направлением политики санкций США стало сдерживание российско-китайского сотрудничества после начала Специальной военной операции [Office of the Director of National Intelligence 2023], хотя восприятие сдерживания КНР и России в связке друг с другом рассматривалось еще до начала СВО [Ford 2020; Kendall-Taylor and Shullman 2021]. Разрыв торговых связей с ЕС и другими западными юрисдикциями превратил Китай в ключевого торгового партнера России. С учетом развитости китайской промышленности и жесткого экспортного контроля западных стран в отношении России, сотрудничество с Китаем стало для Москвы одним из важных вопросов безопасности. США пока не создали отдельного правового механизма санкций против КНР и китайских лиц за сотрудничество с российскими лицами. Однако для этого используются уже имеющиеся механизмы санкций в отношении России, такие как исполнительный указ 14024 и 14114 [U.S. President 2021, 2023]. На данном направлении США активно применяют блокирующие финансовые санкции и точечные торговые ограничения в отношении китайских фирм, сотрудничающих с Россий. Подробно данная тематика будет раскрыта в гл. 4. Руководство КНР пока занимает осторожную позицию по данному вопросу. С одной стороны, Пекин не применяет ответных мер против США за вторичные санкции в отношении китайских компаний. Власти КНР, по всей видимости, не хотят эскалации

санкций на крупные китайские банки. С другой стороны, объемы торговли РФ и КНР остаются высокими, достигая беспрецедентных объемов даже с учетом ограничительных мер США – в 2023 г. объем торговли составил 240 млрд. долларов США [中华人民共和国海关总署 2023].

Использование тарифов в качестве инструмента санкций США в отношении КНР[32]

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. долларов, то в 2023 г. – уже на 501 млрд. Впечатляющие значения были достигнуты в 2022 г. – 583 млрд. В истории роста были свои локальные и при этом незначительные падения. Снижение 2009 г. можно связывать с глобальным финансовым кризисом, падение 2020 гг. – с эпидемией COVID-19. После завершения эпидемии показатель экспорта резко вырос. Если в 2020 г. он составлял 452 млрд. долларов, то в 2021 г. – 568 млрд. В период президенства Д. Трампа, несмотря на рост антикитайской риторики и введение санкций, китайский экспорт в США продолжал расти. В 2016 г. он составлял 386 млрд, а в 2018 г. – 479 млрд. Осложнения в американо-китайских отношений не мешали росту китайских поставок. Американский экспорт в Китай существенно отставал. В 1999 г. он составлял 42 миллиарда долларов, а в 2023 г. – 148 млрд. [Trading Economics 2024]. Выправление сложившегося дисбаланса торговли было одной из целей политики Д. Трампа даже несмотря на то, что Китай был крупнейшим держателем казначейских облигаций США [Amadeo 2021]. 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 [Office of the U.S. Trade Representative 2020]. Однако имплементация соглашений забуксовала из-за

[32] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2025d].

эпидемии COVID-19, ответственность за которую Д. Трамп возложил на Китай [Тимофеев 2025b]. В период президентства Дж. Байдена США активно применяли против КНР меры экспортного контроля, но воздерживались от манипуляций тарифами. Ситуация изменилась после того, как Д. Трамп вновь выиграл президентские выборы в 2025 г. Одной из ярких составляющих его политики стала активная тарифная политика.

Ключевым документом новой торговой политики Д. Трампа стал исполнительный указ 14257 от 2 апреля 2025 г. [U.S. President 2025c]. В отличие от многих других исполнительных указов, которые представляют собой короткие и сухие документы, указ 14257 выполнен в форме полноценной доктрины, объясняющей новый курс. Ее инструментальная цель – возвращение к принципу взаимности в торговле. Подобный принцип закладывался еще в 1930-1940-е гг. XX в. и предполагал сбалансированность экспорта и импорта в двусторонних торговых отношениях. Иными словами, объемы импорта США из страны «X» должны были компенсироваться объемами американского экспорта в данную страну. К настоящему времени, согласно преамбуле к указу Трампа, сложилась ситуация, когда тарифы США оказываются ниже или значительно ниже, чем у других стран. Подобная разница усугубляется дополнительными протекционистскими мерами торговых партнеров США. Среди них упоминались лицензионные ограничения, технические барьеры в виде избыточных регламентов и требований, санитарные и фитосанитарные меры, неадекватная патентная система, инвестиционные барьеры, субсидирование производств, тенденции к монополизации, контроль валютного курса, налоговая политика, коррупция. Разница в тарифах стала фактором деиндустриализации США: доля в мировом промышленном производстве с 2001 по 2023 г., согласно документу, сократилась с 28,4 до 17,4%. С 1997 по 2024 г. США утратили порядка пяти миллионов рабочих мест в промышленности. Деиндустриализация превратилась и в вопрос национальной безопасности. Масштабные военные

поставки за рубеж [по всей видимости, имеется в виду Украина] обнажили нехватку производственных мощностей и ограничения в быстром пополнении запасов вооружений. За последние пять лет торговый дефицит США вырос на 40%, достигнув 1,2 трлн. долларов в 2024 г. Данные факты легли в основу аргументации для введения чрезвычайного положения и повышения пошлин. Изменение тарифов предполагало два основных шага. Первый – введение 10% пошлины на все ввозимые в США товары. Второй – дополнительные индивидуальные пошлины на импорт для более чем 70 стран, обозначенных в приложении к указу. Для них пошлины варьируются в зависимости от уровня дисбаланса торговли с США. Впрочем, на ряд импортируемых товаров новые тарифы не распространяются. Среди них - продукты интеллектуальной деятельности, обозначенные в IEEPA; сталь и алюминий; автомобили и запчасти к ним; медь, медикаменты, полупроводники, критически важные минералы и энергоносители [U.S. President 2025c].

Примечательно, что правовым основанием для указа 14257 служит уже упоминавшийся Закон о чрезвычайных международных экономических полномочиях 1977 г. [IEEPA]. Как было показано в главе 2, данный правовой механизм, как правило, используется для применения санкций. Опора тарифной политики на правовой механизм IEEPA дает основания считать, что санкции и тарифы в руках Администрации Д. Трампа сближаются. В некоторых случаях их применение носило в основном экономический смысл, как это было в отношении европейских союзников США. То есть их использование можно было классифицировать как типичную торговую войну. В иных случаях они имели явный политический смысл. К таковым можно отнести, например, тарифы в отношении Индии за закупку российской нефти [U.S. President 2025d] или тарифы в отношении Бразилии за преследования бывшего президента страны и ограничения в работе американских социальных сетей в Бразилии [U.S. President 2025e]. В данных случаях, применение тарифов, по сути, носило характер экономических санкций.

В указе 14257 специально оговаривалось, что в случае ответных пошлин, администрация будет еще в большей степени ужесточать американские тарифы. И наоборот, в случае шагов по выправлению дисбаланса, пошлины могут быть пересмотрены. Подобный механизм «кнута и пряника» не замедлил проявить себя в действии. «Кнут» ожидаемо использовался, прежде всего, в отношении Китая. 1 февраля 2025 г. Д. Трамп подписал исполнительный указ 14195. Вводилось чрезвычайное положение в связи с потоком наркотиков или сырья для них из КНР, а в качестве ответной меры тарифы на китайские товары повышались на 10%, а затем на 20%. [U.S. President 2025f; U.S. President 2025m]. Затем указом 14256 отменялись ранее действовавшие изъятия по товарам низкой стоимости, отправляемых в США почтой [U.S. President 2025g]. К тому же, указ 14257 вводил дополнительные тарифы в отношении китайских товаров в размере 34% [U.S. President 2025h]. Китай пошел на пропорциональное увеличение своих тарифов. В ответ Д. Трамп поднял американские пошлины до 84% указом 14259 [U.S. President 2025i]. Он также увеличил пошлины на товары низкой стоимости, доставляемые почтой [ранее введены указом 14256]. В ответ на новый виток пропорциональных ответных действий Китая по увеличению своих тарифов, Трамп повысил индивидуальную пошлину в отношении КНР с 84 до 125% и увеличил пошлины на товары низкой стоимости. Одновременно в отношении 75 стран действие индивидуальных пошлин было приостановлено на 90 дней – указ 14266 [U.S. President 2025j].

Китай оказался единственной страной, которая рискнула дать пропорциональные ответы на тарифы Д. Трампа. Пекин не отказывался от диалога с США, но предпочитал вести его с равных позиций. Встречные тарифы дополнялись со стороны Китая экспортным контролем на редкоземельные металлы и угрозами его последующего расширения. Тактическим результатом стало совместное заявление по результатам

американо-китайской встречи в Женеве 12 мая 2025 г. Стороны приостановили действие взаимных тарифов и условились о дальнейших консультациях [U.S. President 2025k, U.S. President 2025l], которые к ноябрю 2025 г. привели к более долгосрочной приостановке взаимных пошлин, а также приостановке Китаем экспортного контроля по редкоземельным металлам [U.S. President 2025o]. Китайское правительство также пошло на диалог с США по проблеме борьбы с наркотиками: результатом стало снижение американских пошлин с 20% до 10% [U.S. President 2025n].

В сухом остатке, попытка применения тарифов в качестве инструмента санкций в отношении КНР натолкнулась на упорное и последовательное сопротивление со стороны Пекина. В отличие от остальных стран-мишеней тарифов Д. Трампа, Китай не дал навязать себе новые «правила» игры. Вместе с тем, китайская дипломатия проявила гибкость, подкрепляя пропорциональные ответы готовностью к диалогу и определенным уступкам, при условии уступок и с американской стороны. Фактически Китай сумел сбалансировать «тарифную атаку» США за счет наличия сопоставимых инструментов экономического давления.

Противодействие санкциям США и ограничительные меры КНР[33]

Несмотря на выигрыш от экономического сотрудничества с США после окончания холодной войны, в Китае сохранялось настороженное отношение к США в вопросах безопасности. Опасения Пекина усиливались как минимум двумя военными инцидентами. В 1999 г. ВВС США в рамках военной кампании против Югославии нанесли удар по посольству КНР в Белграде. Другим инцидентом стало столкновение разведывательного самолета США и истребителя КНР над Южно-Китайским морем, в результате которого погиб китайский пилот. Несмотря на то, что со стороны США последовали извинения в обоих случаях, сами инциденты стимулировали усилия Китая в области модернизации вооруженных сил и военного планирования. В течение 2000-х гг. произошел качественный и количественный скачок как в развитии китайской военно-политической мысли, так и в модернизации Народно-освободительной армии КНР. По мере усиления экономического давления на Пекин, 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 [Кашин, Тимофеев 2020]. Меры по повышению суверенитета в области критически важных технологий были заложены в план четырнадцатой пятилетки на 2021-2025 гг. [Sutter 2021]. Данная политика принесла свои плоды. В отчете 2023 г., Комиссия по отношения США и КНР в области экономики и безопасности отмечала, среди прочего, разработку Китаем собственной полупроводниковой базы для мобильных телефонов, налаживание производства современных видов вооружений, прогресс в области космической отрасли, развитие технологий искусственного интеллекта и др. В отчете указывалось на недостатки экспортного контроля

[33] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2025b].

США, который препятствует попаданию в Китай отдельных товаров двойного назначения, но не может помешать их разработке [U.S.-China Economic and Security Review Commission 2023]. Санкции США нанесли ущерб компании Huawei, но они же стимулировали политику производства собственной элементной базы не только в Китае, но и в других странах [Fuller 2021]. Китай развивает суверенную инфраструктуру финансовых транзакций с зарубежными странами. И хотя активно и открыто она пока не используется, некоторые американские эксперты предупреждают о возможных быстрых изменениях в данной области [Eichengreen 2022]. Кроме того, сама плотность американо-китайской торговли стала столь высокой, что их разрыв нанес бы колоссальный ущерб самим США. И если в области промышленной безопасности такой разрыв оправдан, то в иных областях, по мнения ряда экспертов его следует избегать [U.S. Chamber of Commerce 2021].

Реакцию Китая на политику санкций США можно охарактеризовать в терминах «стратегического терпения». Китай избегал избыточной эскалации, но одновременно накапливал внутренние промышленные и технологические ресурсы. Одновременно шла эволюция собственно китайских ограничительных мер. Долгое время Китай использовал односторонние санкции 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 в своем инструментарии. Политике санкций КНР свойственно несколько особенностей.

Во-первых, долгое время Китай предпочитал вводить санкции неформально. Несмотря на развитие формализованных инструментов ограничительных мер в последние годы, неформальные санкции остаются в арсенале внешней политики КНР. Если в США и 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 зачастую не называются. Подобный подход менее прозрачен в качестве инструмента дипломатического торга. Однако он дает китайской дипломатии определенные преимущества [Кашин и др. 2020]. Партнеры 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 используют финансовые санкции, используя свое лидерство в мировой финансовой системе. «Финансовый рычаг» сочетается с торговыми ограничениями. Китай опирается, прежде всего, на объем 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 определенных фирм или стран-производителей, ограничения на поездки китайских туристов и др. [Nephew 2019].

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 [Rosenberg et al. 2020].

В-четвертых, 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 [Тимофеев 2019]. Ответные меры вызывает пока только жесткое и неприкрытое давление, подобное делу Huawei. Вместе с тем, КНР может оказывать более активное давление на союзников США или на соседние страны, но опять же – по принципиальным вопросам своей внешней политики.

В-пятых, политика санкций КНР пока остается в стороне от идеологии. Если США активно содействует демократизации и продвигает права человека за рубежом, то КНР активно не поддерживает левые партии или политические системы.

Существует целый ряд интересных прецедентов китайских ограничительных мер. Например, еще 1993 г. в результате начавшихся поставок Францией истребителей и боевых кораблей на Тайвань, французские компании не смогли добиться успеха в конкурсе на строительство метро в Гуанчжоу. В 2019 г. Пекин пригрозил ограничениями против американских фирм, поставляющих оружие на Тайвань [Кашин и др. 2020]. Интересным ходом по тайваньскому вопросу стали довольно эффективные попытки Китая запретить зарубежным авиакомпаниям называть Тайвань государством или вообще упоминать его в качестве пункта назначения. 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 Д. Морея привел к отказу в правах на вещание в КНР и ущербу в 7 млн. долларов. Французский банк BNP принес

публичные извинения после публикации постов о поддержке протестующих на своей странице в социальных сетях. Чешские бизнесмены получили предупреждение через посла Чехии в КНР о возможных ограничениях в случае визита на Тайвань совместно с одним из чешских парламентариев [Rosenberg et al. 2020, Sutter 2021].

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. То же касается и фирм, которые работают против национальных интересов США – они 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 замаячила перед Германий 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 Вэньджоу, КНР едва не приостановила импорт ряда сельхозпродуктов из Канады. Власти также арестовали двоих 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 была быть заменена в течение трех лет [Rosenberg et al. 2020].

Реакцией на планы Южной Кореи по размещению системы перехвата ракет THAAD (радар данной системы «просвечивал» территорию КНР) стали неформальные ограничениям 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 пошел по данному вопросу на компромисс [Rosenberg et al. 2020, Sutter 2021]. Так или иначе, ограничения вводились и против других соседей. Среди них – Япония и Филиппины (территориальный спор), Норвегия и Швеция (несогласие с поддержкой китайских диссидентов], Монголии (протест против визитов Далай-Ламы) и др. [Кашин и др. 2020].

Одна из значимых тенденций политики КНР – формализация процесса применения собственных ограничительных мер, в т.ч. в качестве ответных мер на недружественные действия или санкции США и их союзников. Подобную формализацию можно объяснить, как минимум, двумя причинами. Во-первых, Китай сам по себе превратился в крупную экономику с развитой промышленностью и технологическим сектором. Использование экономических преимуществ для решения политических задач потребовало систематизации и правового закрепления данного процесса. Неформальные меры хороши для отдельных ситуаций, однако системная политика требует более прозрачных и бюрократически отработанных процедур. Во-вторых, ведущие державы давно применяют таргетированные финансовые и торговые санкции, тогда как в праве и политике Китая такие инструменты на системной основе отсутствовали. Их применение важно и с точки зрения дипломатии в тех случаях, когда требуется давать зеркальный и симметричный ответ на таргетированные санкции зарубежных государств.

В области экспортного контроля новым правовым механизмом стал Закон об экспортном контроле, принятый 1 декабря 2020 г. По своему духу и структуре он соответствует мировым стандартам в области экспортного регулирования. С одной стороны, закон указывал на необходимость международного сотрудничества в области нераспространения оружия массового уничтожения, контроля ядерных технологий и других международных инициатив [The State Council of the People’s Republic of China 2021]. С другой стороны, ст. 10 гл. 1

Закона постулировала возможность применения экспортного контроля в интересах национальной безопасности в т.ч. в отношении отдельных стран, организаций и физических лиц. Консолидировались военные и гражданские ведомства, ответственные за экспортный контроль в рамках группы Департаментов контроля государственного экспорта. Определялись процедуры администрирования экспорта, списки товаров, подпадающих под ограничения, процедура временных ограничений для товаров вне списков, порядок выдачи лицензий и ответственность за нарушение экспортного контроля. Действие закона распространялось не только на китайских лиц, но и на иных лиц за пределами КНР, нарушающих нормы экспортного контроля [China Law Translate 2020]. Фактически, новый закон создал механизмы, подобные тем, которые существуют в США. Китай и до 2020 г. применял ограничения на экспорт, в т.ч. в области поставок сырья и редкоземельных металлов [Пресс-канцелярия госсовета КНР 2012, Sutter 2021]. Однако Закон об экспортном контроле стал значимой вехой в модернизации системы торговых ограничений, в т.ч. с точки зрения возможности зеркального ответа на американские санкции.

В том же году приказом Министерства коммерции КНР создается механизм таргетированных санкций, комбинирующий блокирующие финансовые и точечные торговые санкции. Механизм предполагает составление и обновление списка зарубежных лиц (список неблагонадежных лиц), представляющих угрозу национальной безопасности, дискриминирующих китайские компании, искажающих нормальные рыночные отношения. По своей сути он близок «санкциям по меню» США. Но если в американском случае «меню санкций» может меняться в зависимости от применяемого федерального закона, то в случае Китая данное меню сразу зафиксировано в приказе Министерства коммерции. Регулятор может выбрать один или несколько вариантов ограничительных мер: запреты на экспорт или импорт; запрет на инвестиции в КНР; запрет на въезд, работу и пребывание в КНР;

ограничение корреспондентских счетов или иные меры, которые регулятор посчитает необходимыми [Ministry of Commerce of China 2020].

Другой механизм таргетированных санкций был закреплен Законом о противодействии зарубежным санкциям. Механизм предполагает список зарубежных физических и юридических лиц, которые вовлечены в разработку, принятие и применение решений о дискриминационных экономических мерах в отношении китайских лиц, вмешательстве во внутренние дела КНР под любым предлогом. Ограничения могут распространяться как на организации, в которых работает внесенное в список лицо, так и на лиц, работающих в поименованной в списке организации. Санкции включат в себя визовые ограничения, заморозку или конфискацию активов, запрет на отдельные транзакции в юрисдикции КНР [China Law Translate 2021].

В отношении контроля зарубежных инвестиций Китай во многом использовал аналогичный американский опыт. В 2021 г. вступили в силу Меры обзора безопасности зарубежных инвестиций, подготовленные Министерством коммерции и Комиссией по национальному развитию и реформам. Механизм предполагает проверки зарубежных инвестиций в стратегических секторах, включая сельское хозяйство, энергетику, критические материалы, производство оборудования, транспорт, сферу культуры, информационные технологии, финансовый сектор и др. [Sutter 2021]. Фактически Пекин вводил зеркальные меры контроля по тем же принципам, по которым их ранее применяли в США.

Впрочем, применение нового законодательства все же носило точечный характер. Под ограничительные меры попали оборонные компании США – Raytheon, Lockheed Martin, Viasat, Sierra Nevada Corporation, Cubic Corporation, Stick Rudder Enterprises, Anduril Industries, Maritime Tactical Systems, Pacific Rim Defense, General Dynamics, General Atomics Aeronautical Systems, General

Dynamics Land Systems. С учетом того, что экспорт оборонной продукции запрещен в США, санкции против данных компаний мало что меняли в экономических отношениях двух стран. Можно говорить о том, что КНР пока избегает применять против США санкции в значительных масштабах. Данные ограничения скорее носили сигнальный характер, показывая, что у Китая есть новые правовые механизмы ограничительных мер и готовность Китая применять их в случае необходимости.

***

Китайское направление политики санкций США говорит о нескольких закономерностях. Во-первых, Конгресс и президент зачастую действовали согласованно на китайском направлении. Случаи напряженности в отношениях двух ветвей власти, в отличие от иранского направления, были скорее редкостью. Федеральное законодательство оставляло широкие полномочия президенту, которыми он многократно пользовался, вводя те или иные исключения из режима ограничительных мер или применяя законодательство в удобные для американской дипломатии моменты.

Во-вторых, санкции США 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 и в 1990-х-2000-х гг. в момент бурного роста экономических связей.

В-третьих, США 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 или кооперации с третьими странами. В оборонной сфере таким «черным рыцарем» выступал СССР до конца 1960-х гг., и Россия в 1990-е и 2000-е гг.

В-четвертых, в американо-китайских отношениях заметную роль играла сигнальная функция санкций. В 1970-1980-х гг. исключения из режима ограничительных мер, послабления в области экспортного контроля и финансовых санкций играли не только экономическую, но и политическую роль, сигнализируя готовность к нормализации отношений. То же касалось и

1990-х гг., когда такие исключения свидетельствовали о толерантности к нарушению прав человека и намерении не смешивать данную тематику с вопросами экономического сотрудничества. В 2010-х и 2020-х гг., наоборот, сигнальные санкции показывали растущие озабоченности технологическим развитием КНР и политикой централизации страны.

В-пятых, КНР проявила политическую волью и долгосрочную решимость к накапливанию потенциала устойчивости к санкциям. Но вместе с тем, Пекин избегал форсировать конфронтацию, пытаясь выиграть время для создания еще большей устойчивости. Подобная тенденция наблюдается вплоть до настоящего времени.

Наконец, в-шестых, Китай диверсифицирует свой арсенал ответных ограничительных мер. На протяжении долгого времени санкции КНР носили неформальный характер. Подобные инструменты остаются в арсенале китайской внешней политики. Но они дополняются и формализованными механизмами блокирующих санкций и экспортного контроля, напоминающих аналогичные инструменты США. Пекин получает возможность отвечать на санкции как симметрично, так и асимметрично. Возможности Китая балансировать ограничительные меры США ярко проявились в 2025 г., когда Пекин стал фактически единственной страной, решившейся на пропорциональные ответные тарифы на фоне их использования Администрацией Д. Трампа. Ответные меры были дополнены точечными мерами экспортного контроля по редкоземельным металлам, что позволило вести переговоры с США на равных и добиться приемлемого компромисса.

В целом, опыт санкций США показывает ограниченность данного внешнеполитического инструмента в отношениях с крупной державой, но все же не исключает их использования в качестве мер сдерживания и посылки политических сигналов.

Параграф 3. Санкционная политика США против КНДР[34]

Санкции США против КНДР в период холодной войны

Режим санкций США против КНДР оформился с началом войны на Корейском полуострове. В 1950 г. после начала военных действий президент США Г. Трумен объявляет о морской блокаде побережья Кореи и торговое эмбарго в отношении КНДР, используя свои полномочия по недавно принятому Закону об экспортном контроле [U.S. Congress 1949]. 16 декабря Трумен задействовал свои полномочия в соответствии с Законом о торговле с врагом 1917 г. [U.S. Congress 1917] и объявил чрезвычайное положение в связи с событиями в Корее. При этом прокламация Г. Трумена касалась не только КНДР, но и сдерживания «коммунистического империализма» в целом [U.S. President 1950]. Далее Минфин США выпустил Регламент о контроле зарубежных активов, определявший финансовые ограничения против КНР и Северной Кореи. Наряду с другими социалистическими странами, КНДР была лишена статуса преференциального торгового партнера [U.S. Department of the Treasury 2006; Rennack 1997; Chang 2007; Kim 2014]. После достижения перемирия в 1953 г. режим чрезвычайного положения отменен не был [Hwang 2014]. В отношении Северной Кореи действовали и ограничительные меры союзников США, в т.ч. по линии Комитета по Китаю (ChinCom), а затем Координационного комитета по многостороннему экспортному контролю – COCOM [Gibbons 1979]. КНДР получила масштабную военную поддержку со стороны КНР и Советского союза, вооруженные силы которых де факто участвовали в Корейской войне. Эмбарго США в отношении КНДР действовало в течение всей холодной войны. Китай и СССР закономерно выступали ключевыми торговыми партнерами Северной Кореи. До середины

[34] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2025а].

1960-х гг. на них приходилось порядка 90% торговли, затем этот показатель стал снижаться за счет торговых связей с Японией и странами Западной Европы. С 1949 по 1962 г. СССР профинансировал займы и субсидии в пользу КНДР на сумму 557 млн. долларов США, Китай – на 517 млн., а остальные коммунистические страны – на 296 млн. [Hufbauer et al. 2008]. В условиях холодной войны КНДР закономерно опиралась на ключевых соперников США, используя их в качестве «черных рыцарей».

Отношения США и КНДР начали меняться лишь к концу 1980-х гг., на фоне окончания холодной войны и нормализации отношений между Южной Кореей с одной стороны и Китаем и СССР с другой. В 1988 г. состоялись первые контакты между северокорейскими и американскими дипломатами. Госдепартамент разработал план развития отношений с КНДР. Он включал в себя поощрение визитов граждан КНДР в США, в т.ч. снижение визовых требований, ограниченные поставки гуманитарной помощи и встречи дипломатов на нейтральной территории [Ланцова 2014].

Ядерная проблема КНДР и попытки ее решения[35]

Ключевым камнем преткновения на пути к нормализации отношений с КНДР и ослаблению режима санкций стала северокорейская ядерная программа. Исследования в данной области начались еще в 1950-е гг. с помощью Советского Союза – в 1956 г. между двумя странами было заключено соглашение о сотрудничестве в ядерной сфере. КНДР, наряду с другими социалистическими странами, стала частью Соглашения об организации Объединенного института ядерных исследований. Впрочем, сотрудничество с СССР касалось мирного атома и не предусматривало военной компоненты [Ланцова 2007, МИД СССР 1960]. В 1965 г. при поддержке СССР был запущен экспериментальный ядерный реактор в Енбене (КНДР), а также Научно-исследовательский центр ядерной физики. В 1977 г. он находился под наблюдением МАГАТЭ. В 1980-х гг. ядерные разработки КНДР ускорились. В 1987 г. КНДР самостоятельно ввела в строй газографитовый реактор. В 1989 г. у Южной Кореи и США появляются подозрения в использовании ядерных объектов КНДР для разработки ядерного оружия. Одновременно северокорейская дипломатия вела двойственную политику. С одной стороны, Пхеньян провозглашал желательность безъядерного статуса Корейского полуострова, призывая США вывести ядерные вооружения из Южной Кореи. Под давлением СССР Северная Корея присоединилась к Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) в 1985 г. С другой стороны, КНДР уклонялась от подписания соглашения о гарантиях МАГАТЭ – т.е. соглашения, которое позволяло бы организации гарантировать мирный характер деятельности в ядерной сфере [Ланцова 2007; МАГАТЭ 1975]. В конце 1991 г. заявляется о выводе американского ядерного оружия из Южной Кореи, а в начале 1992 г. Сеул и Пхеньян подписывают Совместную декларацию о денуклиаризации Корейского полуострова. Короткий документ

[35] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2025а].

из шести пунктов постулировал безъядерный статус как условия для мира и воссоединения страны и определял взаимные обязательства не испытывать, не производить, не приобретать, не хранить, не размещать и не использовать ядерное оружие, использовать ядерную энергию только в мирных целях, предполагал взаимные инспекции Совместной комиссии [U.S. Department of State 1992]. В 1992 г. КНДР все же подписывает соглашение о гарантиях и допускает на свои объекты инспекторов МАГАТЭ.

Тем не менее инспекции не привели к дальнейшему решению проблемы, а породили так наз. первый ядерный кризис на Корейском полуострове. КНДР отказалась предоставлять доступ инспекторам на два объекта и заявила о выходе из ДНЯО. Пхеньян фактически оказался по данному вопросу в международной изоляции. СБ ООН принимает резолюцию 825 от 11 мая 1993 г., призывая КНДР отказаться от выхода из ДНЯО. Однако вопрос о санкциях ООН против Северной Кореи в резолюцию не вошел [UN Security Council 1993]. 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, которые не поддерживали введение санкций в СБ ООН [Пекин и Москва как постоянные члены] и могли подорвать односторонние санкции США посредствам своих двусторонних экономических отношений с Северной Кореей. Сдерживающую роль их позиция играла и в ядерных амбициях КНДР. Сложные дипломатические маневры привели к подписанию в октябре 1994 г. Рамочного соглашения между США и КНДР [Hufbauer 2008, Ланцова 2007].

Рамочное соглашение можно было считать крупной дипломатической победой обеих сторон. Вашингтон добился согласия КНДР заморозить, а затем демонтировать свои реакторы с графитовыми замедлителями, остаться в ДНЯО, допустить на свои ядерные объекты инспекторов МАГАТЭ в соответствии с соглашениями о гарантиях, имплементировать положения

Декларации 1992 г. Взамен США брали на себя обязательство организовать и возглавить международный консорциум для финансирования и поставки в КНДР атомных реакторов на легкой воде к 2003 г. с целью генерации электроэнергии. В промежуточный период заморозки и демонтажа старых ядерных объектов КНДР и поставки новых реакторов США обязывались поставлять в КНДР 500 тыс. тонн тяжелой нефти ежегодно, необходимых для компенсации энергетического дефицита. Более того, соглашение предполагало и смягчение санкций – снижение барьеров на торговлю, инвестиции, ограничений на телекоммуникационные услуги и финансовые транзакции [U.S.-DPRK 1994].

Соглашение было выгодно Пхеньяну в том числе на фоне экономических сложностей в стране. Поставки нефти, зарубежное финансирование ядерных объектов и перспектива дальнейшего смягчения санкций могли стать существенным экономическим подспорьем для страны. Но с точки зрения безопасности они фактически лишали КНДР перспектив превращения в ядерную державу. Кроме того, растущая открытость страны для зарубежных инвестиций создавала потенциальные угрозы закрытой политической системе Северной Кореи. Уже в 1995 г. США впервые за 44 года смягчили режим санкций в отношении КНДР [Nuclear Threat Initiative 2024]. США и КНДР устанавливают прямое телефонное сообщение, на американский рынок допускается северокорейский магнезит. Пхеньян в одностороннем порядке снимает практически все ограничения на торговлю с США. Вашингтон снижает порог визовых требований, но оставляет «порядка 99% торговых ограничений», ранее введенных в соответствии с Законом о торговле с врагом – дальнейшая отмена санкций увязывается с исполнением обязательств по Рамочному соглашению [Hufbauer et al. 2008]. Несмотря на ведущую роль Администрации в политике США в отношении КНДР, Конгресс в растущей степени проявлял интерес к проблеме [Roehrig and Wessel 2011]. В частности, Конгресс США рекомендует добиваться международных санкций против

КНДР в случае невозможности помешать ядерной программе, а также – возобновление военных учений с Южной Кореей [U.S. Congress 1994]. В сухом остатке, КНДР могла получить существенные выгоды от Рамочного соглашения, но смягчение санкций со стороны США носило незначительный характер. Американская дипломатия использовала смягчение санкций как стимул к исполнению параметров Рамочного соглашения.

После заключения Рамочного соглашения США запустили программы помощи Северной Корее. Часть помощи направлялась в рамках имплементации Рамочного соглашения по линии Организации энергетического развития Корейского полуострова (KEDO), созданной США, Японией и Южной Кореей в 1995 г. В рамках KEDO США финансировали свои обязательства по поставкам нефти и созданию ядерных объектов на легкой воде. Помощь осуществлялась вплоть до 2003 г., ее общий объем превысил 400 млн. долларов. С 1996 по 2010 г. США, наряду со своими союзниками, оказывали продовольственную помощь КНДР. Объем американского вклада превысил 708 млн. долларов и сыграл свою роль в борьбе с голодом и недоеданием в Северной Корее на фоне неурожаев. Медицинские поставки с 1995 по 2011 гг. составили более 10 млн. долларов. Всего с 1995 по 2013 г. США затратили 1313 млн. долларов на программы помощи Северной Корее [Manyin and Nikitin 2014]. Вместе с тем, такие поставки были неравномерными и периодически приостанавливались в периоды обострения отношений по ядерной, а затем и ракетной программе КНДР. Выделение или приостановка помощи стали еще одним способом давления на Пхеньян и своеобразной формой ограничительных мер.

Однако и Северная Корея вела активную дипломатическую игру, пытаясь выбить из США и других стран максимальную помощь, при этом затягивая исполнение Рамочного соглашения. В определенной степени подобная стратегия имела смысл, так как придя к полному отказу от средств

производства ядерного оружия, КНДР теряла и возможность давления на США и своих соседей. Дополнительным аргументом в руках северокорейской дипломатии стала разработка баллистических ракет, их поставки на экспорт, развитие ракетных систем, способных нести ядерные заряды. Дальнейшее развитие ситуации шло в режиме сочетания уступок и мер давления. К первым относились периодические допуски инспекторов, подвижки в заморозке или демонтаже ядерных объектов. Ко вторым – испытания ракет, угрозы продолжить разработки ядерного оружия, продолжение секретных работ в данном направлении.

Уже в 1998 г. КНДР признает продажи баллистических ракет за рубежом и озвучивает решимость продолжать такие разработки. В том же году происходит испытательный пуск баллистической ракеты средней дальности, причем пуски происходит на фоне переговоров об имплементации Рамочного соглашения [Manyin et al. 2020]. Пхеньян пытается добиться смягчения санкций в счет компенсации средств, недополученных от экспорта ракет и ракетных технологий, однако испытания вызывают обратную реакцию. Япония приостанавливает переговоры об установлении дипломатических отношений и продовольственную помощь. Конгресс США также блокирует финансирование программ по Рамочному соглашению, мотивируя свои действия ракетными испытаниями и отказом допускать инспекторов на подземные объекты предположительно используемых в интересах ядерной программы [Hufbauer et al, 2008]. К 1999 г. переговорные качели идут в обратную сторону. Пхеньян соглашается на инспекции подземных объектов, вновь получая доступ к продовольственной помощи по линии Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО). Угрозы КНДР провести повторные испытания ракет сглаживаются Японией и США. Администрация Б. Клинтона объявляет о смягчении режима торговли потребительскими товарами, перевода средств гражданами США в КНДР, транспортных ограничений, хотя и сохраняет 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 [Hufbauer et al, 2008; Egan 2000]. В целом, значимого смягчения санкций не происходит. К тому же, США вводят таргетированные санкции в отношении отдельных северокорейских физических и юридических лиц за участие в поставках ракет зарубежным странам, а также в отношении покупателей в Иране, Пакистане и др. [Дроздов 2024]. Тем не менее стороны все же решают свои тактические задачи. США сохраняют КНДР в переговорном процессе, добиваются отсрочки новых испытаний, сохраняют возможности доступа на ядерные объекты, вместе с Южной Кореей и Японией продолжают попытки «социализации» Северной Кореи – ее постепенного вовлечения в экономическое сотрудничество (в т.ч. «политика солнечного тепла» со стороны Южной Кореи). Пхеньян окончательно не отказывается от своих ракетно-ядерных амбиций и сохраняет рычаг давления на США, Японию, Южную Корею и другие страны.

Администрация Дж. Буша-младшего занимает в отношении КНДР более жесткую линию, настаивая на более полном исполнении условий Рамочного соглашения, верифицируемого контроля над ракетной программой и экспортом ракет, сокращении обычных вооружений. В 2002 г. президент США объявляет КНДР частью «оси зла» наряду с Ираном и Ираком, а затем Администрация отказывается признавать исполнение Северной Кореей обязательств по Рамочному соглашению – подобная сертификация являлась рутинной процедурой отчетности перед Конгрессом. Финансирование KEDO со стороны США не прекращается, выступая своего рода «пряником» в руках американской дипломатии: в Северной Корее начинается строительство реакторов на легкой воде, но поставки критически важных компонентов тормозятся. Очередное движение переговорных качелей, сопровождаемое приостановками помощи и угрозами со стороны КНДР, заканчивается выходом Пхеньяна из ДНЯО в январе 2003 г., а с ним и отказом от формального

обязательства международных инспекций. Ядерные объекты в Йонбене возобновляют работу, хотя официально их целью являются программы мирного атома. На этом фоне проект KEDO в КНДР приостанавливается. Дополнительным раздражителем в отношениях Вашингтона и Пхеньяна становится Закон о правах человека в Северной Корее, подписанный президентом США в 2004 г. [U.S. Congress 2004]. Одновременно стартует шестисторонний формат переговоров по ядерной программе КНДР с участием КНДР, КНР, Южной Кореи, России, Японии и США [Hufbauer et al. 2008]. Несмотря на отдельные промежуточные успехи, результатов он не дает. В 2005 и 2006 гг. КНДР проводит испытательные запуски ракет, а в октябре 2006 г. проводит подземные ядерные испытания.

От односторонних к многосторонним санкциям против КНДР[36]

Политика санкций в процессе шестисторонних переговоров играла заметную роль. С одной стороны, США, Япония и Южная Корея пытались использовать финансирование KEDO, продовольственную помощь, поставки топлива и электричества как стимул для уступок КНДР. Китай и Россия последовательно выступали против использования санкций в качестве инструмента давления на Пхеньян. В конечном итоге, эскалация санкций со стороны США стала одним из факторов провала переговоров. Наиболее заметным шагом такой эскалации стали финансовые санкции США в отношении Banco Delta Asia – финансового института, расположенного в Макао 15 сентября 2005 г. Вводя санкции, американский Минфин избегал применения механизмов ограничительных мер, непосредственно связанных с Северной Кореей. В качестве правового механизма была задействована ст. 311 Патриотического акта, которая позволяла Минфину определять зарубежные институты и организации, замешанные в отмывании денег, и требовать от американских банков ограничивать свои транзакции с такими институтами [U.S. Congress 2001].

По оценке Минфина США, Banco Delta Asia участвовал в отмывании доходов государственных структур КНДР, в том числе участвовал в схемах по отмывке фальшивых долларов, производимых в КНДР, а также иных преступных схемах. Релиз Минфина принципиально дистанцировался от ядерной программы, делая акцент на отмывании денег и преступных схемах. В нем указывались и банки из других стран – Латвии, Турции, Беларуси, Сирии, Украины, Мьянмы – попавших под аналогичные санкции [U.S. Department of the Treasury 2005]. Реакция Пхеньяна была предсказуемо негативной, причем КНДР связала финансовые санкции с переговорами по ядерной проблеме, считая, что они подрывают дух совместного заявления по результатам

[36] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2025а].

шестисторонних переговоров: заявление было подписано четыре дня спустя после введения санкций против Banco Delta Asia [Hufbauer 2008, U.S. Department of State 2005]. Санкции против Banco Delta Asia показывали, что независимо от переговоров по ядерной тематике, США будут продолжать политику санкций, используя иные механизмы. Поводы для подобной точки зрения подкреплялись и другими событиями. 13 октября 2005 г. Минюст США формально обвиняет КНДР в подделке американских долларов, тем самым усиливая аргументацию в пользу санкций против Banco Delta Asia. 21 октября того же года Минфин США блокирует восемь северокорейских организаций по основаниям распространения ОМУ. В ходе пятого раунда шестисторонних переговоров КНДР требует снять новые санкции, но получает встречные требования остановить ядерный реактор в Енбене. США настаивают на том, что вопросы отмывания денег и банковской сфере находятся вне повестки ядерного вопроса [Hufbauer 2008]. Здесь сказалась разница в подходах сторон к нормализации отношений. В США исходили из сегментированного подхода – решение проблем в разных измерениях: продвижение в одном измерении не снимает проблем в другом [в т.ч. в области отмывания денег или прав человека]. КНДР, наоборот, исходила из холистской логики – все проблемы решаются в одном пакете. Разница подходов стала еще одним фактором провала переговоров, хотя и не ключевым. Основной проблемой все же оставались долгосрочные гарантии безопасности КНДР – в обладании ядерным оружием Пхеньян, очевидно, видел такие гарантии. 2 декабря 2005 г. КНДР отказывается от участия в шестисторонних переговорах из-за новых финансовых санкций США. Попытки провести новые санкции против КНДР через СБ ООН терпят неудачу из-за позиции России и Китая даже после испытательных пусков ракет в июле 2006 г. Резолюция СБ ООН 1695 от 15 июля 2006 г. призывает КНДР вернуться к переговорам в шестистороннем формате, но не предполагает введение санкций [UN Security Council 2006b]. В одностороннем порядке таргетированные финансовые санкции в отношении отдельных северокорейских структур, связанных с ракетной программой,

вводят Япония и Австралия [Hufbauer 2008], но широкой международной поддержки их действия не находят. И только после подземного испытания ядерного устройства 9 октября 2006 г. СБ ООН реагирует резолюцией 1718, а США и их союзники идут на более активную эскалацию односторонних ограничительных мер.

Резолюция 1718 задействовала механизм ст. 41, гл. VII Устава ООН [UN Security Council 2006c]. Она вводила международные санкции в отношении КНДР, предполагавшие несколько типов запретов. Во-первых, запрещались поставки ряда систем обычных вооружений [танков, крупнокалиберной артиллерии, боевых самолетов и вертолетов, боевых кораблей, ракет и ракетных систем, а также их компонентов]. Во-вторых, поставки товаров, материалов, оборудования и технологий, необходимых для ядерной и ракетной программы КНДР. В-третьих, запрещалась поставка ряда товаров роскоши. Из числа членов СБ ООН создавался Комитет Совета Безопасности ООН, задачей которого было наблюдение за применением Резолюции, а также разработка мер в интересах ее исполнения. В целом, санкции можно было считать достаточно ограниченными, так как КНДР и так обладала значительным запасом обычных вооружений, в своей ядерной и ракетной программе страна опиралась на ранее накопленные ресурсы, а товары роскоши не играли критичной роли для макроэкономической стабильности. 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 и США вводят свои односторонние санкции практически одновременно с появлением Резолюции 1718. Япония объявляет о запрете на доступ северокорейских судов в свои порты, о запрете на импорт из Северной Кореи, а также о временном ограничении на въезд граждан КНДР [Hufbauer 2008]. Конгресс США оперативно принимает Закон о содействии нераспространения со стороны КНДР [U.S. Congress 2006]. Закон вносил поправки в ранее

принятый Закон о нераспространении со стороны Ирана и Сирии, добавляя в него КНДР. Он давал полномочия исполнительной власти США вводить санкции в отношении физических лиц, государственных и частных структур, ответственных за нарушение режима нераспространения.

Ядерные испытания КНДР и Резолюция 1718 сами по себе не остановили уже привычные переговорные качели. Уже в феврале 2007 г. возобновляются шестисторонние переговоры, которые, на первый взгляд, оказываются удачными. КНДР берет обязательство остановить работу своих ядерных объектов взамен на поставки нефти, отмены со стороны США санкций, введенных по Закону о торговле с врагом (TWEA), удаления КНДР из списка стран-спонсоров терроризма, возврата замороженных финансовых активов КНДР. Пхеньян допустил на свои ядерные объекты инспекторов МАГАТЭ, которые находились в стране до апреля 2009 г. [Manyin and Nikitin 2023]. Свои обязательства США выполняют частично и с оговорками. Так в июне 2008 г. Дж. Буш-младший отменяет действие санкций по Закону о торговле с врагом, но заменяет их на более современный механизм. Он задействует свои полномочия по закону IEEPA и вводит чрезвычайное положение в связи с ядерным распространением на корейском полуострове. Блокирующие финансовые санкции сохраняются в отношении северокорейских активов, находившихся ранее под санкциями в соответствии с TWEA; вводились ограничительные меры в отношении северокорейских морских судов [U.S. President 2008]. В октябре 2008 г. США выводят КНДР из списка стран-спонсоров терроризма. Однако смягчение санкций не помогает дальнейшему достижению целей США. Вновь возникают проблемы с инспекцией ядерных объектов и вновь приостанавливается помощь в адрес КНДР. Шестисторонний формат переговоров терпит неудачу, а КНДР в апреле и мае 2009 г. вновь проводят испытательные ракетные пуски и второй испытательный взрыв ядерного устройства [Hufbauer 2008].

Совет Безопасности ООН отреагировал на новые испытание ужесточением санкций, закрепленных в резолюции 1874. Эскалацию санкций трудно было назвать значительной, однако СБ вновь выступил с консолидированной позицией и принял ее достаточно быстро – спустя лишь 18 дней после подземного ядерного взрыва в КНДР. 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. Страны-члены призывались проводить инспекции судов с согласия стран, под чьим флагом они ходят, при наличии оснований полагать перевозку грузов, запрещенных к поставке Резолюцией 1718 и предназначенных для КНДР, а также конфисковывать такие грузы. Резолюция также призывала страны-члены блокировать любую финансовую транзакцию, связанную с ядерной программой КНДР. Важной новеллой стал призыв к странам-членам ООН 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. Кроме того, создавалась группа экспертов, в задачи которой входила аналитическая и рекомендательная работа по имплементации ограничительных мер СБ ООН в отношении КНДР [UN Security Council 2009].

Резолюция ожидаемо не останавливает Пхеньян. Уже в октябре 2009 г. проводятся очередные испытательные пуски ракет меньшей дальности. Резонансным становится инцидент с гибелью южнокорейского корабля «Чхонан». Расследование Южной Кореи, США, Австралии, Великобритании и Швеции пришло к выводу о том, что он был потоплен в результате торпедной атаки подводной лодки КНДР. В ответ Сеул разрывает проекты экономического сотрудничества с КНДР, однако довести дело до санкций ООН не получается из-за позиции Пекина, не принявшего результаты расследования. В то же время США ужесточают свой режим санкций против

Северной Кореи как в связи с морским инцидентом и испытаниями 2009 г. так и в связи с попытками обхода санкций ООН. Президент США Б. Обама в 2010 г. подписывает исполнительный указ 13551, который отчасти соответствует требованиям резолюций 1874 и 1718, а отчасти выходит за их пределы. В частности, Минфин США получал 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, взаимодействовал с ранее заблокированными лицами или действовал в их интересах [U.S. President 2010]. Следующий указ идет еще дальше, запрещая любой импорт из Северной Кореи в США [U.S. President 2011].

Дальнейшая эскалация происходит уже в 2012-2013 гг. 12 декабря 2012 г. КНДР проводит очередные испытания баллистических ракет. СБ ООН отвечает резолюцией 2087. Новые ограничительные меры ООН все еще достаточно мягкие. В частности, несколько северокорейских лиц и организаций, связанных с ракетной программой, добавлены в списки персональных финансовых (блокирующих) и визовых санкций. Подтверждены ограничительные меры, введенные предыдущими резолюциями [UN Security Council 2013]. Однако ответ на третьи ядерные испытания в 12 февраля 2013 г. был уже более жестким. Во-первых, резолюция 2270 призывала страны-члены ООН опираться на новые рекомендации ФАТФ касательно исполнения санкций по вопросам нераспространения ОМУ. Такой шаг способствовал дальнейшей интернационализации ограничительных мер. Во-вторых, снова расширялся список физических и юридических лиц, связанных с ядерной программой КНДР, попадающих под блокирующие финансовые и визовые ограничения. В-третьих, в качестве оснований для новых визовых санкций определялись действия от лица ранее заблокированных лиц или же попытки

обхода ограничительных мер, определенных более ранними резолюциями по КНДР. В-четвертых, страны-члены обязывались препятствовать финансовым транзакциям, которые могли бы быть направлены на поддержку ракетно-ядерной программы КНДР. В-пятых, резолюция призывала страны-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. В-шестых, резолюция обязывала страны-члены отказаться от государственной финансовой поддержки торговли с КНДР, опят же в случае, если такая поддержка могла бы содействовать развитию ракетно-ядерной программы. В-седьмых, страны-члены обязывались 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. В-восьмых, в случае отказа от инспекций судов для проверки наличия запрещенных грузов, страны-члены были обязаны не принимать такое судно в своих портах. То же касалось и воздушных судов. В-девятых, расширялся, пусть незначительно, список экспортного контроля в отношении КНДР. Речь шла об отдельных материалах, которые могли бы быть использованы в оборонной промышленности КНДР, а также о более широкой номенклатуре товаров роскоши [UN Security Council 2013a].

США вместе с тем продолжают 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. Б. Обама подписывает очередной исполнительный указ № 13687 в развитие уже действующего чрезвычайного положения по Северной Корее, закрепленного в 2008 г. указом 13466. Указ давал полномочия органам исполнительной власти вводить блокирующие финансовые и визовые санкции в отношении

физических и юридических лиц, действующих в интересах правительства КНДР и являющихся северокорейскими официальными лицами. Это не означало, что все северокорейские чиновники и связанные с правительством КНДР лица автоматически попадали под санкции. Но сам факт такого статуса давал основания вводить против таких лиц ограничительные меры. Интересно, что национальная принадлежность таких лиц не уточнялась – под санкции могли попасть и зарубежные лица из любой другой страны [U.S. President 2015a]. Естественно, никакой положительной реакции со стороны Пхеньяна на новый правовой механизм США последовать не могло. Скорее руководство КНДР вновь укреплялось в правильности выбранного курса на развитие своей ракетно-ядерной программы, что доказали последующие события. 6 января 2016 г. Северная Корея проводит очередное ядерное испытание.

На этот раз СБ ООН пошел на существенное расширение международных санкций против КНДР, закрепив их в резолюции 2270. Наиболее заметной новеллой 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 страны-члены ООН высылать северокорейских дипломатов, осуществляющих обход режима санкций. Запрещалось обучение северокорейских специалистов в областях, способствующих реализации ракетно-ядерной программы. Страны-члены обязывались инспектировать северокорейские грузы с целью контроля исполнения резолюций СБ ООН по КНДР. Запрещалось предоставлять Северной Корее морские суда и разрешать наем экипажей. Страны-члены получали полномочия не допускать северокорейские воздушные суда в свои аэропорты и воздушное пространство в случае наличия оснований 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 стран-членов новые офисы и филиалы банков КНДР, а также ведение корреспондентских счетов в их интересах, открывать офисы финансовых институтов на территории КНДР, закрыть уже существующие представительства [UN Security Council 2016]. Резолюция не предполагала столь же жестких санкций, какие к тому времени уже были введены США. Однако расширение запретов по линии СБ ООН поддерживало позиции США, давая возможность интернационализации части своего санкционного режима.

Впрочем, резолюция 2270 не повлияла на курс КНДР и уже в сентябре 2016 г. Пхеньян проводит очередное испытание ядерного устройства. Закономерная реакция СБ ООН – очередной раунд санкций в резолюции 2321. Блокирующие финансовые санкции вводятся не только в отношении поименованных в приложениях к предыдущим резолюциям лиц, но и могут 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. Вводились новые ограничения на научно-техническое сотрудничество с КНДР. Ограничивался доступ северокорейских официальных лиц и военных на территорию стран-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. Странам-членам предписывалось закрыть банковские счета в КНДР. Запрещалось государственное и частное финансирование торговли с

КНДР, в т.ч. экспортные кредиты, гарантии и страховки. Лица, работающие от лица или в интересах финансовых институтов КНДР должны были быть высланы из страны пребывания [UN Security Council 2016a].

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 в течение года принял сразу четыре резолюции. Резолюция 2356 была относительно безобидной для КНДР и расширяла списки лиц и организаций, в отношении которых вводились блокирующие и визовые санкции [UN Security Council 2017]. Аналогичное расширение фиксировалось и в следующей резолюции 2371 [UN Security Council 2017a]. 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 стран-членов. Резолюция вводила понятие секторальных ограничений, объединявших санкции в отношении секторов северокорейской экономики. Помимо обозначенных в предыдущих резолюциях запретов на экспорт угля, железа, железной руды и других сырьевых товаров, секторальные запреты расширялись на экспорт морепродуктов. Финансовые санкции дополнялись запретом на создание совместных предприятий на территории стран-членов с участием лиц или организаций из КНДР. Резолюция 2375 предписывала еще более жесткие меры [UN Security Council 2017b]. В очередной раз расширялся 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 на или с северокорейских морских судов 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 расширялись на северокорейский текстиль. Странам-

членам запрещалось выдавать разрешения на работу гражданам КНДР. Запрет по совестным предприятиям распространялся и на ранее образованные предприятия. Резолюция 2397 доводила санкции до предельно жесткого уровня [UN Security Council 2017c]. И если очередное пополнение списка заблокированных лиц вряд ли наносило КНДР существенный ущерб, то запрет на поставки сырой нефти представлял собой более серьезную угрозу даже несмотря на вводимые квоты на поставки 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 покупку и Северной Кореи прав на вылов рыбы. Запрещались поставки в КНДР промышленных машин, транспортных средств, железа, стали, деталей для гражданских самолетов. Странам-членам предписывалось выдворить в установленные сроки работников, являющимися гражданами КНДР. Уточнялись и ужесточались требования по инспекции северокорейских грузов.

Таким образом, за период с 2006 по 2017 г. СБ ООН принял 10 резолюций в связи с северокорейской ракетно-ядерной программой. Если до 2006 г. международное сообщество было разобщено по вопросу санкций, то к 2017 г. в отношении КНДР действовал режим масштабных запретов на экспорт и импорт, транспортные, визовые и финансовые ограничения.

Достройка многостороннего режима ограничительных мер против КНДР односторонними санкциями США[37]

Интернационализация санкций была, с одной стороны, успехом американской дипломатии. Однако вводились они далеко не с той скоростью, на которую мог бы рассчитывать Вашингтон. И, самое главное, санкции все же не предотвратили появления в руках у КНДР ядерного оружия и средств его доставки. К тому же, США не могли провести через СБ ООН санкции по иным темам, таким как права человека. Несмотря на существенное ужесточение ограничительных мер СБ ООН, США продолжали вести собственную политику односторонних санкций против Пхеньяна, достраивая ими режим международных ограничений. В марте 2016 г. Б. Обама подписывает очередной исполнительный указ (13722), расширяющий санкции в отношении КНДР. В юрисдикции США блокировалась вся собственность правительства КНДР и Трудовой партии КНДР. Кроме того, Администрация наделялась полномочиями блокировать активы любого лица, связанного с промышленность КНДР, участвующих в сделках по продаже металлов, графита, угля, программного обеспечения в интересах правительства КНДР. Сюда же добавлялись лица, нарушающие права человека и свобод слова, участвующих в кибер-атаках. Запрещался экспорт из США в КНДР любых товаров и технологий, новые инвестиции в КНДР, финансирование или поддержка запрещенных сделок, если они осуществляются зарубежными лицами [U.S. President 2016b]. Наконец, уже в 2017 г. Д. Трамп достраивает режим односторонних санкций с учетом Резолюций СБ ООН, новых пусков ракет и ядерных испытаний. Полномочия на введение блокирующих санкций распространяются на любых лиц (не обязательно северокорейских), работающих в строительном, энергетическом, финансовом, рыболовном, информационном, производственном, медицинском, добывающем,

[37] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2025а].

текстильном и транспортном секторах КНДР. В отношении операторов северокорейских портов. В отношении тех, кто участвовал хотя бы в одной значимой экспортной или импортной операции в пользу КНДР. В отношении любого северокорейского лица, включая тех, чья коммерческая активность приносит выгоду правительству. Против лиц, связанных с ранее заблокированными лицами. 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 получал полномочия блокировать зарубежные финансовые институты или запрещать им вести корреспондентские счета в США в случае их вовлечения в сделки, связанные с КНДР [U.S. President 2017]. 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 [U.S. Department of the Treasury 2016], а Д. Трамп вернул Северную Корею в список стран-спонсоров терроризма [U.S. President 2017a].

Односторонние санкции США, закрепленные в исполнительных указах президентов, шли дальше резолюций СБ ООН. Если СБ ООН блокировал отдельные северокорейские лица, то указы президента США давали полномочия органам власти США блокировать практически любое северокорейское лицо. Если резолюции СБ ООН вводили жесткие запреты на импорт из КНДР, но все же оставляли отдельные исключения, то США вводили тотальный запрет. То же касалось экспорта в КНДР. Вводились более жесткие транспортные ограничения. В отличие от резолюций СБ ООН, в которых санкции увязывались лишь с ракетно-ядерной программой, США добавляли в качестве оснований для их введения права человека и цифровую безопасность. Кроме того, исполнительный указ Д. Трампа содержал в себе возможность

вводить де-факто вторичные санкции, то есть блокировать финансовые институты в-третьих странах за взаимодействие с КНДР, вводить блокирующие санкции в отношении иных зарубежных лиц по тем же основаниям.

Параллельно с указами президентов США, Конгресс закрепил дополнительные санкции против КНДР на уровне федерального законодательства. Закон об усилении санкций и политики в отношении КНДР 2016 г. суммировал претензии США к Северной Корее, включая ядерные и ракетные испытания, вопросы демократии и прав человека, военные инциденты, действия в цифровой среде и т.п. Закон обязывал президента США вводить блокирующие санкции в отношении нарушителей экспортного контроля США в отношении КНДР, участников сделок в интересах ВПК КНДР, поставщиков товаров роскоши в КНДР, лиц, замешанных в цензуре, нарушении прав человека в КНДР, подделке денежных знаков, киберпреступлениях, участвующих в сделках по продаже драгоценных металлов, графита, алюминия, стали, угля, программного обеспечения и др. Конгресс закреплял экспортный контроль в отношении КНДР, обязывал президента остановить помощь любой стране, поставляющей КНДР летальные вооружения. Блокирующие санкции в отношении кибер-преступников из КНДР могли отменять только после сертификации президентом отсутствия угроз с их стороны перед Конгрессом [U.S. Congress 2016]. Закон расширял экстерриториальность санкций США. Документ не конкретизировал понятия «лицо», то есть под данное определение подпадало любое физическое или юридическое лицо из любой страны, замешанное в указанных выше операциях.

В 2017 г. положения Закона 2016 г. были расширены Законом о противодействии врагам Америки посредствам санкций. Наряду с Россией и Ираном, в него вошел и северокорейский блок. Расширялись основания для

введения блокирующих финансовых санкций. Они опять же могли применяться к лицу из любой страны. В числе новых критериев фиксировалась закупка в КНДР значительных объемов золота, титановой и ванадиевой руды, меди, серебра, никеля, цинка и редкоземельных металлов. Продажа в КНДР значительных объемов ракетного и авиационного топлива. Поставка значимых объемов топлива и услуг по бункеровке, обслуживанию морских и воздушных судов КНДР, предоставление страховых услуг судам, принадлежащим правительству КНДР. Ведение корсчетов в интересах любого северокорейского лица. Администрация по своему усмотрению также могла вводить санкции в отношении лиц, связанных с закупкой в КНДР угля, железа, железной руды, текстиля. Осуществляющих передачу (трансфер) средств правительства КНДР в нарушение резолюций СБ ООН, а также наличной валюты, драгоценных металлов, алмазов, поставляющих значительные объемы сырой нефти, конденсатов, бензина и иных нефтепродуктов, сжиженного газа. Предоставляющих коммерческие услуги в интересах КНДР онлайн, закупающих продовольствие у правительства КНДР, использующих рабочую силу из КНДР [в т.ч. иностранных лиц]. Совершающих сделки в транспортном, добывающем, энергетическом и финансовых секторах экономики КНДР. Осуществляющих операции в интересах финансовых институтов КНДР. Усиливались ограничения по ведению корсчетов, косвенно связанных с КНДР, а также механизм санкций в отношении помощи странам, сотрудничающим с КНДР в области поставок вооружений. Расширялись меры по транспортным санкциям. Запрещался доступ в порты США любой продукции, частично или полностью произведенной в КНДР [U.S. Congress 2017].

Наконец, в 2019 г. Конгресс принял Закон им. Отто Уормбира [назван в честь студента из США, арестованного в КНДР и вскоре умершего после возвращения в США в состоянии комы]. Его важной новеллой был правовой механизм санкций [блокирование активов и/или запрет на ведение корсчетов в банках США] в отношении зарубежных финансовых институтов,

осуществляющих значимые транзакции в интересах лиц, заблокированных США по основаниям режима санкций в отношении КНДР. Это не означало автоматического введения таких санкций, но по букве закона каждый зарубежный банк, осуществлявший транзакции в пользу заблокированных по северокорейской программе лиц, сам попадал в зону риска санкций. Другой новеллой стал перевод полномочий по введению санкций за сделки с углем, текстилем, железом, нефтепродуктами, сырой нефтью, морскими продуктами и др. в число обязательных, тогда как ранее они оставались на усмотрение Администрации. Вводилась норма, ограничивающая помощь странам, не соблюдающих режим санкций ООН в отношении КНДР [U.S. Congress 2019c]. В конечном итоге, Администрация и Конгресс в отношении Северной Кореи действовали согласованно, создав новую конструкцию санкций, отвечавшую задачам сдерживания КНДР в условиях превращения страны в де-факто ракетно-ядерную державу [Rennack 2023]. В период президентства Дж. Байдена каких-либо значимых изменений сложившейся конструкции не произошло. Сообщалось о готовности Администрации пойти на частичную отмену санкций в обмен на частичный отказ КНДР от ядерной программы, но никаких практических следствий на данном направлении не наблюдалось: Пхеньян предложения Вашингтона не поддержал [Manyin et al. 2022]. Тезис С. Хаггарда и М. Ноланда [Haggard and Noland 2009], выдвинутый ими еще в 2009 г. о том, что одними санкциями не добиться решения северокорейской ядерной проблемы, получил свое практическое подтверждение. Второй срок Д. Трампа также не принес каких-либо результатов в пользу США на данном направлении.

Политика КНДР по адаптации к режиму санкций[38]

Северная Корея вела активную политику противодействия односторонним и многосторонни санкциям. Подобная политика включала в себя несколько ключевых направлений. Первое – сохранение экономической устойчивости страны и адаптация экономики к неблагоприятным внешним условиям. В начале 1990-х гг. на фоне окончания холодной войны и распада СССР КНДР столкнулась с масштабным кризисом собственной экономики. 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 или 2,2 млрд. долларов. Советский Союз активно участвовал в индустриализации страны, а также предоставлял торговые льготы. При содействии Москвы было построено порядка 70 крупных предприятий. Уже к 1994 г. торговля с Россией упала до 83 млн. долларов [Захарова 2015: 15], то есть сократилась более чем в 20 раз. Конечно, утрата СССР в качестве ключевого партнера не была единственным фактором. Сложности в управлении экономикой накапливались до событий начала 1990-х гг. 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, не допустив хаотичной смены политической системы. На фоне экономических сложностей в стране стали стихийно появляться элементы рыночных отношений, которые, впрочем, не стимулировали рыночные реформы, например, по китайскому образцу. Во многом они сохраняли зачаточные формы, сопровождаясь ростом коррупции [Толорая, Яковлева 2016: 8-11]. В 2016 г. правительство Ким Чен Ына делает новые осторожные шаги в пользу элементов рыночной экономики, а также выводит в число приоритетов вопросы качества жизни населения при

[38] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2025а].

сохранении жесткого контроля государства над экономикой. Рыночные элементы дают позитивные эффекты в сельском хозяйстве и рыболовстве [Захарова 2016]. В сельском хозяйстве происходит переход к семейному подряду, ведутся попытки развития туристической отрасли для иностранцев, внедряются солнечные батареи и ветровые станции в качестве способа смягчить дефицит электроэнергии домохозяйств, происходит замещение импорта в пищевой промышленности, растет качество жизни, особенно в городах, создаются особые экономические зоны для привлечения иностранных инвестиций [Захарова 2016, Толорая 2016, Кукла 2017]. В экономике оставались серьезные уязвимости. Внешняя торговля упала, особенно после наращивания санкций в 2016-2017 гг. Экономическим зонам не хватало капитализации. Сохранялся дефицит торговли, товары были и остаются мало конкурентоспособными на внешнем рынке. Привлекательность КНДР для инвесторов остается низкой в силу сложности или практической невозможности вывода прибыли из страны, что показали инвестиции египетского бизнеса в телекоммуникационный сектор КНДР [Захарова 2016]. Санкции 2017 года 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 [Захарова 2019]. Однако даже в условиях жестких санкций КНДР сохранила возможность экспорта своих товаров в обход санкций, реализации некоторых преимуществ своей экономики, таких как дешевый труд [Толорая и Коргун 2019, 2022], а также жесткого государственного контроля над экономикой, в т.ч. под предлогом противодействия враждебному окружению [Кику 2016]. Политический режим в КНДР в целом сохранял контроль над ситуацией в стране и вероятность его смены оценивалась как низкая [Ланьков 2020].

Пхеньян предпринимал активные дипломатические и внешнеэкономические шаги для смягчения внешних шоков. В 1990-х и 2000-х гг. КНДР удалось получить значительные объемы внешней помощи от своих соперников, разменивая ее на обещания прекратить ракетно-ядерную программу. США, Япония и Республика Корея периодически приостанавливали помощь, но КНДР все равно получала ее, о чем говорят данные по американской помощи, представленные выше. Сотрудничество с Южной Корее шло, 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 по ракетно-ядерной программе. 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. долларов до 515 млн. 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% [Захарова 2016а]. Иными словами, Пхеньян использовал длительные переговоры по ядерной проблеме для получения столь важной для себя валютной выручки, энергетической, продовольственной и иной помощи от своих соперников. 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 в себя Китай, Россию, страны Восточной Азии и Африки, а на определенном этапе даже европейские страны, такие как Чехия и Польша. Значительную часть своего заработка работники отдавали государству, получая возможность дополнительных заработков в случае такой возможности. В России они были востребованы на Дальнем Востоке в т.ч. в рамках подготовки Саммита АТЭС во Владивостоке [Захарова 2017,

Шарафетдинова 2017, Троякова 2017]. Санкции ООН ограничили возможности трудового экспорта КНДР, хотя получение точных данных о его состоянии затруднено.

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 в стране [Ланцова 2014а, Жебин 2017, Асмолов 2020]. Поддерживая резолюции СБ ООН по санкциям в отношении КНДР, Китай все же тормозил усилия США, направленную на их эскалацию. Выстраивая плотную сеть экономических связей с Южной Кореей, Пекин оказывал продовольственную и энергетическую помощь Пхеньяну, не требуя при этом отчетности о ее распределении. На фоне масштабных санкций и провала торговли с Южной Кореей и другими странами, именно Китай стал ключевым торговым партнером КНДР – уже в 2014 г. на КНР приходилось 90% торговли, а в дальнейшем подобная ситуация лишь цементировалась [Захарова 2016, 2019]. Китайский капитал играл важную роль в развитии специальной экономической зоны Расон. К тому же, сохранялись интенсивные приграничные связи между двумя странами, а китайцы составляли основную часть иностранцев, приезжающих в КНДР, в т.ч. с туристическими целями [Асмолов 2016, Лукин и Денисов 2014]. В Резолюциях СБ ООН оставались пробелы, в т.ч. в отношении контроля за исполнением принятых норм, чем мог пользоваться китайский, российский и любой другой бизнес [Habib 2016]. 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 [U.S. Department of the Treasury 2022b]. В 2017 г. под санкции попал китайский Bank of Dandong из Дандуня. Американским банкам запрещалось вести в его отношения корсчета, так как банк подозревался в отмывании денег и посреднических операциях в пользу КНДР [U.S. Department of the Treasury 2017a]. Ранее в 2016 г. блокировалась еще одна компания из Даньдуня – Dandong Hongxiang Industrial Development Company [U.S. Department of the Treasury 2016a]. 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 [U.S. Department of the Treasury 2024c]. Правоприменительная практика США показывает, что китайские фирмы оказывали посреднические 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 китайских посредник [U.S. Department of the Treasury 2021d]. Впрочем, практику вторичных санкций и принудительных мер США в отношении китайских лиц за обход санкций против КНДР трудно назвать массовой. Для сравнения, только за три года после начала СВО на Украине, США ввели вторичные санкции в отношении более 900 компаний из третьих стран, то есть в разы больше, чем в случае КНДР [Timofeev 2025]. 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 процесс начался еще в период относительно мягких ограничительных мер со стороны ООН [Park 2014].

Партнерство Северной Кореи с Россией также приобретет для Пхеньяна стратегический характер. На протяжении 2000-х и 2010-х гг. осуществлялись попытки восстановления отношений и реализации отдельных проектов. Обсуждались проекты газопровода на Корейский полуостров из России, урегулировался вопрос о долге КНДР России, через порт Раджин шли отгрузки российского угля в Китай в рамках проекта ОАО «РЖД», осуществлялись 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 [Захарова 2015]. 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 нарушения [U.S. Department of the Treasury 2017b, 2020e]. В 2018 г. по аналогичным основаниям США заблокировали российскую судоходную компанию «Гудзон Шиппинг» и принадлежащие ей морские суда [U.S. Department of the Treasury 2018a]. Однако массово российские компании под вторичные санкции США за операции с КНДР также не попадали.

Роль России для Северной Кореи существенно поменялась с началом СВО на Украине и применением 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 1718 по санкциям в отношении КНДР. Одновременно Россия не отказывалась от выполнения своих обязательств по выполнению ранее принятых резолюций [МИД России 2024b]. 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 [МИД России 2024а]. 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. Он вполне сравним по содержанию со ст. 5 Вашингтонского договора 1949, на основе которого образована НАТО [НАТО 1949]. Он резко снижает вероятность того, что против Северной Кореи будет использована военная сила, так как теперь, наряду с ядерным оружием, у Пхеньяна есть и военные гарантии России. Сценарий эскалации санкций в войну теперь крайне маловероятен. Ст. 10 определяет в качестве целевой установки отношений двух стран развитие торговых и инвестиционных отношений. А ст. 16 отдельно посвящена противодействию санкциям. Помимо того, что стороны не признают односторонние санкции законными и воздерживаются от их применения друг против друга, они обязываются сотрудничать в том случае, если в отношении одной из них применяются такие меры. В сухом остатке, договор создает принципиально новую реальность. В случае его полноценной имплементации, 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.

***

Санкции против Северной Кори можно считать «идеальным штормом», в котором для США сложился ряд благоприятных условий. Во-первых, по северокорейской проблематике не было существенных расхождений между Конгрессом и Администрацией, в отличие, например, от иранского случая, когда на ряде этапов такие расхождения возникали, в т.ч. по вопросу ядерной сделки. На северокорейском направлении обе ветви власти дополняли друг друга: Администрация в опережающем порядке создавала и применяла механизмы санкций, а Конгресс достраивал их на уровне федерального законодательства, не ограничивая маневр Администрации. Во-вторых, КНДР после окончания холодной войны находилась в отчаянном экономическом положении, что усиливало возможности использовать санкции для дипломатического торга. В-третьих, США удалось интернационализировать режим санкций против КНДР на базе СБ ООН. Хотя ограничительные меры ООН были более мягкими в сравнении с односторонними санкциями США, они все же создавали условия для экономической изоляции КНДР. США достраивали ограничения ООН своими санкциями, постепенно делая их экстерриториальными. В-четвертых, наряду с США односторонние меры против КНДР применяли и союзники США – Южная Корея, Япония, Австралия и др. В-пятых, распад СССР лишил КНДР важнейшего «черного рыцаря»: постсоветская Россия радикально сократила свои связи с Северной Кореей, а Китай вел сбалансированное сотрудничество как с Севером, так и с Югом.

Тем не менее КНДР удалось достичь своей принципиальной политической цели – создать ядерное оружие и его носители. Кроме того, Северная Корея сохранила свою государственность и целостность политической системы. Несмотря на санкции и тяжелейшие экономические проблемы, экономику также удалось вывести из кризиса, добившись некоторого улучшения качества жизни населения. Иными словами, санкции в долгосрочном плане оказались

неэффективными с точки зрения влияния на политический курс КНДР и недопущения превращения страны в де факто ядерную державу. Они позволяли добиваться тактических целей – замедлять развитие ракетно-ядерной программы, повышать экономические издержки политического курса, принуждать Пхеньян к временным тактическим уступкам. Но не более того.

Успех КНДР в противодействии санкциям определялся несколькими факторами. Во-первых, умелой дипломатией. КНДР удалось надолго затянуть переговоры по ракетно-ядерной проблематике, параллельно выбивая помощь как от противников (США, Япония, Южная Корея), так и от относительно дружественных стран – Китая и России. Во-вторых, Пхеньян смог удержать государственный контроль над экономикой, допуская отдельные рыночные элементы. В страну не удалось привлечь значительный объем инвестиций, ее товары на внешнем рынке мало конкурентоспособны, санкции существенно осложнили финансовые расчеты, внешняя торговля дефицитна. И все же КНДР использует отдельные преимущества своего хозяйства, такие как низкая стоимость рабочей силы, наличие сырьевой базы и промышленных заделов. Положение «страны-изгоя» стимулировало отработку серых торговых и расчетных схем, а также способов обхода санкций. В-третьих, режим санкций ООН страдал недостатками, ключевым из которых была проблема имплементации резолюций разными странами. США имплементировали их по «наибольшему знаменателю», тогда как Китай – по «наименьшему». Долгое время режим ограничений ООН оставался мягким, что позволяло выигрывать время на адаптационные меры. В-четвертых, КНДР сумела воспользоваться опасениями Китая относительно объединения Кореи под эгидой Юга. Китай критиковал ядерную программу, но именно он стал важнейшим торговым партнером Северной Кореи. Причем ключевую роль в торговле с КНДР играл частный китайских бизнес, что позволяло официальному Пекину дистанцироваться от экономических связей с КНДР, демонстрируя при этом приверженность резолюциям СБ ООН. Наконец, в-пятых, Пхеньян возвращает

Россию в качестве «черного рыцаря». Хотя экономические связи с постсоветский Россией существенно сократились, Москва все же избегала враждебной позиции в отношении Пхеньяна. После начала СВО на Украине произошло резкое сближение двух стран, оформившееся в военный союз. С учетом масштабных санкций против самой России, у российского бизнеса появляются стимулы работы с КНДР. У Пхеньяна открываются возможности сократить международную изоляцию. Случай Северной Кореи показывает, что санкции не достигают своих политических целей даже при огромном экономическом превосходстве коалиции инициаторов и наличии иных благоприятных факторов. И наоборот. Политическая воля, концентрация ресурсов и использование преимуществ дает возможность адаптироваться к санкциям и достигать поставленных политических целей.

Глава 4. Санкционная политика США в отношении России

Параграф 1. Санкционная политика США в отношении России до начала Специальной военной операции на Украине

Наследие экспортного контроля эпохи Холодной войны и поправки Джексона-Вэника

Окончание Холодной войны и последующий распад Советского Союза сопровождались заметным улучшением российско-американских отношений. Политические изменения поставили на повестку дня вопрос о смягчении и отмене режима санкций, сложившегося в период биполярной конфронтации. К основным режимам можно было отнести, во-первых, существенные ограничения в области торговли, закрепленные в ст. 402 Закона о торговле 1974 г., также известной как поправка Джексона-Вэника. Во-вторых, масштабный экспортный контроль товаров и технологий двойного назначения и промышленных товаров. Он осуществлялся США в сотрудничестве со своими союзниками в рамках Координационного комитета по экспортному контролю [COCOM]. После распада СССР оба сохранялись в виде правовых и институциональных механизмов. Они оставались в повестке дня двусторонних отношений Москвы и Вашингтона.

Поправка Джексона-Вэника прошла обе палаты Конгресса в 1974. Ее принятие ограничило результативность разрядки в отношениях СССР и США в начале 1970-х гг. Американская дипломатия разрядки базировалась на принципах реализма, делая акцент на вопросах безопасности. Московский саммит 1972 г. лидеров СССР и США запустил целый ряд прорывных для того времени соглашений, включая Договор об ограничении систем противоракетной обороны, Договор об ограничении стратегических вооружений (ОСВ-1),

Соглашение между США и СССР об инцидентах в открытом море. В сфере экономики СССР и США вышли на новое Соглашение о торговле [U.S. Department of Commerce 1973]. Его ключевым элементом стало обязательство использовать для экспортируемых и импортируемых товаров режим не менее благоприятный, чем тот, который предоставляется подобным товарам, происходящим из третьей страны. Фактически, речь шла об установлении нормальных торговых отношений, что можно было считать для того времени настоящим прорывом. В истории советско-американских отношений оно могло бы стать вторым после Соглашения о торговле 1937 г. Последнее было отменено в 1951 г. на фоне начала Холодной войны [Grzybowski 1972]. Однако «тихая дипломатия» реалистов во главе с госсекретарем США Г. Киссинджером встретила сопротивления в Конгрессе. Сенатор Г. Джексон и член Палаты представителей Ч. Вэник выступили с законодательной инициативой о поправке к Закону о торговле 1974. Смысл поправки состоял в увязке торговых отношений с вопросом о правах человека. Хотя поправка предполагалась в отношении всех стран с нерыночной экономикой, ее основной целью являлся Советский Союз, а ключевым поводом – ограничения на иммиграцию из СССР. Поправка вызвала напряженные дискуссии как внутри США, так и между советской и американской сторонами [Юнгблюд, Ильин 2020]. Прохождение поправки привело к денонсации СССР Соглашения о торговле в 1975 г., в значительной степени обесценив экономические результаты разрядки.

Поправка запрещала установление со странами с нерыночной экономикой недискриминационных [нормальных] торговых отношений в том случае, если такие страны отказывали своим гражданам в праве на эмиграцию, создавали визовые, налоговые или иные препятствия для желающих эмигрировать. Помимо запрета на нормальные торговые отношения, поправка запрещала запрет на участие в любых программах США в области кредитных или инвестиционных гарантий, а также заключение с ними любых торговых

соглашений. Президент наделялся полномочиями временно отменять запреты, но при этом отчитываться перед Конгрессом в случае такой отмены. Кроме того, президент получал полномочия приостанавливать действие закона в отношении той или иной страны посредствам исполнительного указа [U.S. Congress 1975].

В 1989 г. президент США Дж. Буш заявил о намерении поставить вопрос о приостановке поправки применительно к СССР в случае приведения законов об эмиграции к международным стандартам [U.S. President 1989]. После саммита лидеров СССР и США на Мальте Дж. Буш отметил подготовку нового торгового соглашения и возможность приостановки действия поправки [U.S. President 1989a]. Год спустя приостановка была осуществлена [U.S. President 1990]. Уже после распада СССР в 1992 г. президент останавливает действие поправки исполнительным указом 12802 [U.S. President 1992]. Тогда же вступает в действие новое Соглашение о торговых отношениях, подписанное еще до распада СССР. С учетом того, что оно устанавливало режим нормальных торговых отношений, остановка действия поправки Джексона-Вэника выглядела необходимым шагом [Newburg 1990].

Однако отмена самой поправки в федеральном законодательстве США оказалась трудно разрешимым вопросом. Так в 1994 г. президент США Б. Клинтон подтвердил, что Россия не подпадает под действие поправки и проведет консультации с Конгрессом по поводу ее возможной отмены, а не только остановки ее действия [U.S. President 1994a]. В 2001 г. президент Дж. Буш-младший делает уже более четкое заявление о том, что его Администрация будет работать с Конгрессом над отменой поправки [U.S. President 2001]. Подобная работа действительно велась. Показательным является выступления заместителя госсекретаря США А. Ларсона в Конгрессе 11 апреля 2002 г., в котором он констатирует значительные улучшения в российско-американских отношениях [U.S. Department of State 2002]. В том же

году, равно как и в 2003 г., Дж. Буш-младший вновь подтверждает курс на отмену поправки [U.S. President 2002, 2003]. Впоследствии обещания сподвигнуть Конгресс на отмену поправки станут рутиной в риторике руководства США [U.S. President 2008a]. Президент Б. Обама также не отказывается от данных обязательств [U.S. President 2011a]. Наконец, в 2012 г. Конгресс отменяет поправку. Однако заменяет ее на новые санкционные ограничения в виде Закона им. Магнитского [U.S. Congress 2012a].

Следует отметить, что поправка действовала не только в отношении СССР. Она распространялась и на другие страны социалистического лагеря, причем ее приостановка и отмена в отношении некоторых стран началась задолго до окончания холодной войны. Так в отношении Китая ее приостановка состоялась в 1979 г., но отменена она была только в 2002 г. В случае Венгрии действие поправки приостановили в 1978 г., а отменили в 1992 г. В случае Румынии первая приостановка произошла в 1975 г, затем в 1991, а отмена – в 1996. После распада СССР бывшие советские республики получили действие поправки в наследие от Советского Союза, и в отношении каждой новой страны она приостанавливалась или отменялась с разной скоростью. Например, в отношении Армении поправку приостановили в 1992 г., а отменили в 2005. Эстонии, Латвии и Литвы – в 1990 и в 1991 г. Грузии и Киргизии – в 1992 и 2000 г. Молдовы – в 1992 и 2012 (синхронно с Россией). К началу 2024 г. поправка сохранялась в отношении Азербайджана, Казахстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана, однако в их случае ее действие было приостановлено и в их отношении действует временный режим нормальных торговых отношений. Однако на Беларусь он не распространяется, и поправка в отношении Минска также не отменена. Из числа других бывших союзников и партнеров СССР то же можно сказать о Кубе и Северной Корее, в отношении которых, к тому же, действует масштабный режим санкций США [Blackwood at al. 2023; Pregelj 2005]. Очевидно, что поправка оставалась инструментом в руках американской

дипломатии, позволявшим обставлять в каждом конкретном случае ее приостановку или отмену отдельными условиями. Ее наследие не изжито вплоть до сегодняшнего дня.

Другим наследием Холодной войны стал жесткий экспортный контроль США и их союзников в отношении СССР. Вскоре после окончания Второй мировой войны, в США стали разрабатываться подходы к ограничению экспорта в СССР и страны, находящиеся в сфере его влияния. В 1947 г. Госдепартамент и Министерство торговли подготовили рекомендации по ограничениям экспорта, которые включали в себя военные товары, «полувоенные» товары [в т.ч. взрывчатку], оборудование для оборонных предприятий и для атомной промышленности [U.S. Department of State 1947]. В 1949 г. Конгресс принял Закон об экспортном контроле [U.S. Congress 1949]. Он наделял президента полномочиями ограничивать экспорт из США в интересах национальной безопасности. Кроме того, он создавал механизм контроля движения товаров в третьих странах, что уже в 1950-х гг. породило дискуссию о правовых основаниях экстерриториальных ограничительных мер США и преследования за их нарушение. Уже тогда США пытались противодействовать реэкспорту своих товаров из третьих стран в Советский Союз и другие социалистические страны [Silverstone 1959]. Спустя год после принятия Закона об экспортном контроле, США начнут готовить выход из Торгового соглашения с СССР 1937 г. [U.S. Department of State 1950], завершив его к 1951 г. Иными словами, режим экспортного контроля сочетался с разрывом нормальных торговых отношений.

Параллельно США вели работу по интернационализации режима экспортного контроля. Встречные усилия осуществлялись Великобританией и Францией, которые запустили работу над списком контролируемых товаров. В 1950 г. списки были согласованы между США, Великобританией, Францией, Италией, Бельгией, Нидерландами, Люксембургом, Бельгией и Норвегией. Ими также был создан неформальный и на первых порах секретный механизм

координации совместных усилий в области экспортного контроля в отношении СССР и социалистических стран. Механизм включал в себя Консультационную группу, состоящую из представителей стран высокого уровня, а также Координационный комитет (COCOM), включавший постоянно действующую группу экспертов из стран-участниц. С учетом того, что Консультационная группа собиралась редко, именно COCOM играл роль несущей конструкции в области координации западного экспортного контроля. Ключевым направлением его работы стал контроль экспорта военных товаров и товаров двойного назначения. Впоследствии деятельность Комитета носила закрытый характер, при том, что решения в нем принимались консенсусом. США наиболее часто запрашивали исключения из экспортного контроля, но также наиболее часто использовали свое право вето в случае запросов других стран. Первым результатом экспортного контроля стало резкое падение экспорта США в страны восточной Европы – он сократился с 1947 по 1952 г. с 350 млн. долларов до 10 миллионов долларов, то есть более чем в 30 раз [Casey 2023].

В конце 1960-х гг. экспортный контроль США был несколько ослаблен, но в 1980 г. США провели его модернизацию. Конгресс принял новый правовой механизм – Закон об администрировании экспорта [U.S. Congress 1979]. Хронологически подобная модернизация совпала с обострением российско-американских отношений на фоне войны в Афганистане и курса Р. Рейгана на сдерживание СССР. Вместе с тем, новый закон отходил от идеологического принципа экспортного контроля, то есть критерием контроля товаров должна была быть не только принадлежность к социалистическому лагерю, но и степень враждебности США и готовность контролировать движение американских товаров. В соответствии с законом, Минторг США вел Список подконтрольных товаров (Commodity Control List – CCL), а рабочая группа из представителей Госдепа, Министерства обороны, Минторга, Минфина, ЦРУ и Министерства энергетики координировала американское участие в COCOM.

Впрочем, Советский Союз довольно эффективно обходил экспортный контроль США и стран СОСОМ. По сообщению ЦРУ 1985 г. СССР организовал масштабную сеть агентуры в области промышленного шпионажа и вел хорошо организованную работу по доступу к западным технологиям в интересах своих оборонных программ. В том числе такая работа велась через нейтральные страны и даже отдельные страны, входившие в СОСОМ. Кроме того, в условиях Холодной войны, США и СССР старались сохранять связи в области научно-технического сотрудничества. На тот момент наметилось отставание СССР в области технологий, в т.ч. электроники. Однако ключевую роль здесь играли уже скорее организация советской экономики и внутренние факторы в целом, а не внешние, такие как экспортный контроль [Levin et al. 2023].

Перестройка в СССР и нормализация российско-американских отношений сказались и на экспортном контроле. Корпоративный сектор США стал наращивать активность по присутствию на советском рынке. Одним из индикаторов можно считать число обращений за лицензиями Минторга для осуществления тех или иных поставок, ограниченных экспортным контролем. В 1987 г. таких обращений было 1110, а в 1989 г. – уже 1813, то есть за два года рост составил 63% [U.S. General Accounting Office 1990]. И это при том, что Холодная война еще не завершилась. 2 мая 1990 г. пресс-секретарь президента США Дж. Буша заявил о существенном пересмотре списка экспортного контроля, координируемого СОСОМ в силу политических изменений в Восточной Европе. Планировалось, что из 120 наименований товаров, 30 будут полностью удалены из списка, а 13 существенно модифицированы в сторону сокращения [U.S. President 1990a]. В 1991 г. было сокращено еще 50% наименований [U.S. President 1991]. После распада СССР одним из направлений сотрудничества России и США становятся совместные усилия в области экспортного контроля по направлениям, которые обе страны считали актуальными для своей безопасности, в т.ч. в области нераспространения

ОМУ, а также в рамках конверсии военно-промышленных комплексов. С участием России и США создавался Форум COCOM по экспортному контролю, задачей которого ставилось преодоление наследия холодной войны [U.S. President 1992a]. В 1994 г. COCOM прекращает свое существование, а Россия становится участником нового международного режима контроля военных товаров и технологий и товаров двойного назначения. В 1996 г. данный режим был закреплен в виде Вассенаарских соглашений [Wassenaar Arrangement Secretariat 2019].

Конфронтация с СССР в период Холодной войны способствовала формированию в США механизмов экспортного контроля мирного времени. Его ужесточение и ослабление в начале и в конце Холодной войны прошло достаточно быстро и заняло считанные годы. США удалось интернационализировать свой экспортный контроль путем создания координационного механизма со своими союзниками. Однако окончание холодной войны позволило трансформировать данный механизм уже с участием самой России. Экспортный контроль практически ушел из повестки дня российско-американских отношений вплоть до начала украинского кризиса в 2014 г.

Закон им. Магнитского: новый этап санкций США в отношении России

К началу нового президентского срока В.В. Путина в 2012 г. Россия и США подошли практически без санкционных составляющих. Экспортный контроль эпохи холодной войны давно ушел в прошлое. Формирование нового санкционного инструментария в США с начала 2000-х гг. Россию не затрагивало. Позиция Администрации по поправке Джексона-Вэника оставалась неизменной – норма устарела и требует отмены. Но по иронии, отменяющий поправку правовой механизм повторил эффект 1974 г., когда «идеалистический» подход Конгресса подмочил «этический реализм» дипломатии Б. Обамы [Тимофеев 2010]. Вместе с отменой поправки, создавался механизм новых санкций в отношении российских лиц по тематике прав человека и коррупции под общим названием «Отмена поправки Джексона-Вэника в отношении России и Молдовы и Закон о главенстве права им. Сергея Магнитского» [U.S. Congress 2012a]. Часть 1 Закона закрепляла постоянный статус нормальных торговых отношений России и США, отменяя поправку Джексона-Вэника. Однако в части 2 американские инвестиции и торговля с Россией увязывались с вопросами главенства закона (Rule of Law) и коррупции. В частности, Минторг обязывался создать «горячую линию», по которой американские организации могли бы сообщать о случаях коррупции в России и запрашивать помощь правительства США для решения проблем, связанных с данными случаями. Наконец, Часть 4 выделялась в «Закон о главенстве права им. Магнитского». Ее отправной точкой был тезис о принципиальности прав человека для стабильности международного порядка. Констатировалось, что для России вопрос о правах человека, коррупции и главенстве права является не только внутренним делом, но вытекает из ее международных обязательств. Основным аргументом в пользу нарушения прав человека, коррупции и подрыва главенство права выступило дело о гибели российского юриста С. Магнитского в СИЗО в 2009 г. Его гибель не повлекла за собой уголовного наказания в отношении тех, кого власти США

считали причастными к его пыткам и последующей смерти. Профессиональная деятельность С. Магнитского, по мнению американцев, выявила факты значительных хищений со стороны органов государственной власти, которые также не были расследованы должным образом. В законе упоминалось о незаконном изъятии трех компаний, которые принадлежали компании Hermitage Capital Management и которые были клиентами Магнитского. Закон также апеллировал к делу вокруг нефтяной компании «Юкос» и ее руководителей М. Ходорковского и П. Лебедева, к резонансным убийствам, избиениям и другим инцидентам. Ст. 404 Закона обязывала президента подготовить список лиц, причастных к гибели Магнитского в СИЗО. Она также обязывала включить в этот список и лиц, которые причастны убийствам, пыткам или иным нарушениям прав человека в отношении тех, кто ведет расследования незаконных действий правительства, а также правозащитную деятельность. В отношении данных лиц президент обязывался применять блокирующие финансовые и визовые санкции.

Закон им. Магнитского стал первым случаем создания в отношении России и российских лиц правового механизма санкций в постсоветской истории. Он также стал первым механизмом, предполагавшим блокирующие финансовые и визовые санкции в отношении россиян. Важной деталью было то, что вносился он как республиканцами, так и демократами, то есть базировался на двухпартийном консенсусе. Впоследствии такой консенсус будет в целом характерен для законопроектов по санкциям в отношении России [Тимофеев 2023а]. Закон 2012 г. создавался на основе более ранних законопроектов. Еще в 2010 г. сенатор-демократ Б. Кардин внес в Сенат законопроект S.3881, предполагавший санкции в связи с делом Магнитского. [U.S. Congress 2010a]. Он также вносился на двухпартийной основе, но поддержку не получил. Администрация негативно относилась к активности конгрессменов, видимо, рассматривая ее как избыточную политизацию российско-американских отношений. В качестве альтернативы Госдепартамент еще до принятия Закона

им. Магнитского составил свой список российских лиц, в отношении которых вводились визовые санкции в связи с делом Магнитского. Список был секретным, что подтверждало нежелание Белого дома нарушать баланс отношений с Москвой. Однако это лишь подстегнуло активность конгрессменов [Gilligan 2016].

Подписав Закон им. Магнитского, Б. Обама, тем не менее, не торопился с его активным применением. За все время существования данного правового механизма, в список заблокированных лиц было внесено 64 лица, причем из них только две организации [U.S. Department of the Treasury 2026]. Помимо предполагаемых властями США фигурантов дела Магнитского, санкции вводились, в частности, в отношении ряда должностных лиц Чеченской республики. Обе заблокированные организации также были из Чечни – батальон «Терек» и Отдел МВД по Курчалоевскому району. Не была заблокирована ни одна коммерческая организация, то есть экономический эффект от данных санкций для российско-американской торговли был практически равен нулю.

Несмотря на ничтожный экономический эффект, Закон им. Магнитского нанес существенный политический ущерб российско-американским отношениям. Он в значительной степени обесценил отмену поправки Джексона-Вэника. МИД России охарактеризовал закон как вмешательство во внутренние дела, а увязка нормальных торговых отношений с санкциями по правам человека названа циничной и вызывающей отторжение [МИД России 2012]. Довольно быстро в России был принят ответный федеральный закон «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан Российской Федерации» №273-ФЗ от 28 декабря 2012 г. [Президент России 2012]. Впоследствии данный закон будет многократно редактироваться и модифицироваться. Он создавал правовой механизм запрета на въезд в Россию граждан США, причастных как к

нарушению прав человека в целом, так и осуществляющих преступные и иные незаконные с точки зрения России действия в отношении ее граждан. Вместе с запретом на въезд предполагался запрет на распоряжение имуществом на территории России, деятельность подконтрольных данным лицам организаций и полномочия в управляющих органах организаций. Вводились ограничения на действие некоммерческих организаций, участвующих в политической деятельности и получающих финансирование из США. Запрещалась передача детей, являющихся гражданами России, на усыновление в США. Данная мера вводилась в ответ на гибель в США в результате халатности приемных родителей Д. Яковлева, ранее усыновленного в США. Закон получил неофициальное название «Закон Димы Яковлева». Впоследствии данный закон будет многократно редактироваться и модифицироваться. В частности, ограничения на политическую деятельность НКО налагались не только в связи с США, но и с другими иностранными государствами и международными организациями. Вводилось понятие «нежелательной организации», ограничения распространялись на политическую деятельность в Интернете, связанную с иностранными государствами. Однако, как и США, Россия избегала на начальных этапах, то есть до 2014 г., активного применения данного закона в отношении граждан и организаций США.

В самих США Закон им. Магнитского получил развитие уже не в привязке к России, а к нарушению прав человека и актам коррупции независимо от национальных границ. Согласно Глобальному закону Магнитского 2016 г. Администрация получала полномочия (но не обязывалась, в отличие от Закона им. Магнитского 2012 г.) вводить блокирующие финансовые и визовые санкции в отношении зарубежных лиц, причастных к преследованию лиц, расследующих злоупотребления государственных властей и правозащитников, иных нарушений прав человека, а также правительственных чиновников, вовлеченных в коррупционные преступления [U.S. Congress 2016a]. В 2017 г. во исполнение закона Д. Трамп ввел чрезвычайное положение

исполнительным указом 13818, то есть закон получил оформление в виде правового механизма и на уровне полномочий президента [U.S. President 2017b]. Его применение было значительно более активным в сравнении с Законом им. Магнитского 2012 г. По состоянию на 2026 г. под блокирующие санкции попало 748 физических и юридических лиц [U.S. Department of the Treasury 2026] из Китая, Мьянмы, Саудовской Аравии и ряда других стран. ЕС и Великобритания создали в своем праве аналогичные механизмы [EU Council 2020, UK Statutory Instruments 2020a]. Они применялись по сходным основаниям как против россиян, так и граждан других стран. Иными словами, США не только сделали Закон Магнитского универсальным, выведя его исключительно из российского контекста, но и добились распространения сходной практики в среде своих союзников. Впрочем, его применение не вызывало политических трений с иными странами, в сравнении с ухудшением российско-американских отношений. На российском направлении санкции в связи с правами человека также остались периферийной темой в связи с появлением более значимых политических противоречий, центральным из которых стал украинский кризис.

Санкционная политика США в отношении России в связи с украинским кризисом: указы Б. Обамы и законодательная деятельность Конгресса в 2014 г.

В конце 2013-начале 2014 г. на Украине разразился тяжелейший внутриполитический кризис. Он привел к массовым уличным протестам, параличу действующего правительства В. Януковича и его последующему отстранению от власти силами оппозиции с опорой на протестующие массы. Предпосылки кризиса формировались задолго до 2013 г. Они были связаны, в том числе, с активной политикой США и ЕС за влияние на Украине. Одним из непосредственных триггеров протестов 2013 г. стал отказ президента В. Януковича от Соглашения об ассоциации ЕС и Украины. Против соглашения выступала Россия, в том числе в силу того, что Соглашение пришло бы в противоречие с торговыми обязательствами Украины в отношении России. У кризиса были и другие предпосылки: территориальные размежевания между Востоком и Западом Украины, вопрос о правах русскоязычного населения, спекуляции украинской оппозиции, а затем и пришедших к власти в результате переворота 2014 г. политических сил о движении в сторону интеграции в западные структуры, условий российской аренды инфраструктуры Черноморского флота в Крыму и других принципиальных вопросов. Российским руководством украинский кризис воспринимался как попытка США и их союзников укрепить свое влияние на Украине через смену политической власти. В Москве исходили из того, что смещение законных властей с большой вероятностью приведет к необратимым изменениям не в пользу России [Гущин и Левченков 2015]. В условиях быстро разворачивающего кризиса, Москва пошла на скоротечную операцию, результатом которой стала победа сторонников России в Крыму и последующее воссоединение Республики Крым с Россией в результате проведенного референдума. Одновременно Россия поддержала пророссийские силы на Донбассе, где вскоре начались боевые действия между повстанцами и

регулярной армией Украины. США оказали энергичную поддержку украинской оппозиции, поддержали новые власти, а также начали активное противодействие российской политике в Крыму и на Донбассе. Санкции стали одним из ключевых инструментов, с помощью которого США пытались воздействовать на Россию.

Закономерным шагом президента Б. Обамы стало объявление 6 марта 2014 г. чрезвычайного положения в связи с событиями на Украине. Оно было закреплено исполнительным указом 13660, который положил правовое начало санкций США в отношении России в связи с украинским кризисом [U.S. President 2014]. Россия пока не упоминалась в указе 13660. В нем речь шла лишь о лицах, которые подрывают управление Крымом без одобрения украинских властей, а также – демократический процесс и институты на Украине, угрожают миру, безопасности, стабильности, суверенитету и территориальной целостности Украины, содействуют изъятию ее собственности. Указ 13660 наделял Администрацию полномочиями применять блокирующие финансовые и визовые ограничения в отношении данных лиц, а также тех, кто оказывает им содействие. Впоследствии по данному указу санкции будут введены в отношении 129 физических лиц и 25 организаций, большая часть из которых были участниками сопротивления украинским властям в Крыму и на Донбассе [U.S. Department of the Treasury 2026].

Уже 16 марта 2014 г. на фоне скоротечных событий в Крыму Б. Обама подписывает новый исполнительный указ – 13661. В нем уже прямо упоминается Россия в связи с размещением российских войск в Крыму. Подрыв демократии, суверенитета и территориальной целостности Украины ясно увязывается с российской политикой. Соответственно меняются и основания для применения блокирующих финансовых санкций и визовых ограничений. В их числе – работа в правительственных структурах России,

ОПК России, действия от лица или в интересах высокопоставленных российских чиновников, ранее заблокированных по основаниям данного указа лиц, оказание материальной, финансовой или технологической помощи высокопоставленным российским чиновникам или заблокированным по основаниям данного указа лицам [U.S. President 2014a]. Непосредственно в указе 13661 отмечалось семь российских должностных лиц, в отношении которых вводились санкции. Впоследствии данный указ станет одним из ключевых механизмов блокирующих финансовых санкций против россиян вплоть до начала 2020-х гг. По нему было заблокировано 109 физических лиц, 79 организаций, пять воздушных и три морских судна [U.S. Department of the Treasury 2026]. Среди организаций были в основном оборонные и промышленные предприятия, отдельные дочерние предприятия энергетических компаний, а среди физических лиц – в основном чиновники высокого ранга. Вместе с тем, механизм указа 13661 впоследствии применялся и в отношении крупных бизнесменов (в терминах властей США – «олигархов»). Например, 6 апреля 2018 г. по основаниям указа под блокирующие санкции попали О. Дерипаска, С. Керимов, И. Ротенберг, К. Шамалов, А. Скоч, В. Вексельберг, а также принадлежащие им компании [U.S. Department of the Treasury 2018b]. Дело О. Дерипаски было наиболее резонансным. Оно показало, что власти США могут предельно расширительно толковать основания указа 13661. В частности, О. Дерипаска был заблокирован по основаниям связи с российскими правительственными структурами. Пытаясь оспорить введение санкций в Федеральном суде США по округу Колумбия, адвокаты О. Дерипаски настаивали на том, что он не является государственным чиновником и не связан с чиновниками высокого ранга [U.S. District Court, District of Columbia 2021]. Однако суд не удовлетворил иск бизнесмена и встал на сторону федеральных властей. Тем самым стало ясно, что расширительная трактовка норм указа 13661 и иных указов, не будет встречать препятствий на уровне судебной власти США. Активы О. Дерипаски (компании «EN+», «Евросибэнерго» и «Русал») были выведены из-под

санкций. Но произошло это в результате снижения доли О. Дерипаски в данных компаниях, а снятие санкций было обставлено дополнительными условиями, в т.ч. включением американских лиц в состав советов директоров в рамках так наз. плана Баркера [Barker 2019].

Воссоединение Крыма с Россией стало поводом для появления нового правового механизма – исполнительного указа 13662. Его новеллой можно было считать появление в числе оснований для введения блокирующих санкций секторального принципа. То есть сам факт принадлежности к тому или иному сектору экономики России мог стать основанием для введения блокирующих санкций. Определить такие сектора уполномочивались Минфин во взаимодействии с Госдепартаментом. Санкции также распространялись на тех, кто оказывал материальную поддержку заблокированным по данному указу лицам или контролировался данными лицами [U.S. President 2014b]. В том же году Минфин США определит в качестве таких секторов энергетический, финансовый и оборонно-промышленный сектор России [U.S. Department of the Treasury 2014d, 2014e]. Вместе с тем Администрация не торопилась применять масштабные блокирующие санкции по секторальному принципу, выбрав более умеренный способ эскалации. Им стала замена блокирующих санкций на менее жесткие меры, определяемые отдельно в случае каждого обозначенного сектора. Директива 1 Минфина США во исполнение указа 13662 от 16 июля 2014 г. касалась финансового сектора и запрещала предоставление американскими лицами долгового финансирования на срок более 90 дней российским финансовым институтам, поименованном в новом Списке секторальных санкций [Sectoral Sanction Identifications List – SSI List]. К 2017 г. в новой редакции данной директивы срок сократится до 14 дней [U.S. Department of the Treasury 2014a]. Директива 2 вводила аналогичные ограничения для поименованных в SSI List энергетических компаний, задав лимит в 60 дней [U.S. Department of the Treasury 2014b]. Директива 3 – ограничения в отношении поименованных компаний ОПК с лимитом в 30 дней

[U.S. Department of the Treasury 2014f]. Наконец, Директива 4 и ее последующие редакции запрещали прямое или косвенное предоставление товаров, услуг и технологий в интересах освоения нефтедобывающих российских проектов на арктическом шельфе, а также добычи сланцевой нефти [U.S. Department of the Treasury 2014c]. На всем протяжении действия указа 13662 по данным директивам в SSI-List включено 211 российских организаций. В отношении 75 организаций секторальные санкции применялись вместе с блокирующими. В комбинации с указом 14024 [о котором речь пойдет позже] под блокирующие санкции по основаниям указа 13662 заблокировано еще 446 лиц [U.S. Department of the Treasury 2026]. Иными словами, механизм секторальных санкций использовался Администрацией как в мягком, так и в более жестком ключе. Мягкий вариант был свойственен до начала Специальной военной операции в 2022 г., тогда как жесткий – уже после ее начала.

Еще один правовой механизм – исполнительный указ Б. Обамы 13685 от 19 декабря 2014 г. – вводил отдельные ограничения для американских лиц или в американской юрисдикции по Крыму. Запрещались новые инвестиции американских лиц в Крым; прямой или косвенный импорт и экспорт каких-либо товаров, услуг и технологий из Крыма и в Крым; одобрение, осуществление, финансирование или гарантии любой транзакции иностранных лиц американскими лицами в том случае, если подобная транзакция запрещена в США (таким образом, исключались сделки через зарубежных посредников). Указ 13685 предполагал и механизм блокирующих санкций. Среди оснований – ведение деятельности на территории Крыма, руководство организацией на территории Крыма, материальная помощь лицам, заблокированных по данному указу, а также действия от их лица [U.S. President 2014c]. В качестве инструмента блокирующих санкций указ применялся в отношении 76 юридических лиц, 17 физических лиц, одного воздушного и 7 морских судов [U.S. Department of the Treasury 2026].

На фоне украинского кризиса Конгресс также выпустил ряд правовых механизмов, действуя согласованно с Администрацией. 5 марта 2014 г., то есть еще до выхода исполнительного указа 13660, в Палату представителей Конгресса США был внесен законопроект «О поддержке суверенитета, целостности, демократии и экономической стабильности Украины» (SSIDES). В предельно короткие сроки он становится законом уже 3 апреля 2014 г. [U.S. Congress 2014]. Закон задавал широкую политическую и доктринальную рамку политики США как в отношении Украины, так и в отношении союзников в Европе и постсоветских стран. В плане санкций ст. 8 Закона обязывала президента вводить блокирующие финансовые санкции и визовые ограничения в отношении любого действующего или бывшего чиновника Украины, ответственного за нарушения прав человека; любого лица, связанного с нарушением суверенитета и территориальной целостности Украины; любого государственного чиновника России и членов их семей, которые, по информации властей США, замешаны в значимых актах коррупции; любого лица, оказывающего материальную поддержку деятельности, обозначенной выше. Фактически данные меры уже были отражены в указах Б. Обамы 13660, 13661 и 13662, а по тематике коррупции расширяли применение Закона им. Магнитского.

Другим результатом деятельности Конгресса в области санкций стал «Закон о поддержке свободы Украины» (UFSA), принятый 18 декабря 2014 г. [U.S. Congress 2014a]. Как и во многих других случаях, законопроект вносился на двухпартийной основе. Закон обязывал президента вводить ограничительные меры в отношении российской компании «Рособоронэксорт», а также поставщиков российских вооружений в Сирию. Президент обязывался использовать санкции в отношении инвесторов в российские энергетические проекты, получал полномочия усиливать экспортный контроль в отношении поставок в интересах российского энергетического сектора, в случае перебоев

поставок газа вводить санкции в отношении компании «Газпром». В отличие от SSIDES, который предполагал блокирующие и визовые санкции, UFSA давал президенту на выбор меню ограничительных мер. В их числе: запрет на операции Экспортно-импортного банка США в отношении страны; запрет на госзакупки США в отношении зарубежного лица; запрет на экспорт вооружений; запрет на экспорт товаров двойного назначения; запрет на операции с собственностью зарубежного лица в юрисдикции США; запрет на банковские транзакции; запрет на инвестиции или долговое финансирование отдельных лиц; визовые санкции; санкции в отношении руководителей отдельных предприятий. Закон обеспечивал президенту высокую степень гибкости в применении данного законодательства, и Администрация не торопилась с его имплементацией. Тем более, что директивы 1-4 во исполнение указа 13662 вполне вписывались в UFSA.

Американская дипломатия вела энергичную работу по интернационализации санкций против России и созданию эффективной коалиции инициаторов санкций. Союзники США также проявляли рвение, местами опережая США или ненамного отставая от них. Так, Совет ЕС принял правовой механизм о блокирующих санкциях в отношении украинских чиновников, замешанных в присвоении собственности и нарушении прав человека 5 марта 2014 г. [EU Council 2014]. В список заблокированных лиц по данному Регламенту были внесены, в частности, бывший президент Украины В. Янукович и его сын. Однако список был немногочисленным. В марте 2014 г. он насчитывал 18 фамилий, а в 2025 г. – лишь 12. 17 марта Совет ЕС принимает Регламент 269/2014, который становится правовым механизмом введения блокирующих финансовых и визовых санкций в отношении российских лиц, связанных с подрывом территориальной целостности и суверенитета Украины [EU Council 2014a]. Вплоть до настоящего времени Регламент является ключевым механизмом блокирования российских лиц: до СВО он включал сотни российских лиц, а после – тысячи. Секторальные санкции и первые меры

экспортного контроля ЕС в отношении России также были введены в стык с директивами Минфина США во исполнение указа 13662. 31 июня 2014 Совет ЕС принимает Регламент 833/2014 [EU Council 2014b]. Также как и Регламент 269/2014, он вплоть до настоящего времени выступает ключевым механизмом секторальных санкций и экспортного контроля на российском направлении в связи с украинским вопросом. В 2014 г. в нем были установлены сходные с американскими ограничения на долговое финансирование отдельных компаний российского энергетического и финансового сектора, а также ограничен экспорт в области ОПК. В дальнейшем ограничения были значительно расширены, особенно после начала СВО в 2022 г. Что касается торгового эмбарго Крыма, включающего запрет на импорт и частично на экспорт, то его механизм был принят в ЕС раньше, чем в США – Регламентом 692/2014 от 23 июня2014 г. [EU Council 2014c].

Великобритания до выхода из Европейского Союза вела политику санкций против России в рамках общей внешней политики и политики безопасности ЕС. После выхода из ЕС Лондон создал собственные правовые механизмы в области санкций. В их основе лежит Закон о санкциях и борьбе с отмыванием денег [UK Public General Acts 2018]. Санкции в отношении России по украинского вопросу отражены в Регламенте 2019 г. [UK Statutory Instruments 2019] и структурно сходны с теми мерами, которые ранее были введены Европейским Союзом.

В Канаде Регламент о специальных экономических мерах в связи с ситуацией на Украине был принят 17 марта 2014 г. [Government of Canada 2014]. Он включал в себя меры, сходные с теми, которые были приняты США, Евросоюзом и Великобританией. Сходные механизмы вводились Австралией [Australian Government 2014]. Швейцария имплементировала в свое законодательство санкции зарубежных партнеров в соответствии с Федеральным законом «О применении международных санкций» 2002 г. [The

Federal Assembly of the Swiss Confederation 2002]. На практике Швейцария имплементирует практически полностью санкции ЕС.

Гораздо более осторожной была политика санкций Японии. С одной стороны, Токио вводил ограничительные меры, демонстрируя солидарность с партнерами по Группе семи. 18 марта 2014 г. МИД Японии заявил о приостановке консультаций по визовому режиму с Россией, заморозке переговоров по инвестиционному сотрудничеству, сотрудничеству в космосе и военным инцидентам [Ministry of Foreign Affairs of Japan 2014]. 29 апреля введены визовые ограничения в отношении 23 человек. После инцидента с рейсом МН-17 и на фоне эскалации санкций США и ЕС в июле 2014 г., Токио ввел блокирующие санкции в отношении 40 физических лиц и двух организаций, а в декабре 2014 г – еще в отношении 26 физических лиц и 14 организаций [Ministry of Foreign Affairs of Japan 2014a] в соответствии с Законом о зарубежных обменах и международной торговле 1949 г. [Government of Japan 1949]. Токио использовал секторальные санкции, но они были мягче, чем в случае США и ЕС, распространяясь на банки. Как и в случае союзников, Япония вводила ограничения на военные поставки и поставки двойного назначения в военных целях [Ministry of Foreign Affairs of Japan 2014b], но подобный экспорт в Россию ранее был практически нулевым и на деле ничего не менял. В целом Токио вел более умеренную линию на фоне надежд на продвижение по вопросу мирного договора, энергетического и иных направлений сотрудничества с Россией [Тимофеев 2019a].

Несмотря на некоторые расхождения, в первый год украинского кризиса США удалось в той или иной степени синхронизировать свой режим санкций в отношении России по данному вопросу с санкциями партнеров по группе Семи и другими союзниками и партнерами. Во многом, они сами проявляли инициативу по введению санкций и Вашингтону не требовалось навязывать

свои режимы. В дальнейшем, однако, среди союзников наметились более существенные расхождения, в том числе, по вопросу вмешательства в выборы.

Кодификация правовых механизмов санкций по Украине и вопросам цифровой безопасности

Наряду с украинским вопросом к концу 2016 г. в повестке российско-американских отношений обозначился новый предмет конфликта. На президентских выборах одержал победу кандидат-республиканец Д. Трамп. Ранее, в апреле 2016 г., неизвестные хакеры взломали электронные ресурсы Национального комитета демократической партии США. Они обнародовали переписку ключевых функционеров партии на сайте WikiLeaks. Из документов следовало, что Национальный комитет Демократической партии в ходе праймериз отдавал предпочтение Х. Клинтон в ущерб Б. Сандерсу. Последующая победа на выборах Д. Трампа стала увязываться проигравшими демократами с хакерскими атаками и контактами российских лиц с представителями избирательных штабов. В СМИ активно раскручивалась тематика «российского вмешательства», предполагавшая, что за хакерскими атаками стояло российское правительство. 29 декабря 2016 г. ФБР и Департамент внутренней безопасности опубликовали аналитический доклад, раскрывавший технические подробности предполагаемых кибер-атак [Federal Bureau of Investigation 2016]. Ранее были возбуждены уголовные расследования в связи с контактами сотрудников избирательного штаба Д. Трампа. За день до публикации доклада ФБР Б. Обама подписывает исполнительный указ 13757 [U.S. President 2016a], создававший правовой механизм санкций в отношении лиц, осуществляющих вредоносную активность в отношении компьютерных сетей. Чрезвычайное положение по данной теме было введено задолго до обвинений России во вмешательстве в выборы. Еще 1 апреля 2015 г. Б. Обама подписал исполнительный указ 13694, который вводил чрезвычайное положение в связи с кибер-атаками из-за рубежа и предполагал блокирующие и визовые санкции в отношении связанных с такими атаками лиц [U.S. President 2015]. Указ появился в контексте кибер-атак предположительно китайских хакеров, похитивших личные дела

государственных служащих США. Однако в тексте указа 13694 Китай не упоминался. Тогда как указ 13757 был явно сконцентрирован на России: в приложении обозначались пять организаций [включая ФСБ России и ГРУ Генштаба России] и четыре физических лица, предположительно связанных с кибер-атаками на партийные серверы. Кроме того, США приняли решение о высылке 35 российских дипломатов и о запрете доступа к двум объектам в Мэриленде и Нью-Йорке, находящихся в российской собственности в США [U.S. Department of State 2016].

Вмешательство в выборы стало предметом расследования специального прокурора Р. Мюллера [Mueller 2019]. Его доклад зафиксировал в мелких деталях связанные с Россией и российскими лицами эпизоды избирательной кампании 2016 г., но не установил прямой связи между результатом выборов и предполагаемым вмешательством. Тем не менее тематика вмешательства довлела над Д. Трампом практически весь первый срок его пребывания у власти. Она существенно повлияла на российско-американские отношения, стесняя президента в развитии диалога с Москвой.

Одним из следствий скандала о предполагаемом вмешательстве стала активность Конгресса по ограничению возможностей смягчения или отмены санкций в отношении России. Результатом стал новый Закон о противодействии врагам Америки посредствам санкций от 2 августа 2017 г. – CAATSA [U.S. Congress 2017]. Помимо России закон предполагал ограничительные меры в отношении Ирана и Северной Кореи. Он также касался вопросов международного терроризма. Однако России была посвящена большая его часть, тогда как расширение мер в отношении Ирана носили минимальный характер. В новом законе, среди прочего, выделялось несколько ключевых элементов.

Во-первых, ст. 216 налагала на президента обязательство отчитываться перед Конгрессом об отмене, приостановке или выдаче лицензий по санкциям в отношении России, введенным по исполнительным указам Б. Обамы 13660, 13661, 13662, 13685, 13694 и 13757. То есть любое действие по смягчению санкций в связи с украинским вопросом и кибер-инцидентами, должно сопровождаться отчетом о том, меняет ли это действие значимым образом политику США в отношении России, и если да, то каковы цели и предполагаемые последствия таких изменений. В том случае, если Конгресс принимает совместную резолюцию, не одобрявшую отчет, президент не может предпринимать действия по смягчению санкций. Он также не может делать этого в течение 60 дней, которые даются Конгрессу на изучение отчета. Смысл новеллы состоял в том, чтобы затруднить Администрации Д. Трампа произвольное исключение из списков санкций лиц, внесенных туда в Администрацией Обамы, а также исключить несогласованные отмены иных ограничений.

Во-вторых, ст. 222 CAATSA кодифицировала упомянутые выше исполнительные указы. Они становились частью федерального законодательства, то есть. Д. Трамп или любой другое президент по своему усмотрению уже не мог отменить указы. Их отмену или редакцию теперь мог сделать только Конгресс и для этого потребовалось бы одобрение обеих палат. Президент получал полномочия приостанавливать действия указов, а также исключать из списков отдельные лица, отчитываясь об этом перед Конгрессом. Но свободы действий по отмене или модификации самих правовых механизмов ни у Д. Трампа, ни у любого следующего президента уже не было.

В-третьих, в указе 13662 расширялся спектр секторов российской экономики, в отношении которых Администрация могла (но не обязывалась) использовать санкции. Речь шла о российских государственных компаниях в области железных дорог, производства металлов и добычи полезных ископаемых. Ст.

223 CAATSA ужесточала ранее введенные Директивы Минфина США во исполнение указа 13662. В частности, сокращался срок предоставления долгосрочного финансирования поименованным в списке секторальных санкций российским финансовым институтам с 90 до 14 дней, по энергетике – до 60 дней.

В-четвертых, президент обязывался ввести санкции в отношении лиц, связанных с инцидентами в области кибер-безопасности, а также лиц, оказывающих им содействие (ст. 224). Речь шла о блокирующих финансовых санкциях, запрете на въезд, а также о «санкциях по меню» – списке ограничений, обозначенных в ст. 235. В «меню санкций» включены: запреты на операции Экспортно-импортного банка США в отношении подсанкционных лиц; экспортные ограничения; запрет на займы со стороны финансовых институтов США; запрет на оказание услуг репозитария государственных активов; запрет на участие в государственных закупках США; запрет на валютно-обменные операции; запрет на банковские транзакции; запрет на операции с собственностью; запрет на инвестиции; запрет на въезд руководящим сотрудникам подсанкционных организаций; иные санкции в отношении таких сотрудников. Администрация могла выбрать по своему усмотрению пять и более мер. Кроме того, можно было использовать меры, прописанные в упомянутом выше законе SSIDES по Украине.

В-пятых, ужесточался ряд положений законов SSIDES и UFSA. По ряду тем, таких как коррупция и права человека, менялась модальность применения санкций. Их использование становилось обязательным (например, ст. 227, 228). Прописывались дополнительные детали по отчетности перед Конгрессом в случае снятия санкций с отдельных лиц (ст. 229-230).

В-шестых, в ст. 231 создавался механизм вторичных санкций в отношении зарубежных лиц, осуществляющих значимые транзакции с российским лицами, принадлежащих к оборонно-промышленному сектору и разведывательному сообществу России. Список таких лиц должен был вести Госдепартамент. В отношении таких лиц могли применяться «санкции по меню» из ст. 235. Президент обязывался использовать такие санкции.

В-седьмых, президент получал полномочия (но не обязывался) вводить санкции «по меню» и ст. 235 в отношении инвесторов и поставщиков российских трубопроводных проектов. Национальная принадлежность лиц не указывалась, то есть он мог использоваться и как инструмент первичных санкций в отношении российских лиц, и как инструмент вторичных санкций в отношении инвесторов и поставщиков из третьих стран (ст. 232). Аналогичные ограничения могли вводиться в отношении инвесторов и посредников в сделках по приватизации государственных активов России в случае обогащения российских чиновников и членов их семей.

В-восьмых, расширялся правовой механизм блокирующих финансовых и визовых санкций в отношении поставщиков вооружений в Сирию. Норма не привязывалась к России и распространялась на любое зарубежное лицо. Но с учетом российской роли в поддержке правительства Б. Асада, именно российские лица становились основными мишенями данной нормы (ст. 234).

В-девятых, закон устанавливал механизмы противодействия российскому влиянию в Европе и Евразии (ст. 254). В частности, определялись ассигнования на программы в области информационной безопасности, противодействия коррупции, укрепления СМИ и институтов гражданского общества. В случае Украины дополнительно должна была быть разработана стратегия ее энергетической безопасности. Данные нормы не предполагали

санкций, но дополняли контекст сдерживания России и его интернационализации.

В-десятых, ст. 241 закона обязывала Минфин США подготовить отчет о российских «олигархах» и значимых политических фигурах, а также окологосударственных структурах. Данное требование было выполнено. Само по себе присутствие в отчете не предполагало санкций. Но впоследствии ряд лиц, вошедших в него, попадал под блокирующие санкции США, в т.ч. упомянутые выше российские предприниматели 6 апреля 2018 г. по основаниям указа 13661.

Наконец, в-одиннадцатых, ст. 242 обязывала Минфин США подготовить отчет о целесообразности введения ограничений в отношении операций с российским суверенным долгом. Данное обязательство также было выполнено. Масштабно такие санкции стали вводиться после начала Специальной военной операции.

Д. Трамп не стал уклоняться от подписания CAATSA. Более того, годом позже он выпускает два исполнительных указа, демонстрировавших приверженность Администрации как букве, так и духу закона. 12 сентября 2018 указом 13848 президент объявляет чрезвычайное положение в связи с угрозой внешнего вмешательства в выборы в США [U.S. President 2018a]. При этом он не заменял и не отменял указ Б. Обамы 13694 от 1 апреля 2015 г., но делал специальный акцент на электоральной тематике. Новый указ создавал механизм блокирующих финансовых и визовых ограничений в отношении лиц, прямо или косвенно связанных с вмешательством в выборы; оказывающих материальную поддержку такой деятельности; находящихся под контролем лиц, заблокированных по данному указу. Кроме того, могли вводиться и дополнительные санкции: экспортные ограничения; запрет на кредитование; запрет на инвестиции и иные финансовые операции и др. При этом конкретные

страны в указе не обозначались. 20 сентября 2018 г. Трампом подписывается еще один указ – 13849 [U.S. President 2018b]. Он создавал механизм применения норм CAATSA.

Таким образом, проблема вмешательства в выборы в отношении санкций против России не привела к глубоким расхождениям Конгресса и Администрации. Механизмы ограничений маневра Администрации в отмене ранее введенных санкций не отторгались последней. Более того, президент создал соответствующие правовые механизмы как по теме вмешательства, так по имплементации CAATSA в целом. Другое дело, что Белый дом не торопился проявлять избыточное рвение в применении санкций против России. Они калибровались с учетом политической обстановки. На российском направлении по основаниям CAATSA было по состоянию на 2026 г. заблокировано 40 физических лиц, 15 организаций и одно морское судно. По вмешательству в выборы – 66 лиц, 41 организация, 3 самолета и одно судно [U.S. Department of the Treasury 2026]. Это относительно небольшие цифры в сравнении с теми объемами, которые будут вводиться после начала Специальной военной операции в 2022 г.

США также предпринимали усилия по формированию коалиции стран, которые использовали бы санкции в связи с вмешательством в выборы или кибер-инцидентами. На фоне политических скандалов в США, ЕС и другие западные страны развернули активность по поиску российских кибер-атак и вмешательства в выборы [Alatalu et al. 2018]. Совет ЕС в 2019 г. принял новый Регламент, создававший механизм введения блокирующих финансовых и визовых санкций в отношении лиц, предположительно причастных к кибер-атакам [EU Council 2019]. Он применялся против российских, китайских и северокорейских лиц и организаций. Но назвать его применение массовым было сложно. По состоянию на 2026 было заблокировано четыре организации и 14 физических лиц. Отдельный Регламент был принят и Великобританией

[UK Statutory Instruments, 2020]. Применялся он более активно: заблокировано восемь организаций 54 физических лица [HM Treasury 2025]. Большая часть списка состоит из россиян, но в нем также числятся лица из КНР и КНДР.

Санкции США против России и предполагаемое использование ОМУ

Отравление бывшего сотрудника российских спецслужб, перебежчика С. Скрипаля и его дочери в британском Солсбери в марте 2018 г. стало поводом для еще одного направления политики санкций против России. По версии британских властей, покушение на убийство совершено двумя сотрудниками российской военной разведки с использованием боевого отравляющего вещества «Новичок». Позицию Лондона поддержали США, Канада, Германия и Франция [U.S. Department of State 2018]. Уже в конце марта США предприняли первые меры в отношении России в связи с инцидентом в Солсбери. Д. Трамп заявил о высылке 60 российских дипломатов и закрытии Генконсульства в Сиэтле [U.S. President 2018c]. В качестве правового механизма дальнейших санкций против России власти США использовали Закон об уничтожении химического и бактериологического оружия 1991 г. [U.S. Congress 1991], а также исполнительный указ 12938 от 14 ноября 1994, вводившего чрезвычайное положение в связи с возможной угрозой применения химического и бактериологического оружия [U.S. President 1994]. Согласно ст. 307 закона, в случае использования каким-либо государством химического или бактериологического оружия, президент обязан использовать против данной страны санкции в два этапа. На первом [предупредительном] этапе – ограничение американской помощи данному государству, запрет на поставки вооружений и их финансирование, отказ в предоставлении правительственных кредитов со стороны США, ограничения на экспорт товаров и технологий, связанных с безопасностью. В случае, если страна не отказывалась от данного оружия и факт отказа не фиксировался бы международными инспекциями, президент должен вводить дополнительные санкции: отказ поддерживать кредиты по линии МВФ, запрет на кредиты со стороны банков США, дальнейшие экспортные ограничения, запрет на импорт из данной страны [включая топливо и промышленные продукты], понижение

уровня дипломатических отношений и ограничения на доступ государственных авиакомпаний из страны-мишени на территорию США.

На практике применение закона по делу Скрипалей имело свои особенности. Во-первых, закон принимался непосредственно после Холодной войны и в момент принятия не был направлен на Россию. Во-вторых, набор предлагаемых санкций выглядел явно устаревшим – к тому времени США активно применяли блокирующие финансовые санкции в качестве основного инструмента. В-третьих, никакие инспекции в России не были возможны даже теоретически с учетом того, что страна официально исходила из факта уничтожения на ее территории запасов химического оружия и не признавала причастности к покушению на Скрипалей. В-четвертых, Администрация США, по всей видимости, не хотела избыточного применения санкций по данной тематике.

В итоге на первом этапе применения закона в отношении России, объявленные Госдепартаментом санкции, явно не наносили какого-либо ощутимого вреда. Введенный запрет на оказание помощи можно было считать ничтожным, так как Россия давно не нуждалась в такой помощи. То же с поставками военной техники – Россия производит ее сама и на поставки из США не опиралась. То же – с финансированием таких поставок. То же – с правительственными кредитами США. На тот момент Россия, наоборот, расплатилась с большим объемом внешних заимствований. То же – с экспортом чувствительных для безопасности товаров и технологий [U.S. Department of State 2018a].

Второй этап был зафиксирован в 2019 г. с некоторым отступлением от сроков, установленных законом 1991 г. Решение подстегнуло, в том числе, и недовольство Конгресса. 29 июля 2019 г. конгрессмены Э. Энгел и М. МакКоул написали письмо госсекретарю М. Помпео с требованием ввести второй этап санкций, угрожая «корректирующими действиями» со стороны Конгресса

[U.S. Congress 2019d]. 1 августа 2019 г. Д. Трамп выпустил исполнительный указ 13883 [U.S. President 2019]. Он вносил поправки в указ 12938, определяя в качестве ограничительных мер запрет на поддержку решений о кредитовании по линии МВФ и запрет на кредитование банками страны-мишени. Сама страна в указе не упоминалась. Далее Минфин США выпустил директиву уже применительно к России [U.S. Department of the Treasury 2019]. Первая мера не претерпела изменений и была имплементирована в том же виде, в котором она присутствует в исполнительном указ 13883 и в Законе 1991 г. Однако ко второй были сделаны важные уточнения. Норма была распространена лишь на запрет американским банкам участвовать в первичных рыночных сделках по российскому суверенному долгу, которые номинированы в иностранной валюте. Иными словами, запрет на кредитование был в значительной мере сокращен. Администрация добавила и третью меру для приведения указа Трампа в соответствие с Законом 1991 г., добавив запрет на экспортные операции по чувствительным для национальной безопасности товарам [U.S. Department of Commerce 2021c]. России данные действия не наносили существенного вреда с учетом того, что большая часть суверенного долга России номинировалась в рублях. Она не нуждалась в кредитах МВФ, а чувствительные для безопасности США товары и так не поставлялись в Россию. Однако введенные санкции позволили президенту и Администрации оставаться в рамках Закона 1991 г.

Дальнейшее развитие применения санкций по основаниям использования ОМУ получило в 2020 г. после предполагаемого отравления в России политика А. Навального. Как и в 2019 г., конгрессмены Э. Энгел и М. МакКоул вновь написали письмо Д. Трампу с призывом расследовать инцидент с учетом данных немецкой экспертизы о наличии следов отравляющего вещества «Новичок» [U.S. Congress 2020b]. Впоследствии в Конгресс вносились законопроекты, предполагающие блокирующие финансовые и визовые санкции в связи с делом А. Навального, однако ни один из них законом не стал

[например, U.S. Congress 2020c, 2021b, 2021c]. Администрация и на этот раз ввела достаточно умеренные ограничения. Использовались блокирующие финансовые и визовые санкции в отношении семи высокопоставленных чиновников и пяти организаций, причастных, по мнению Госдепартамента, к делу Навального. Помимо ФСБ и ГРУ, в их числе были специализированные НИИ в области проблематики ОМУ [U.S. Department of the Treasury 2021e]. Власти США снова использовали санкции как политический сигнал, но избегали сколько-нибудь заметного удара по российской экономике.

Похожие тенденции были свойственны и союзникам США. В деле Скрипалей Великобритания выступала в качестве инициатора международной кампании против России. Но соответствующий Регламент по санкциям появился только в 2019 г. [UK Statutory Instruments 2019a]. По нему блокирующие финансовые санкции введены в отношении 24 физических лиц и пяти организаций, связанных как с делом Скрипалей, так и делом Навального HM Treasury 2025a]. Похожая картина наблюдалась и в Евросоюзе. ЕС проявлял заметную политическую активность в кампании против России, которая включала в себя и высылки дипломатов. Правовой механизм санкций по данной теме появился относительно быстро [EU Council 2018]. ЕС, как и Великобритания, применяли его не только против российских, но и сирийских лиц, которых считали причастными к использованию химического оружия в стране. Масштабы санкций были еще меньшими – 25 физических лиц и три организации. Как и в США, ЕС и Великобритания пошли по пути создания «функциональных» режимов санкций, заточенных под конкретную проблему и применяемых в отношении лиц из любых стран, связанных с данной проблемой. Но в сухом остатке главным результатом политики санкций на данном направлении стала либо модернизация, либо создание новых правовых механизмов. Использовались они крайне ограниченно, концентрируясь лишь на выполнении сигнальных задач.

Противодействие США трубопроводным проектам с российским участием

Поставки российского газа в ЕС были раздражающим фактором для США еще со времен Холодной войны. В начале 1980-х гг. администрация Р. Рейгана вела энергичную политику по срыву проекта трубопровода Уренгой-Помары-Ужгород. Он должен был обеспечить, с одной стороны, поставки природного газа из СССР в страны Западной Европы, а с другой - загрузить промышленность данных стран в области производства труб и оборудования для прокачки газа. США ввели экспортный контроль в отношении поставок роторных комплектов производителям турбин в Европе. Однако Франция, Германия, Италия и Великобритания оказали последовательное сопротивление односторонним санкциям США. Промышленность данных стран смогла наладить выпуск собственного оборудования без участия США, а Европейское экономическое сообщество предприняло шаги по защите компаний-производителей от американских санкций. В итоге газопровод был построен в рекордные сроки и начал функционировать уже в 1984 г. [Симонов и Гривач 2020].

После распада СССР политизация газовых поставок в Западную Европу стала обостряться в связи с позицией стран-транзитеров. Ключевую роль здесь играла Украина. В 2008-2009 г. между Россией и Украиной разразился крупный конфликт по вопросу цен российского газа. Конфликт привел к остановке газового транзита в Восточную и Западную Европу. Впоследствии он обострил дискуссию о необходимости замены российских поставок. Дальнейшее ухудшение политических отношении России и ЕС лишь подстегивало призывы к подобной диверсификации. На фоне проблем с Украиной Москва предпринимала энергичные усилия по созданию альтернативных маршрутов поставок, в которых не было бы стран-посредников, а значит и не было бы способов манипулировать поставками. Еще в начале 2000-х гг. началось строительство нового трубопровода "Северный поток" по дну Балтийского

моря. К 2012 г. заработали обе нитки трубопровода. В 2018 г. стартовало строительство "Северного потока - 2", который должен был увеличить вдвое возможности поставок по балтийскому маршруту [ПАО «Газпром» 2025].

Украинский кризис, разразившийся в 2014 г., существенно повысил градус политизации российских газовых поставок. США выступали флагманом антироссийской политики на данном направлении. В 2014 г. Конгресс принял уже упоминавшийся выше Закон о поддержке свободы Украины [Ukraine Freedom Support Act - UFSA] [U.S. Congress 2014a]. Закон наделял полномочиями президента определять факты существенных задержек поставок газа членам НАТО и таким постсоветским странам как Украина, Молдова, а также обязывал его в этом случае вводить санкции в отношении российской компании "Газпром". Несмотря на то, что UFSA не применялся в отношении "Газпрома", компания была затронута Директивой 4 Минфина США 2014 г. в связи с запретом на экспорт товаров и технологий, а также финансирование нефтедобывающих проектов на арктическом шельфе [U.S. Department of the Treasury 2014g]. В 2017 г. Конгресс принял также упоминавшийся выше Закон о противодействии врагам Америки посредствам санкций. Ст. 232 давала, как мы отмечали, полномочия (но не обязывала) президента вводить ограничительные меры в отношении инвесторов или поставщиков в пользу российских трубопроводных проектов, ориентированных на экспорт энергоносителей [U.S. Congress 2017]. Союзники США в Европе, особенно Германия, не горели желанием торпедировать выгодные для них трубопроводы. Вашингтон также избегал применять нормы ст. 232 CAATSA, которые оставались "спящими".

Однако по мере прогресса в строительстве "Северного потока - 2" и Администрация Д. Трампа, и Конгресс заняли более жесткую позицию. Д. Трамп публично критиковал Германию и ЕС за покупку российского газа [U.S. President 2019d]. В 2019 г. в рамках Оборонного бюджета США Конгресс

принял Закон о защите энергетической безопасности Европы (Protecting Europe’s Energy Security Act – PEESA).

Закон обязывал Госдепартамент составить и вести список морских судов, используемых для укладки труб на дне моря глубже 100 футов в интересах проектов "Северный поток - 2" и "Турецкий поток". В список должны были включаться и зарубежные лица, являющиеся поставщиками данных судов или участвующих в схемах по их поставке. В отношении данных лиц президент обязывался применять блокирующие и визовые санкции [U.S. Congress 2019e]. Год спустя в ст. 1242 Закона об Оборонном бюджете были отражены поправки, ужесточающие PEESA. Помимо предоставления судов-укладчиков, основаниями для санкций стало страхование таких судов, их модернизация и оборудование, оказание услуг по сертификации трубопроводов [U.S. Congress 2021d]. В 2021 г. правовой механизм применения санкций во исполнение PEESA был создан администрацией Дж. Байдена в виде исполнительного указа 14039 [U.S. President 2021b]. По основаниям данного указа в список заблокированных лиц была внесена компания "Nord Stream -2 AG", а также ее руководитель М. Варниг. К ним добавились еще восемь российских организаций и 17 морских судов, включая укладчик труб "Академик Черский" [U.S. Department of the Treasury 2026]. Германия и Европейский Союз сдержанно относились к инициативам США, что позволило завершить строительство трубопровода. Однако начало Специальной военной операции на Украине в 2022 г. стало поводом для изменения позиций Берлина и Брюсселя: Германия заморозила сертификацию трубопровода. 26 сентября 2022 г. в результате диверсии были подорваны три из четырех ниток проекта "Северный поток" и "Северный поток - 2". Виновники саботажа найдены не были.

Исполнительный указ 14024: консолидация механизмов санкций против России

К началу президентского срока Дж. Байдена в отношении России сложился разнообразный набор правовых механизмов санкций. Федеральные законы и исполнительные указы двух предыдущих президентов отражали как отдельные темы (украинский кризис, вмешательство в выборы, применение ОМУ, права человека и др.), так и попытки совмещения нескольких тем в одном механизме. К числу последних можно было отнести упомянутый закон CAATSA 2017 г. и исполнительный указ 13849 во исполнение CAATSA. Подобная разношерстная палитра правовых механизмов – нормальное явление для американской политики санкций. Однако появление новых поводов для санкций стимулировало Администрацию к созданию более гибкого правового механизма, который позволял бы реагировать на любую тематику, связанную с Россией. Появление такого механизма могло бы показать, что исполнительная власть реагирует на возможные кризисы превентивно и принимает во внимание обеспокоенность Конгресса российским направлением.

В самом Конгрессе фокус на России сохранялся и после принятия CAATSA. Например, 13 февраля 2019 г. сенатор-республиканец Л. Грэм внес в Сенат законопроект "О защите безопасности Америки от агрессии Кремля посредствам санкций" (Defending American Security from Kremlin Aggression Act – DASKA). Проект поддержали и сенаторы-демократы - Р. Менендес, Б. Кардин и Дж. Шахин, а также республиканец К. Гарднер [U.S. Congress 2019f]. Ранее в августе 2018 г. теми же сенаторами вносился билль со сходными параметрами [U.S. Congress 2018d]. Для того времени он предполагал достаточно жесткие санкции в отношении России: ограничения в отношении ведущих российских бизнесменов ("олигархов"), ограничения по приватизации российских государственных активов, санкции в отношении энергетического сектора России, в т.ч. инвесторов в российские нефтяные

проекты, новые запреты на операции с российским суверенным долгом и др. [Тимофеев 2018]. При этом DASKA объединял сразу несколько тем: украинский кризис, вмешательство в выборы, кибер-атаки, предполагаемое применение ОМУ, кризис в Сирии и участие в нем России. Однако после того, как законопроект получил одобрение в сенатском Комитете по международным делам, он был подвергнут серьезной критике юристами Госдепартамента. По их мнению, предлагаемый правовой механизм, с одной стороны, был избыточным, так как на тот момент его нормы были отражены в иных механизмах, пусть и разрозненных. С другой стороны, жесткость формулировок DASKA могла лишить американскую дипломатию гибкости в принятии решений об использовании санкций. Кроме того, юристы Госдепартамента наотрез отказались поддерживать идею о классификации России как "государства - спонсора терроризма" [Тимофеев 2019b]. В конечном итоге, ни DASKA, ни иные законопроекты, предполагавшие "санкции из ада" против России, Конгресс не прошли.

Впрочем, идея комплексного механизма, объединяющего разнообразные поводы для санкций в связи с российской политикой, нашла развитие уже в Администрации Дж. Байдена. 15 апреля 2021 г. президент США подписывает исполнительный указ 14024, объявляя чрезвычайное положение в связи с "вредоносными действиями России". В числе таких действий: попытки подрыва демократических выборов; кибер-атаки против США, их союзников и партеров; использование коррупционных схем для влияния на зарубежные правительства; преследование диссидентов и журналистов за рубежом; подрыв безопасности в странах и регионах, важных для безопасности США; нарушение международного права, в т.ч. – подрыв территориальной целостности отдельных государств [U.S. President 2021]. Иными словами, указ собрал все ранее существовавшие поводы для санкций против России, а широта их формулировок позволяла включать в себя и новые.

Важной новеллой указа 14024 было развитие секторального принципа блокирующих санкций. Пп. [i], п [a] ст. 1 Исполнительного указа 14024 давал полномочия Минфину США во взаимодействии с Госдепартаментом вводить блокирующие финансовые санкции в отношении лиц, работающих в технологическом, оборонно-промышленном или ином секторе российской экономики, который может быть в дальнейшем определен Минфином во взаимодействии с Госдепартаментом. Впоследствии число данных секторов стремительно расширялось подзаконными актами Минфина. Иными словами, сам факт принадлежности лица к определенному сектору российской экономики мог быть основанием для блокирующих санкций. Таким образом получал развитие механизм, заложенный еще в исполнительный указ Б. Обамы 13662. Исполнительной власти он облегчал процедуру обоснования введения санкций – в ряде случаев отпадала необходимость создания подробного досье на лицо, которое планировалось внести в список. Кроме того, облегчалась линия защиты в Федеральном суде США в случае исков со стороны заблокированных лиц. Основанием для блокирующих санкций могли стать попытки их обхода. Данный механизм мог использоваться, в том числе, как инструмент вторичных санкций, так как национальная принадлежность лиц, которые обходят санкции, не устанавливалась. Равно как и тех, кто работает в отдельных секторах российской экономики.

Важно и то, что исполнительный указ 14024 не был кодифицирован Конгрессом. То есть вывод из-под санкций тех, кто попадал под них на основе данного указа, не требовал согласования с Конгрессом. Использование указа 14024 потенциально давало Администрации больше пространства для маневра. Он вполне мог использоваться по темам, отраженным в указах Б. Обамы. Но при этом у Конгресса было меньше возможностей помешать Администрации в деэскалации санкций по данному механизму в случае возникновения такой необходимости.

До начала СВО указ 14024 использовался Администрацией Дж. Байдена ограниченно. Однако после начала Специальной военной операции, он стал основным правовым механизмом блокирующих финансовых санкций и визовых ограничений в отношении российских граждан и организаций, а также зарубежных компаний и лиц, работающих с Россией в обход санкций США.

Оценки экономического эффекта от санкций на фоне украинского кризиса и иных событий до начала Специальной военной операции[39]

Вплоть до 2014 г. вопрос о потерях России от санкций на повестке дня не стоял в силу крайне ограниченного применения Закона им. Магнитского. Однако в 2014 г. объем введенных ограничений уже был значительно более существенным. К тому же, украинский кризис совпал с неудачными для России движениями на сырьевых рынках. Санкции подогревали негативные настроения на рынках капитала, связанные с ценами на нефть и иные сырьевые товары. С методологической точки зрения влияние непосредственно санкций на изменение экономических показателей выделить сложно. Поэтому как российские, так и зарубежные оценки ущерба от санкций расходились [Тимофеев 2018a].

Например, российские экономисты Е. Гурвич и И. Прилепский оценили потери российской экономики от санкций в первые три года после начала украинского кризиса в 170 млрд. долларов США. При том, что потери от недополученной выгоды в силу конъюнктурных колебаний на рынках энергоносителей оценивались ими в сумму порядка 400 млрд. долларов. Потери от оттока капитала составили 280 млрд, но данные убытки были связаны не только, а возможно и не столько с санкциями, сколько с ситуацией на мировых рынках. Авторы констатировали быструю адаптацию российской экономики к новым условиям [Гурвич и Прилепский 2016]. Тезис о быстрой адаптации подтверждался и коллективом авторов во главе с Т.А. Митровой на примере добычи нефти [Митрова и др. 2018]. Рестрикции США и ЕС не затормозили темпы добычи нефти. Более того, Россия показала рекордные показатели добычи. Однако авторы прогнозировали ее снижение в долгосрочной

[39] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Timofeev 2021b].

перспективе из-за экспортного контроля в отношении месторождений на арктическом шельфе и проектов добычи сланцевой нефти.

Р. Коннолли из Бирмингемского университета отмечал в 2015 г., что для оценки влияния санкций на Россию важно понимание общего экономического контекста. Экономический рост в России замедлялся накануне их введения, а конъюнктура на нефтяном рынке в целом была неблагоприятной. Р. Коннолли на том этапе оценивал влияние санкций на Россию как достаточно ограниченное. В оценках энергетического сектора его выводы в целом совпадали с более поздними оценками Т.А. Митровой и ее коллег: влияние санкций возможно только в долгосрочной перспективе. В финансовом секторе санкции привели к оттоку капитала, но российские власти сохранили финансовую стабильность. В оборонном секторе влияние санкций оказалось практически нулевым – негативно сказалась в основном тесная взаимосвязь российского и украинского ОПК. В сельском хозяйстве российские производители укрепили свои позиции на фоне импортозамещения, хотя российские потребители заплатили за это ростом цен [Connolly 2018].

Германский институт экономических исследований выпустил два доклада о влиянии санкций на Россию. Основной вывод: ВВП России пострадал от ограничений больше, чем ВВП стран еврозоны, что в целом соответствует опыту применения санкций, когда более развития экономика стран-инициаторов страдает меньше в сравнении со странами-мишенями. С учетом тесной взаимосвязи России и ЕС, санкции негативно отразились на курсе рубля и евро. Для рубля этот эффект также был сильнее [Kholodilin and Netsunaev 2019]. Однако определяющего влияния на макроэкономическую стабильность России данные тенденции не оказали.

Большой интерес представляет отчет 2017 г., подготовленный для Европейского парламента группой австрийских и немецких ученых. Авторы

отчета, вслед за многими другими оценками, исходят из того, что ущерб российской экономике был нанесен совокупностью факторов. Кроме того, убытки потерпела не только Россия, но и страны-инициаторы. ЕС здесь занимает особое место, будучи ведущим торговым партнером России. Вся совокупность факторов, проявившихся начиная с 2014 г., нанесла серьезный удар по экспорту ЕС в Россию. Он сокращался на более чем на 20% ежегодно в период с 2013 по 2016 гг., тогда как в 2009-2012 гг. он ежегодно рос на 20%. В абсолютных цифрах наибольшие потери несли крупные экспортеры, такие как Германия. Симптоматично, что пострадали не только и не столько отрасли, на которые были наложены взаимные санкции, но и те отрасли, которые к санкциям не имеют прямого отношения. В долях экспорта ущерб в большей степени понесли партнеры России в Центральной и Восточной Европе – Чехия, Австрия, Венгрия, страны Балтии и др. С учетом всех потерь, ущерб от санкций для ЕС оценивался в 40 миллиардов евро 0,3% ВВП в 2014 г. и 50 миллиардов (0,4% ВВП) в 2015. Для сравнения российский ущерб оценивался в 8-10% от ВВП в 2015 г., то есть в долевом отношении был гораздо более болезненным (хотя данные цифры представляются весьма завышенными). Адаптационные меры компаний стран ЕС (диверсификация рынков и др.) не смогли компенсировать потери. Тем не менее ущерб от российских контрсанкций был частично смягчен реэкспортом через Беларусь, Сербию и другие страны. Наряду с ущербом торговле, авторы доклада выражали еще большую тревогу в отношении финансовой сферы в связи с сокращением инвестиций [Christen et al. 2017].

Французский исследовательский центр CEPII в 2016 г. оценил ущерб от санкций для стран-инициаторов в 60,2 миллиарда долларов США за период с 2014 до середины 2015 г. Причем 76,5% ущерба пришлось на страны ЕС. Важно также и то, что 83,1% потерь приходилось на товары, которые не были затронуты торговыми эмбарго, то есть непрямой ущерб от санкций оказался высоким. Здесь выводы CEPII совпадают с опасениями авторов отчета для

Европарламента. Французские авторы доклада предполагают, что такой эффект связан с секторальными санкциями против финансового сектора, которые оказали влияние и на торговлю. Как и австрийские авторы в упомянутом выше докладе, французские исследователи приходят к выводу о низкой эффективности замены российского рынка другими направлениями [Crozet and Hitz 2016]. В дополнение к этим выводам следует также упомянуть важное наблюдение Дж. Хинца. Он указывает на то, что в случае отмены или смягчения санкций экономические связи восстанавливаются крайне медленно. Они развиваются за счет связей с теми, кто не присоединялся к санкционным режимам [Hinz 2017].

Экономические потери США от санкций против России значительно меньшие в сравнении с потерями ЕС. На Россию приходилось менее 1% торговли США. Она составляла приблизительно половину от объема торговли США с Бельгией. Исследователи Международной сети исследования санкций (Женева) отмечают, что снижение торговли с Россией объяснялось более фундаментальными факторами, связанными с замедлением российской экономики еще до кризиса 2014 г. С учетом уверенного экономического роста в США, ущерб от санкций для американской экономики оказался фактически незаметным [Moret et al. 2017]. Похожие выводы можно найти в отчете Р. Нельсон в отчете для Конгресса США. Ее данные показывают, что российско-американская торговля снизилась после введения санкций, но этот тренд был заложен еще до 2014 г., то есть объясняется и другими факторами [Nelson 2017]. В целом вклад санкций в торможение российской экономического роста был относительно небольшим. Отчет МВФ по экономике России показывал, что он существенно уступал иным факторам, таким как состояние мировых финансовых рынков, фискальная политика и цены на нефть [International Monetary Fund 2019]. Кроме того, в 2020-2021 гг. существенной эскалации санкций не наблюдалось. Стабилизация санкционных режимов способствовала и большей предсказуемости влияния санкций на экономику. В

2021 г. они были риском для отдельных компаний, но не для экономики в целом [Тимофеев 2021].

Политика России по противодействию санкциям США и их союзников до начала СВО[40]

С 2014 г. Россия предпринимала энергичные усилия по противодействию ограничительным мерам США и их союзников. Они были направлены на решение, как минимум, трех взаимосвязанных задач: [1] Нанесение встречного ущерба странам-инициаторам путем применения собственных ограничительных мер; [2] минимизация ущерба от зарубежных санкций; [3] сокращение зависимости от зарубежных финансовых инструментов и торговой инфраструктуры [Старженецкий, Бутырина, Курицына 2021]. Одна из ключевых проблем состояла в том, что у России фактически отсутствовала институциональная структура применения ответных ограничительных мер, а также наработанная практика адаптации к санкциям. До 2014 г. Россия применяла ограничительные меры преимущественно во исполнение резолюций Совета безопасности ООН. В терминах российского права ограничительные меры именовались понятием специальных экономических мер. Соответствующий механизм был закреплен задолго до событий 2014 г. в Федеральном законе № 281 ФЗ от 30.12.2006 г. Впоследствии, в новой редакции закона № 281 ФЗ (от 01.05.2019 № 83-ФЗ) понятия специальных экономических мер были отделены от понятия принудительных мер [Законодательство России 2019]. Первые связаны с ограничительными мерами России в ответ на применения односторонних ограничений [санкций] со стороны зарубежных государств или в ответ на иные обстоятельства и деяния зарубежных стран. Вторые – с исполнением резолюций СБ ООН. Специальные экономические меры фактически стали российским аналогом односторонних экономических санкций, а также одним из инструментов ответных мер на применяемые против России ограничения.

[40] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2021а].

В институциональную структуру политики российских специальных экономических мер закладывалась определяющая роль Президента России и федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Полномочия применять специальные экономические меры были закреплены за Президентом, в частности, Федеральным законом №390-ФЗ «О безопасности» [Законодательство России 2010], который относит применение специальных экономических мер к числу полномочий Президента в области безопасности. Реализация политики в области безопасности возлагалась законом на ФОИВ, органы государственной власти субъектов федерации, органы местного самоуправления на основе документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом.

Упомянутый Федеральный закон № 83-ФЗ более подробно расшифровывает полномочия Президента, а также определяет роль и место других органов власти. Согласно ст. 4 «решение о применении специальных экономических мер в отношении иностранного государства и (или) иностранных организаций и граждан … и о сроке, в течение которого данные специальные экономические меры будут применяться, принимаются Президентом Российской Федерации на основе предложений Совета Безопасности Российской Федерации с обязательным незамедлительным информированием Совета Федерации Федерального Собрания … и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Обе палаты парламента также имеют полномочия давать Президенту предложения о применении специальных экономических мер. Такими полномочиями также обладает Правительство. Похожая схема применяется и для отмены специальных экономических мер. Решение принимается Президентом, а предложение может быть внесено обеими палатами Федерального Собрания, а также Правительством. В отношениях Президента и Федерального Собрания законом заложен еще один важный механизм. Президент информирует обе палаты парламента о ходе применения

специальных экономических мер не реже одного раза в шесть месяцев. Совет Федерации и Государственная Дума, в свою очередь, «обсуждают информацию о ходе применения специальных экономических мер по мере ее поступления и представляют Президенту Российской Федерации предложения по повышению эффективности этих мер, а также могут предложить их отметить и (или) изменить» [Законодательство России 2019].

На Правительство возлагается исполнение решений Президента. Оно имеет полномочия «устанавливать перечень конкретных действий, на совершение которых вводится запрет совершения и (или) в отношение которых вводится обязанность совершения, и иных ограничений». Подобными полномочиями наделяется и Центральный Банк РФ в пределах его компетенции. Здесь важно отметить, что ЦБ представляет собой независимый публично-правовой институт, который не является органом государственной власти и не принадлежит к системе ФОИВ. Вместе с тем, его полномочия «по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения» [Банк России 2025].

Наряду с Федеральным законом № 83-ФЗ, контуры институциональной структуры в области политики ограничительных мер задаются Федеральным законом № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» от 04.06.2018 г. [Законодательство России 2018]. В нем вводится понятие мер воздействия (противодействия) в ответ на недружественные действия США и других государств, в т.ч. на политические и экономические санкции. По своей сути меры воздействия (противодействия) идентичны специальным экономическим мерам. Их расшифровка в законе имеет свои отличия, хотя и не противоречит описанию сути специальных экономических мер в законе № 83-ФЗ. Например, в законе № 127-ФЗ под

мерами воздействия (противодействия) понимается запрет или ограничение на ввоз на территорию России продукции или сырья, странами происхождения которых являются недружественные иностранные государства или организации, действующие в их юрисдикции [ст. 2]. Здесь же – запрет или ограничения на оказание услуг и выполнение работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд, их участия в приватизации государственного и муниципального имущества (подобные меры широко представлены, например, в американском законодательстве). Полномочиями по использованию мер воздействия ([противодействия) наделяются Президент и Правительство (ст.3). Они вводятся или устраняются Правительством по решению Президента. Они могут приниматься Президентом по предложению Совета Безопасности. Закон также вводит понятие «национального режима» в отношении товаров, происходящих из недружественных иностранных государств и работы, выполняемых их организациями и гражданами. Подобный режим и изъятия из него вводится в ответ на аналогичный режим зарубежных государств против России и лиц, находящихся в ее юрисдикции (ст.4). В законе определялись и контуры понятия «недружественного действия». В нем речь шла о недружественных действиях, к числу которых относились «политические и экономические санкции в отношении России, граждан Российской Федерации или российских юридических лиц». Впоследствии, понятие «недружественное иностранное государство» фигурировало в указе Президента № 243 2021 г. [Президент России 2021]. За Правительством закреплялся выбор таких стран. Впрочем, меры воздействия на них были достаточно узкими. Посольствам и консульским учреждениям данных стран ограничивался найм персонала из числа граждан России. К их числу относились Чехия и США [Правительство России 2021].

Одновременно с выстраиванием институциональной структуры политики специальных экономических мер нарабатывалась практика их использования. 6 августа 2014 г. вышел Указ Президента РФ № 560, который продлевался

каждый год. Указ запрещал либо ограничивал осуществление внешнеэкономических операций, предусматривающих ввоз на территорию России отдельных видов сельхозпродукции, сырья и продовольствия, страной происхождения которых является государство, принявшее решение о введении экономических санкций в отношении российских физических и юридических лиц, или присоединилось к такому решению. Указ также определял задачи Правительства. Среди них: определение перечней сельскохозяйственной, сырьевой и продовольственной продукции, запрещенной к ввозу; определение действий по исполнению указа; принятие мер по обеспечению сбалансированности товарных рынков и недопущения ускоренного роста цен на обозначенную продукцию; организация совместно с органами власти субъектов Российской Федерации мониторинга товарных рынков и осуществление контроля за их состоянием; увеличение предложения отечественных товаров [Президент России 2014].

Во исполнение Указа Президента № 560 Правительство России выпустило Постановление № 778 от 7 августа 2014 г. В нем определялся список стран, на которые распространялись специальные экономические меры, а также номенклатура сельскохозяйственных, сырьевых и продовольственных товаров, запрещенных к ввозу на территорию России. Важным элементом постановления с точки зрения институциональной структуры стало распределение между министерствами поставленных задач. В частности, за Федеральной таможенной службой закреплялся контроль за запретом на ввоз запрещенной продукции. За Министерством сельского хозяйства (совместно с высшими исполнительными органами власти субъектов федерации – обеспечение сбалансированности рынков и недопущения роста цен, а также (совместно с заинтересованными ФОИВ и объединениями товаропроизводителей) – разработка и реализация мер по увеличению предложения сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия. Сдерживание цен должно было стать предметом координации Министерства

сельского хозяйства, Министерства промышленности и торговли, Министерства экономического развития и Федеральной антимонопольной службы. За Министерством промышленности и торговли совместно с Министерством сельского хозяйства закреплялся мониторинг и контроль за состоянием рынков продукции, попавшей под ограничения [Правительство России 2014].

По сходной схеме институциональный механизм работал и в реализации других мер. Например, 29.07.2015 г. Президент России выпустил указ № 391 [Президент России 2015]. Он предполагал уничтожение продукции, запрещенной к ввозу в Россию согласно указу № 560 от 2014 г. Правительство, в свою очередь, утвердило порядок и правила уничтожения подобной продукции постановлением № 774 от 31.07.2015 г. [Правительство России 2015]. Постановление важно определением государственных структур, которые принимают решение об изъятии и уничтожении продукции. В их числе – Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор). Они же определяют порядок действий уполномоченных должностных лиц при изъятии и уничтожении запрещенной продукции.

Складывалась практика и по закону № 127-ФЗ. 22.10.2018 г. Президент подписал указ № 592 «О применении отдельных специальных экономических мер в связи с недружественными действиями Украины в отношении граждан и юридических лиц Российской Федерации» [Президент России 2018]. Он вводил специальные экономические меры в ответ на применение ограничительных мер со стороны Украины. Полномочия по определению таких мер, а также перечни лиц, в отношении которых данные меры применяются, Президент передавал Правительству. Последующие постановления Правительства № 1300 от 1.11.2018 и № 1716-83 от 29.12.2018

[Правительство России 2018, 2018а] определили ряд важных институциональных новаций. Среди новаций постановления № 1300 отметим следующие:

1. Впервые в российской практике определялся список физических и юридических лиц, в отношении которых действуют специальные экономические меры. До того они распространялись на товары определенных категорий и стран-происхождения. Фактически Россия пошла по пути многих стран-инициаторов, формирующих списки физических и юридических лиц, в отношении которых используются ограничительные меры. В списке физических лиц числилось 322 человека. В списках юридических лиц (68 наименований) указывается название, адрес и регистрационный номер. Сходная модель используется, например, в списках SDN Минфина США.
2. Впервые в российской практике специальных экономических мер использовалось блокирование или замораживание безналичных денежных средств, бездокументальных ценных бумаг и имущества на территории России, а также запрет на перечисление средств (вывод капитала) за пределы России. Блокирование – ключевая ограничительная мера, используемая инициаторами санкций за рубежом (прежде всего, США, Великобритания, ЕС).
3. Министерство финансов РФ определялось ответственным органом по формированию списков заблокированных лиц, предоставлении временных разрешений и изъятий и отмены постановления в случае отмены ограничительных мер, введенных Украиной.

Иными словами, в России появился механизм блокирования активов, а также был зафиксирован институт, ответственный за данный механизм. Теперь постановление № 1300 могло масштабироваться под реализацию аналогичных задач на других направлениях (против других стран, а также физических и юридических лиц в их юрисдикции).

Как и в постановлении № 778 от 2014 г. в постановлении № 1300 определялись ФОИВ, ответственные за обеспечение сбалансированности товарных рынков и предотвращение негативного влияния специальных экономических мер на российские организации [Минпромторг и Министерство экономического развития].

Постановление № 1716-83 по своей сути расширяло и углубляло торговые ограничения, которые вводились до того. В нем отдельно прописывалась Украина как страна-источник запрещенной к ввозу продукции, а также перечень такой продукции. Новацией стало то, что в списки таких товаров вышли не только сельскохозяйственные, сырьевые или продовольственные товары, но также и промышленная продукция (например, турбины, коробки передач, тракторы и др.). С точки зрения институтов в нем также появились новшества. Наряду с Федеральной таможенной службой, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Роспотребнадзором, в числе регуляторов появились: Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Министерство транспорта РФ. Содействие им должно оказывать Министерство внутренних дел и Федеральная служба войск национальной гвардии РФ.

В тесной связи с Постановлением № 1300 следует рассматривать создание в структуре Министерства финансов РФ Департамента контроля за внешними ограничениями [Минфин России 2018]. Ключевое направление работы Департамента было определено как «осуществление функции Министерства по межведомственной координации по вопросам разработки и реализации мер по снижению негативного влияния и противодействию ограничительным мерам в финансовой сфере в отношении Российской Федерации и российских юридических лиц». Данное направление разукрупняется на несколько задач.

Среди них: подготовка проектов нормативно-правовых актов; мониторинг развития ситуации в связи с реализацией экономических санкций; взаимодействие с органами исполнительной власти зарубежных государств, ответственных за введение ограничительных мер в финансовой сфере; выработка общесистемных и индивидуальных мер по противодействию ограничительным мерам и др.

Таким образом, в структуре исполнительной власти появилось специальное подразделение, для которого противодействие ограничительным мерам является профильной деятельностью. Вместе с тем, в Положении о Департаменте практически не было отражено применение специальных экономических мер. Образовался дисбаланс в содержании Положений и других нормативно-правовых актах. Положение о Департаменте фиксирует в основном «оборонительные» действия, тогда как указы Президента и постановления Правительства фокусируются и на «наступательных» действиях, то есть на применении специальных экономических мер. В Положении о Департаменте, например, не нашла ясного отражения задача по применению блокирующих специальных экономических мер, составления и ведения соответствующих списков, зафиксированная Постановлением № 1300. Кроме того, в функционал Департамента (и Министерства в целом) не входит так наз. enforcement (или принудительные функции) – полномочия по принуждению российских физических и юридических лиц к исполнению режима российских специальных экономических мер. В других нормативно-правовых актах принудительные функции также четко не были определены.

Равным образом, не была определена ответственность физических и юридических лиц за нарушение режимов российских ограничительных мер. Федеральный закон № 83-ФЗ уточняет, что «Ответственность должностных лиц за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, связанных с реализацией специальных экономических мер, определяется федеральными

законами» (ст. 4). Пока такие законы отсутствуют. Кроме того, формулировка об ответственности должностных лиц слишком узка и требует расширения и на юридических лиц.

Попытки кодификации ответственности по тематике ограничительных мер предпринимались, но их сложно назвать удачными. В 2018 г. группа депутатов Государственной Думы внесла проект поправок в Уголовный кодекс РФ [Государственная дума России 2018] Уголовное преследование предлагалось ввести за два вида действий.

Первый – исполнение решений иностранного государства, их союза или международных организаций, следствием которого стали ограничение или отказ в совершении российскими лицами хозяйственных операций или сделок. За подобные деяния предлагалось наказание в виде штрафа до шестисот тысяч рублей, зарплаты или дохода осужденного за период до четырех лет, либо ограничение свободы до четырех лет, либо ограничение свободы со штрафом.

Второй – умышленные действия гражданина РФ, способствующих введению иностранным государством, их союзом или международной организацией мер ограничительного характера. Предлагалось наказание штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода за период до трех лет, либо лишение свободы до трех лет, либо арест на срок до шести месяцев, либо лишение свободы до трех лет со штрафом до двухсот тысяч рублей или в размере зарплаты или дохода за период до одного года.

Обе эти меры имели мало общего с реальной потребностью в принудительных мерах. Вместо того, чтобы вводить административную или даже уголовную ответственность за нарушение режимов российских мер, предлагались меры за «содействие» зарубежным санкциям. Исполнение первой меры привело бы к уголовному преследованию против всех российских крупных банков и

большого числа компаний, работающих на внешних рынках – многие избегали нарушать односторонние меры США и ЕС. В таком виде норма была попросту невыполнима. В случае второй меры было бы непросто установить состав преступления и причинно-следственные связи между содействием и введением санкций. Обе меры могли превратиться в «резиновые статьи» УК с широким и произвольным толкованием следователями и соответствующими рисками для бизнеса и инвестиционного климата. Внесенные проекты поправок в УК пока не были приняты.

Важным шагом по защите российских юридически лиц, уже попавших под санкции или сталкивающихся с риском зарубежных ограничительных мер, стали меры по закрытию информации о российских компаниях. Ранее информация об их деятельности размещалась в открытом доступе, что давало возможность инициаторам санкций точнее определять мишени для блокирующих финансовых санкций, экспортного контроля и других мер. Либо отслеживать деятельность уже заблокированных компаний. Правительство России создало ряд правовых механизмов для снижения риска. Они давали возможность специализированным депозитариям и страховщикам не раскрывать информацию о лицах, попавших под санкции [Правительство России 2018b]. То же касается управляющих компаний и кредитных организаций [Правительство России 2018c, 2018d, 2018e, 2018f]. В этом же ряду – постановление Правительства № 400 от 4 апреля 2019 г. [Правительство России 2019]. Оно давало возможность эмитентам ценных бумаг осуществлять раскрытие или предоставление информации в ограниченном объеме в случае, если ее раскрытие может привести к применению ограничительных мер против эмитента, если эмитент уже находится под ограничительными мерами, если его деятельность связана с осуществлением государственного оборонного заказа.

Еще одним шагом по защите российского бизнеса стало принятие закона 171-ФЗ, который дал возможность российским юридическим лицам, в отношении которых применяются зарубежные санкции, переносить споры с зарубежными контрагентами в российские арбитражные суды [Законодательство России 2020]. Введение данной меры был связано с тем, что «подсанкционные» российские компании сталкивались с риском отказа в доступе к справедливому правосудию за рубежом. Одна из причин – угроза вторичных санкций американских и иных регуляторов в адрес юридических компаний, оказывающих услуги российским лицам. Новый закон гарантировал российским лицам право на справедливое правосудие. Успешными случаями переноса споров стало дело «Инстар Лоджистикс» против «Нейборз Дриллинг Интернешнл Лимитед» [Девятый арбитражный апелляционный суд 2020] и «Царьград Медиа» против ООО «Гугл» [Арбитражный суд г. Москвы 2021].

Угроза санкций ускорила создание в России Национальной платежной системы (далее НПС), которая могла бы обеспечивать обработку операций по банковским картам внутри России без выхода на зарубежные процессинговые центры [Законодательство России 2011]. В институциональном плане важным шагом стало образование Национальной системы платежных карт (НСПК) в форме акционерного общества, 100% акций которого принадлежат ЦБ. Все внутрироссийские транзакции Mastercard и Visa были переведены на процессинг НСПК. В 2015 г. создана Национальная платежная система «Мир» и начался выпуск одноименных карт. Шла активная работа по продвижению системы «Мир» за рубежом. В структуре Центрального Банка функционирование НПС курировалось Департаментом национальной платежной системы. Одновременно создавалась российская Система передачи финансовых сообщений (СПФС) [Банк России 2015]. Она позволяла осуществлять в случае необходимости расчеты внутри России без использования зарубежных сервисов (прежде всего, бельгийского SWIFT). Кроме того, к ней могли подключаться и зарубежные банки для расчетов с

российскими контрагентами. Впоследствии почти 100% транзакций внутри России станет проходить через СПФС, а использовать ее будут партнеры России из 20 стран [Минфин России 2024].

Важным процессом для становления институциональной структуры защиты от зарубежных ограничительных мер стал курс на снижение роли доллара в российской торговле и переходе к расчетам в национальных валютах в отношениях с зарубежными партнерами. Снижение доли доллара во взаимных расчетах расширяет возможность осуществлять сделки с лицами под санкциями США. Это связано с тем, что основным источником информации о нарушении режима санкций для американских властей являются сведения о финансовых операциях. США распространяют действие национальных законов на свою финансовую систему независимо от места совершения сделки. Транзакции, совершенные в долларах с использованием корреспондентских счетов в банках США, подпадают под действие американских законов и отслеживаются властями. Такие транзакции могут быть попросту заблокированы банками по требованию регулятора или самостоятельно во избежание нарушения законов США. Соответственно расчеты в рублях или иных валютах делают транзакцию «невидимой» для американцев. Они могут получить информацию о сделках из других источников (например, от спецслужб) и возбудить против нарушителей уголовное или начать административное расследование. Однако подобная практика не может применяться массово. Поэтому курс не снижение доли доллара имел под собой рациональные основания. В институциональном плане предложения по снижению роли доллара были представлены банком ВТБ в 2018 г., а затем работа над ним велась Министерством финансов, Минэкономразвития и Центральным Банком. Его реализация предполагала, среди прочих мер, либерализацию валютного контроля и преференции для экспортеров, использующих рублевые расчеты. В частности, были внесены

изменения в Федеральный закон от 10 декабря 2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле».

Таким образом, российская политика по противодействию санкциям США и их союзников в период с 2014 по 2022 гг. включала в себя [1] развитие институционального дизайна политики контрсанкций, включая совершенствование законодательства и образования профильных структурных подразделений на базе ФОИВ; [2] уточнение ключевых понятий в российском законодательстве, включая специальные экономические меры, принудительные меры и др., уточнение полномочий органов власти в данной области; [3] практические применение отдельных специальных экономических мер, в т.ч. запреты на импорт сельхозпродукции из США, стран ЕС, иных государств, ряда товаров из Украины; [4] создание правовых механизмов и практики блокирующих финансовых санкций; [5] меры по закрытию информации о российских компаниях; [6] создание правовых механизмов решения арбитражных споров с участием российских лиц под санкциями; [7] развитие национальной платежной системы и суверенного «финансового контура»; [8] политику снижения доллара США в российской торговле и транзакциях с зарубежными странами. Данные меры вряд ли могли полностью защитить российскую экономику от новых санкций, однако они обладали возможностью смягчить ущерб от них.

***

Политика санкций США в отношении России на излете холодной войны, после ее окончания и нормализации двусторонних отношений, а затем в контексте их нового обострения, характеризовалась рядом особенностей.

Во-первых, Конгресс на всех обозначенных этапах демонстрировал заметную, а иногда проактивную и опережающую роль в формировании политики

санкций. Поправка Джексона-Вэника во многом вступила в резонанс с линией Администрации на разрядку с СССР. Она надолго отодвинула установление нормальных торговых отношений. Она также стала хрестоматийным примером живучести законодательных норм в области санкций даже несмотря на изменения политической обстановки. В начале 2010-х гг. именно Конгресс выступил с инициативой новых санкций по делу С. Магнитского, тогда как Администрация уклонялась от его эскалации. Законодательная власть оперативно реагировала на украинский кризис, действуя за одно с Администрацией, однако внося нормы, выходящие за пределы текущей политики исполнительной власти и используемые ей лишь впоследствии (такие как санкции в отношении трубопроводных проектов). Тем не менее попытки Конгресса ограничить власть президента в области санкций разбивались о широту полномочий исполнительной власти. Администрация сохраняла за собой большую гибкость в применении на первый взгляд жестких законодательных норм. Это касалось и списков заблокированных лиц, и применения санкций в отношении обязательств суверенного долга России, и запретов на кредитование. Президент снимал с себя ограничения федерального законодательства, принятого Конгрессом, создавая исполнительными указами новые правовые механизмы санкций, которые ранее не кодифицировались законодателями (прежде всего, исполнительный указ 14024). В некоторых случаях Администрация давала ясно понять, что не поддержит новые санкции, как это произошло с законопроектом DASKA и "санкциями из ада". В иных же случаях активно поддерживала законодателей, действуя с ними в тесной координации, как это произошло с санкциями в отношении трубопроводных проектов в период первого срока Д. Трампа. В целом, Конгресс и Администрация действовали за одно в периоды острых кризисов, таких как 2014 г. Однако Конгресс на отдельных этапах тормозил нормализацию отношений или ее попытки, как это произошло после победы Д. Трампа на выборах 2016 г. Впрочем, подобные трения не приводили к кризису в отношениях двух ветвей власти. Администрация в упреждающем порядке

создавала правовые механизмы по санкциям, которые только обсуждались в Конгрессе (например, по вмешательству в выборы), или считала более рациональным исполнять законодательство в той мере, в которой это было целесообразно [как это произошло с CAATSA]. Конгресс, со своей стороны, на ряде этапов побуждал исполнительную власть действовать активнее, как это было в случае применения CBW по делу об отравлении Скрипалей. Такие побудительные импульсы носили как законотворческий характер в виде биллей о санкциях, так и прямой коммуникации в виде писем президенту и высшим должностным лицам. Несмотря на проактивную роль Конгресса, Администрация сохраняла и активно использовала все доступные рычаги политики санкций, как это происходило и на других направлениях.

Во-вторых, рассматриваемый период показал значимость коалиции стран-инициаторов как в период нормализации отношений, так и в период их ухудшения. Поддержка союзниками США экспортного контроля в отношении Советского Союза в рамках COCOM усилила возможности Вашингтона блокировать поступление в СССР промышленных товаров и технологий. Но в ней же обозначились и бреши, позволявшие советским специальным службам хотя бы частично обходить ограничения. Коалиция стран-инициаторов дала явную слабину по вопросу газопроводов в Западную Европу. На фоне украинского кризиса союзники выступили единым фронтом, применяя санкции против России. Но действия ЕС были более умеренными, несмотря на сходство правовых механизмов. По вопросу о правах человека, вмешательства в выборы и применения ОМУ союзники также выступили единым фронтом, создавая внешне схожие правовые механизмы. Но со стороны США их разработка была более глубокой, а применение – более активным. По вопросам санкций в отношении трубопроводов ЕС вообще оказывал США умеренное сопротивление вплоть до начала СВО. Иными словами, Вашингтон показал высокую эффективность в формировании коалиций в области санкций, однако

далеко не всегда мог добиться синхронности действий союзников или схожей интенсивности применения санкций.

В-третьих, в данный период эскалация и деэскалация санкций носила во многом сигнальный характер. На исходе холодной войны их отмена была важным политическим сигналом нормализации отношений. После 2012 г. большое число новых правовых механизмов все же не применялось для нанесения заметного ущерба российской экономике. Санкции по украинскому вопросу периодически затрагивали крупных бизнесменов и их активы, а также стратегические отрасли России, но не в той мере, в которой они могли бы нарушить макроэкономическую стабильность. Так, заблокированные активы О. Дерипаски были выведены из-под санкций, а в области финансов и энергетики блокирующие санкции вводились крайне ограниченно. В рассматриваемый период они вызывали гораздо более значительный политический резонанс, нежели экономические последствия. Фактор санкций не играл значимой роли в экономическом росте и макроэкономической стабильности России, уступая по своей значимости, например, конъюнктуре на мировых рынках.

В-четвертых, сама Россия медленно, но последовательно выстраивала систему противодействия зарубежным санкциям. Формировалась законодательная база и правоприменительная практика, включая блокирующие финансовые санкции. Отрабатывались способы защиты лиц под санкциями. Создавалась суверенная финансовая система. Первые шаги делались в направлении снижения роли доллара США в расчетах и перехода к расчетам в национальных валютах.

Ситуация резко изменилась после начала СВО. В условиях эскалации украинского кризиса Конгресс и Администрация стали действовать более консолидировано, союзники США нарастили свою активность, а местами

превзошли ее, санкции стали работать в большей степени на сдерживание и экономическое истощение России, нежели на посылку политических сигналов, хотя данная функция также сохранялась. Указанные тенденции будут раскрыты в следующем параграфе.

Параграф 2. Санкционная политика США против России после начала Специальной военной операции

Угрозы применения санкций против России накануне Специальной военной операции

По результатам проведенного в феврале 2015 г. саммита лидеров Германии, России, Украины и Франции в формате «нормандской четверки» был согласован комплекс мер по имплементации Минских соглашений. Его подписали представители России, Украины, Донецкой и Луганской народных республик. Документ включал набор мер, включающий в себя, среди прочего, отвод тяжелых вооружений, мониторинг прекращения огня, диалог о выборах, амнистию для лиц, вовлеченных в конфликт, разоружение незаконных групп, восстановление контроля Украины над своей государственной границей при условии проведения конституционной реформы на Украине, предполагающей децентрализацию и законодательство об особом статусе отдельных районов Луганской и Донецкой областей [Трехсторонняя контактная группа 2015]. Согласно документу, конституционная реформа должна была быть проведена до конца 2015 г. Однако на деле положения Минских соглашений выполнены не были. На линии соприкосновения украинских войск и повстанцев Донецкой и Луганской Народных Республик продолжались эпизодические перестрелки, а вместо конституционной реформы шел процесс ужесточения позиций Украины, укрепление национализма, перевооружение армии и подготовка к силовому сценарию решения конфликта на Донбассе и возвращения Крыма [Барабанов, Брутер и др. 2025]. Дипломатические усилия в формате Нормандской четверки, деятельность ОБСЕ, контакты специальных представителей, экспертных групп к принципиальным изменениям ситуации не привели. В период с 2015 по 2021 гг. уровень потерь в конфликте на Донбассе постепенно снижался. По данным ООН, в 2015 г. зафиксирована гибель 955 гражданских лиц. В 2016 и 2017 – 112 и 117 соответственно. В 2018

г. – 58, 2019 – 27, 2020 – 26, а в 2021 – 25 [Офис верховного комиссара ООН по правам человека 2022]. Несмотря на затухающую амплитуду потерь, политическое разрешение конфликта не предвиделось.

Одновременно по украинскому вопросу США и их союзники накануне СВО демонстрировали сдержанность в области политики санкций. События в данной области носили скорее рутинный характер, предполагая применение ранее введенных ограничительных мер [Тимофеев 2021]. Тем не менее сама возможность применения санкций в случае эскалации конфликта сохранялась и сигнализировалась западными странами. Подобные сигналы усилились на фоне наращивания в 2021 г. дипломатической активности России с целью решения принципиальных вопросов в области безопасности в Европе.

15 декабря 2021 г. российская сторона передала официальным лицам США проекты документов по обеспечению правовых гарантий безопасности со стороны США и НАТО. Они включали в себя, с одной стороны, проект двустороннего Договора России и США о гарантиях безопасности, а с другой – проект Соглашения о мерах обеспечения безопасности Российской Федерации и государств-членов Организации Северо-Атлантического договора [МИД России 2021]. Среди прочего, проекты документов предполагали отказ от дальнейшего расширения НАТО на Восток, отказ от использования территории бывших республик СССР и не входящих в НАТО для размещения военных баз и инфраструктуры США, отказ от развертывания ракет средней и меньшей дальности вне своей территории, отказ НАТО и России от размещения вооруженных сил и вооружений на территории других стран Европы в дополнение к силам, размещенным там по состоянию на 27 мая 1997 г., отказ от ведения любой военной деятельности на территории Украины и других стран Восточной Европы, Закавказья и Центральной Азии. За всю постсоветскую историю Россия впервые выдвигала столь жесткие требования, настаивая на их закреплении в виде международных договоров.

На фоне дипломатического маневра Москвы началась и концентрация вооруженных сил России на границах с Украиной.

Ответ США и НАТО на российские предложения, попавший в открытую печать 2 февраля 2022 г., в целом можно было охарактеризовать как отрицательный. Предлагалось продолжение диалога, возвращение к исполнению Договора об обычных вооружениях в Европе (при том, что его адаптированная версия 1999 г. не была ратифицирована странами НАТО), обсуждение проблематики ракет средней и меньшей дальности, инспекции инфраструктуры ПРО США в Румынии в обмен на американские инспекции отдельных военных объектов на территории России. Документ также призывал Россию свернуть концентрацию вооруженных сил вблизи Украины. Требования России о юридически обязывающих гарантиях безопасности, в т.ч. отказ от расширения НАТО и военной активности в постсоветских странах, приняты не были [США, НАТО 2022]. МИД России 17 февраля охарактеризовал ответ как неконструктивный [МИД России 2022].

На протяжении развертывавшегося в конце 2021 и начале 2022 г. дипломатического кризиса в отношениях с Россией США избегали применять санкции, но недвусмысленно сигнализировали о возможных ограничительных мерах в случае начала военной операции России на Украине. Данные сигналы проходили на уровне исполнительной власти как в контактах с российской стороной, так и в публичных выступлениях.

Уже в декабре пресс-секретарем президента США упоминался набор «существенных и значимых» (comprehensive and meaningful) средств для сдерживания политики российского лидера. Санкции рассматривались как одно из средств, готовое к применению исполнительной властью во взаимодействии с Конгрессом и союзниками США [U.S. President 2021c]. В телефонном разговоре с В.В. Путиным в конце декабря 2021 Дж. Байден прямо

обозначил перспективу введения жестких санкций в случае операции против Украины [U.S. President 2021d]. Одновременно шли консультации с союзниками о координации возможной политики санкций [U.S. President 2022]. К концу января 2022 г. представителями Администрации заявлялось о готовом алгоритме санкций против России в случае военного сценария. В его основе лежал принцип немедленной и высокоскоростной эскалации санкций. В их числе предполагались финансовые ограничения, которые должны были дать немедленный эффект, а также масштабный экспортный контроль по высокотехнологичным и промышленным товарам, использующий зависимость России от таких поставок. Экспортный контроль рассматривался как средство давления, эффекты от которого должны были проявиться в среднесрочной перспективе. Кроме того, велся анализ того, как именно выстроить санкции в энергетическом секторе, в том числе в области газовых поставок, избегая дестабилизации глобальных рынков, а также каким образом координировать санкции с союзниками [U.S. President 2022a]. Тогда же Дж. Байден заявляет о готовности ввести санкции лично против В.В. Путина [U.S. President 2022b]. За неделю до начала Специальной военной операции президент США отмечал, что набор ограничительных мер против России готов к применению в случае негативного сценария. Он заявлял и о готовности к масштабным санкциям против финансового и промышленного секторов России, а также против проекта «Северный поток – 2» [U.S. President 2022c]. Таким образом по мере развития дипломатического кризиса в российско-американских отношениях Администрация активно готовила стратегию действий на случай военной операции. Санкции рассматривались как один из инструментов эскалации, причем планировалось использование широкого набора инструментов в тесном взаимодействии с союзниками. Очевидно, что США и союзники координировали свои планы в области санкций. И Дж. Байден, и представители Администрации открыто заявляли о готовности использовать санкции.

Одновременно на российском направлении активизировался Конгресс, хотя и несколько позже Администрации. Составленная автором база законопроектов Конгресса США в области санкций показывает, что в 2021 г. в связи с Россией было внесено 17 биллей. С украинским вопросом связан был лишь один. 11 – с попытками помешать строительству «Северного потока – 2». Два – с делом об отравлении политика А. Навального. Один – с коррупцией в России. Один – с вмешательством в выборы. Один – с территориальной целостностью Грузии. Иными словами, в 2021 г. в Конгрессе доминировала инерционная повестка по России. Ни один из биллей законом так и не стал. Но уже в январе и первой половине февраля 2022 ситуация по ситуации вокруг Украины вносится ряд новых законопроектов.

Первый – S.3488 – был внесен сенатором-демократом Р. Менендесом 12 января 2022 г. К нему присоединилось еще 40 сенаторов-демократов и один независимый сенатор. Среди спонсоров на тот момент, однако, не было республиканцев. Согласно проекту, президент обязывался определить уровень значимости эскалации России в отношении Украины и в случае положительно определения – ввести широкий набор санкций. Среди них – финансовые блокирующие санкции в отношении российских официальных лиц и крупных российских банков, запрет на предоставление услуг финансовых сообщений российским банкам, запрет на операции с российскими суверенными облигациями, санкции в отношении «Северного потока – 2», блокирующие финансовые санкции в отношении компаний добывающего сектора [нефтегазовый сектор, добыча полезны ископаемых] [U.S. Congress 2022].

Второй – S. 3513 – внесен буквально на следующий день 13 января сенатором-республиканцем М. Рубио. Он также был «однопартийным» – демократы к нему не присоединились. Законопроект предполагал правовой механизм блокирующих санкций в случае дальнейшего нарушения территориальной целостности по основаниям принадлежности к энергетическому,

добывающему и аэрокосмическому сектору России, к высшим должностным лицам или экономической элите России и членам их семей. Кроме того, предлагались санкции в отношении «Северного потока – 2» с использованием механизмов упомянутых выше законов SSIDES и CAATSA [U.S. Congress 2022a].

Третий – H.R.6422 – инициируется уже в Палате представителей конгрессменом-республиканцем Дж. Бэнксом. К нему присоединяются в качестве коспонсоров еще 46 республиканцев-членов Палаты. Прежде всего, он подразумевал запрет на предоставление Банку России услуг финансовых сообщений, а также блокирующие санкции в отношении тех лиц, которые такие услуги предоставляют или выполняют посреднические функции в их осуществлении. Среди других предлагаемых мер – внесение России в список стран-спонсоров терроризма, запреты на операции с российскими суверенными облигациями, ограничения в отношении «Северного потока – 2», блокирующие санкции в отношении высокопоставленных чиновников и государственных компаний, ограничение диалога в области цифровой безопасности и контроля над вооружениями [U.S. Congress 2022b].

Четвертый – H.R. 6470 – внесен в Палату конгрессменом-демократом Г. Миксом вместе с 34 коспонсорами-демократами. Он практически полностью повторял сенатский проект Р. Менендеса [U.S Congress 2022c]. Пятый и шестой внесены республиканцами в Сенат (Дж. Риш и 39 коспонсоров) и Палату представителей [М. МакКоул и 53 коспонсора] и также являются идентичными. Набор мер в них, в целом, повторяет те, которые были предложены ранее, но добавляет к ним санкции в отношении Республики Беларусь за размещение российских войск вблизи границы с Украиной, запрет на инвестиции на подконтрольных России территориях Украины, заперт на экспорт полупроводников в Россию, в отношении лиц, приносящих выгоду России в обход законов США [U.S. Congress 2022d, 2022e]. Этот список также

следует дополнить законопроектом сенатора-республиканца Дж. Лэнкфорда, который грозил санкциями по механизмам SSIDES и CAATSA в отношении белорусских лиц, поддерживающих действия России в отношении Украины [U.S. Congress 2022f].

Таким образом, Конгресс активно подключился к политике сигнализирования возможных ограничительных мер, которые могут быть введены против России. Ни один из внесенных биллей не стал законом, однако в них ясно просматривался набор мер, который совпадал или был более подробным в сравнении с тем, которые упоминали в своих выступлениях президент США и его Администрация. Несмотря на отсутствие совместных законопроектов, подготовленных представителями обеих партий, и демократы, и республиканцы вносили свои проекты по санкциям в отношении России. Разница между их биллями была в относительно небольших деталях. Представители обеих партий были настроены на сдерживание России санкциями в случае эскалации украинского вопроса.

Посылка сигналов о возможных санкциях активно велась и по линии союзников США. Так, 14 февраля 2022 г. на встрече в Берлине министры финансов стран Группы семи отметили, что на случай военной эскалации их страны готовы коллективно использовать экономические и финансовые санкции с масштабными и немедленными последствиями для России [G7 Finance Ministers 2022]. Совет ЕС грозил серьезными последствиями и высокой ценой, которую России придется заплатить за эскалацию [EU Council 2022a]. Лидеры Европарламента отмечали возможный список ограничительных мер. Они во многом пересекались с американским набором: запрет на передачу финансовых сообщений, таргетированные санкции в отношении «ближнего круга» российского лидера и членов их семей, заморозку активов на территории ЕС, визовые запреты, остановку участия в «Северном потоке – 2» [European Parliament 2022].

Великобритания пошла на более выраженный шаг. 10 февраля 2022 г. состоялся визит в Россию министра иностранных дел Великобритании Э. Трасс и ее переговоры с главой российского МИДа С.В. Лавровым. Их переговоры ожидаемо закончились безрезультатно: Э. Трасс повторила набор западных требований к России в связи с украинским вопросом и готовящимся ответом в случае эскалации, тогда как С.В. Лавров потребовал отказаться от угроз санкциями, поставок вооружений Украине и вернуться к российским предложениям по гарантиям безопасности [МИД России 2022а]. Одновременно 10 февраля в британский Регламент о санкциях в отношении России были внесены поправки, существенно расширяющие основания для введения блокирующих финансовых санкций. Помимо расширения набора оснований в связи с ситуацией на Украине и принадлежности к российским правительственным структурам, в качестве основания также определялась и принадлежность к стратегическим секторам российской экономики – химической, строительной, оборонной, электронной промышленности и топливно-энергетическому сектору, добывающему, финансовому, транспортному секторам и СМИ [UK Statutory Instruments 2022]. Иными словами, Великобритания не вводила новые санкции, но модернизировала существующий правовой механизм, позволявший вводить их по более широкому кругу оснований.

Таким образом, США удалось заручиться широкой поддержкой своих союзников в подготовке ограничительных мер против России на случай эскалации украинского вопроса. Союзники тесно координировали свои действия и открыто заявляли российской стороне свои намерения. Особенность их позиции также состояла в том, что эскалация санкций начнется немедленно и с самых жестких мер, в отличие от 2014 г., когда она носила постепенный характер. Политические сигналы и угрозы санкций не изменили внешнеполитический курс России. После начала Специальной

военной операции набор вводимых санкций существенно превзошел те меры, которые озвучивались США и западными странами накануне военного конфликта.

Финансовые санкции США против России после начала СВО

К моменту признания Россией Донецкой и Луганской Народных Республик в качестве независимых государств, их включения в состав России и начала Специальной военной операции у США был готовый набор правовых механизмов для немедленного введения санкций. Финансовые санкции стали магистральным направлением ограничительных мер.

Уже 21 февраля, то есть в день признания ДНР и ЛНР, Дж. Байден подписывает исполнительный указ 14065 [U.S. President 2022d]. Он комбинировал финансовые и торговые ограничения. Американским лицам запрещались любые новые инвестиции в ДНР и ЛНР, или любой другой регион, определяемый дополнительно Минфином США во взаимодействии с Госдепартаментом, импорт и экспорт товаров, услуг и технологий, любая поддержка, финансирование, посредничество или обеспечение транзакций иностранных лиц в пользу данных регионов, запрещаемых указом. В отношении любого лица (прежде всего, речь об иностранных лицах) могли вводиться блокирующие финансовые ограничения по основаниям работы в ДНР и ЛНР, руководящей должности в любом учреждении республик, действий в интересах указанных лиц, а также принесение им любой материальной выгоды. Таким образом, на признание независимости двух регионов США мгновенно отреагировали финансовой и торговой блокадой в их отношении. Новая мера мало что меняла на практике, так как американские лица и так избегали повстанческих регионов в рамках ранее принятых правовых механизмов. Однако она посылала сигнал о немедленных санкционных шагах в случае эскалирующих действий со стороны России.

Другим шагом стала публикация 22 февраля Минфином США Директивы 1А по основаниям исполнительного указа 14024. Именно он становится ключевым правовым механизмом для финансовых санкций. [U.S. President

2021]. Директива 1A запрещала американским лицам операции с российскими суверенными бондами в рублях и иностранной валюте на первичном, так и на вторичном рынке, номинированных Банком России, Минфином России и Фондом национального благосостояния [U.S. Department of the Treasury 2022c]. Подобную меру давно обсуждали в Конгрессе и Администрации как в рамках закона CAATSA (ст. 242), так и в упомянутых выше законопроектах, таких как DASKA. Угроза подобного ужесточения санкций была хорошо известна и ее появление в лестнице эскалации было вполне ожидаемым, тем более, что ограничения по первичному рынку для данных бумаг появились еще в 2021 г. [U.S. Department of the Treasury 2021]. Одновременно Минфин США запустил блокирующие санкции. В список заблокированных лиц были включены два крупных российских финансовых института – «Внешэкономбанк» и «Промсвязьбанк», а также 42 дочерние структуры данных банков. Под блокирующие санкции попало и несколько российских высокопоставленных чиновников [U.S. Department of the Treasury 2022d]. Очевидно, что новые санкции уже не могли повлиять на российский политический курс, так же как это было и в прошлом. Более важным здесь представляется сигнал союзникам и внутренней аудитории о том, что в ответ на действия России предпринимаются меры, которые планировались заранее и которые будут наносить ей ущерб.

Столь же немедленным ответом на начало СВО 24 февраля 2022 г. стала Директива 2 Минфина США, выпущенная в тот же день. Она запрещала ведение и обслуживание корреспондентских и сквозных счетов в пользу ряда крупных российских финансовых институтов. Американским банкам запрещалось проведение любых финансовых транзакций в их интересах. Запрет распространялся и на их активы по правилу 50%, то есть на те активы, доля владения которыми со стороны попавших под данные санкции лиц равнялась или превышала 50%. Наиболее заметным российским банком, попавшим под данный запрет, стал «Сбербанк» и ряд его дочерних компаний.

Введенный запрет не был самым жестким в сравнении с блокирующими финансовыми санкциями. Однако он был заметной мерой эскалации, по сути, закрывая крупнейшему российскому банку возможности долларовых платежей [U.S. Department of the Treasury 2022e].

Другим шагом стало расширение секторальных финансовых санкций, которые действовали еще с 2014 г. Речь шла о расширении списка российских компаний, в отношении которых действовал запрет на предоставление долгового финансирования сроком более 14 дней. Помимо ряда крупных банков («Кредитный банк Москвы», «Газпромбанк», «Альфа-Банк», «Россельхозбанк», «Сбербанк»), ограничения распространялись и на компании реального сектора («Совкомфлот», «РЖД», «Алроса», «Газпром», «Газпромнефть», «Ростелеком», «Русгидро» и «Транснефть») [U.S. Department of the Treasury [2022f].

Еще одним шагом стали блокирующие санкции в отношении проекта «Северный поток – 2» и его руководителя М. Варнига [U.S. Department of the Treasury 2022g]. Одновременно Германия остановила сертификацию проекта. Таким образом была поставлена точка в долгом споре США и Германии по вопросу нового трубопровода. Конфликт на Украине стал благоприятным для США поводом добиться заморозки проекта. Подобный ход Администрации соответствовал и множеству законопроектов в Конгрессе США, которые ранее предлагали новые санкции против проекта. Согласно собранной автором базе данных законопроектов Конгресса США, таких биллей с 2019 по февраль 2022 г. насчитывалось 22 единицы.

Наконец, в день начала СВО Минфин США существенно расширил список российских заблокированных лиц. Под блокирующие санкции попало несколько крупных российских банков и их дочерние структуры – «ВТБ», «Банк Открытие», «Совкомбанк» и «Новикомбанк». В список

заблокированных лиц были внесены и крупные российские чиновники, которых в США считали входящими в «ближний круг» российского лидера, а также членов их семей. Кроме того, блокирующие санкции вводились в отношении двух белорусских государственных банков, десяти компаний оборонно-промышленного сектора, а также троих высокопоставленных чиновников из «ближайшего окружения» главы Республики Беларусь [U.S. Department of the Treasury 2022n].

В первые дни СВО США продолжили расширять финансовые ограничения. Уже 25 февраля блокирующие финансовые санкции вводятся против Президента России В.В. Путина, министра иностранных дел С.В. Лаврова, министра обороны С.К. Шойгу и начальника Генерального штаба В.В. Герасимова [U.S. Department of the Treasury 2022m]. Практически одновременно Минфин США Директивой 4 в соответствии с Исполнительным указом 14024 запрещает американским лицам транзакции с Банком России, Минфином России и Фондом национального благосостояния. Они не вносятся в список заблокированных лиц, но уровень новых ограничений фактически близок блокирующим санкциям. Под блокирующие санкции попадает «Российский фонд прямых инвестиций» и его глава К. Дмитриев, «Российская венчурная компания» и «Управляющая компания российского фонда прямых инвестиций» [U.S. Department of the Treasury 2022x].

Союзники США также начали вводить свои финансовые санкции против России, хотя они полностью и не копировали американские меры. Например, ЕС ввел более масштабные санкции в отношении российских политических деятелей. В список заблокированных лиц, например, уже в феврале 2022 г. попали все члены Государственной Думы, поддержавшие независимость ДНР и ЛНР, а также договоры России с ними, а также более широкий круг высокопоставленных сотрудников Администрации Президента России, руководителей крупных компаний. Однако в отличие от США ЕС на первых

порах избегал массовых блокирующих санкций в отношении корпоративного сектора. В список заблокированных лиц были включены банк «Россия», «Внешэкономбанк», «Промсвязьбанк», а также «Агентство Интернет-исследований» [EU Council 2014a].[41] ЕС также создал правовой механизм и ввел ограничения в отношении территорий (областей) Украины в ее признаваемых Евросоюзом границах, контролируемых Россией. Запрещались инвестиции, ввоз банкнот, импорт из регионов, экспорт широкой категории товаров в пользу транспортного, телекоммуникационного и энергетического секторов данных регионов [EU Council 2022].

Великобритания также шла сходных курсом, который, впрочем, был ближе к курсу США, нежели ЕС. Прежде всего, Лондон оперативно модернизирует ключевой правовой механизм – Регламент о санкциях в отношении России 2019 г. В него уже вносились упомянутые выше поправки за две недели до начала СВО. Непосредственно после ее начала в области финансовых санкций принимается вторая поправка к документу. Она определяла ограничения на операции с российскими суверенными облигациями, открытие и использование корсчетов в британских финансовых институтах [UK Statutory Instrument 2022a]. Кроме того, британские власти начинают интенсивно вводить блокирующие ограничения в отношении российского финансового сектора и отдельных государственных чиновников и компаний. Так, 22 февраля заблокировано пять банков – «Генбанк», «ИС Банк», «Промсвящьбанк», банк «Россия», «Черноморский банк развития», а также три крупных бизнесмена – Г. Тимченко, Б. Ротенберг и И. Ротенберг. В день начала СВО последовали новые блокировки, на этот раз в отношении оборонных предприятий или связанных с российским ОПК – «Объединенная авиастроительная корпорация», «Объединенная судостроительная

[41] Здесь и далее даются ссылки на Регламент Совета ЕС 269/2014. Год публикации не должен вводить в заблуждение. Регламент получал множество редакций, которые делаются с каждым новым пакетом санкций вплоть до настоящего времени.

корпорация», «Ростех», «Тактическое ракетное вооружение» и «Уралвагонзавод». Из числа финансовых институтов – «Банк ВТБ». Кроме того – пять физических лиц, занимающих государственные посты. 25 февраля, близко к американскому алгоритму, вводятся блокирующие санкции против Президента России В.В. Путина и министра иностранных дел С.В. Лаврова. 28 февраля запрещаются транзакции с Банком России, Фондом национального благосостояния и Минфином России. В тот же день британский Минфин применяет блокирующие санкции в отношении «Банка Открытие», «Совкомбанка» и «Внешэкономбанка» [UK Government 2025]. Наряду с ЕС и Британией свои ограничительные меры вводили и другие западные страны. Швейцария имплементировала в свое регулирование решения ЕС. Санкции блокирующие финансовые санкции запустили Канада, Япония, Австралия и другие инициаторы.

Таким образом, США удалось добиться высокой скорости введения финансовых санкций против России, практически синхронизировав их с изменением политической обстановки. Планка эскалации действительно оказалась достаточно высокой, так как под ограничения сразу стали попадать системообразующие российские финансовые институты. Однако санкции все же не были всеобъемлющими – США оставляли для себя пространство для дальнейшей эскалации. Вашингтону удалось также синхронизировать новые санкции со своими союзниками. Они также оставили значительное пространство для будущей эскалации, причем ЕС – в большей степени, нежели США и Великобритания. Новые санкции имели нулевой эффект с точки зрения влияния на российский политический курс. Они не предотвратили СВО и не заставили свернуть ее. Однако они были важны для США и союзников в качестве символа их консолидации, а также в качестве нанесения России максимально возможного и возрастающего ущерба. Символизация единства союзников и причинение ущерба России, повышение цены СВО, стали

базовыми функциями санкций на долгосрочную перспективу [Fishman and Miller 2022].

Развитие финансовых санкций после начала СВО

Дальнейшая эскалация финансовых санкций шла как в сторону новых видов ограничений, так и в сторону углубления уже используемых. В числе новых мер – запрет на инвестиции в энергетический сектор России, закрепленных в Исполнительном указе Дж. Байдена 14066 от 8 марта 2022 г. Среди прочего, указ запрещал лицам США новые инвестиции в российский энергетический сектор, а также любое одобрение, финансирование, посредничество или обеспечение подобной деятельности иностранными лицами [U.S. President 2022e]. Уже 11 марта последовал новый Исполнительный указ 14068, который расширил запрет на новые инвестиции применительно к любому сектору российской экономики, который определяется Минфином во взаимодействии с Госдепартаментом. Кроме того, указ запрещал ввоз в Россию долларовых банкнот [U.S. President 2022f]. В апреле 2022 г. новые инвестиции в Россию запрещены полностью очередным исполнительным указом 14071 [U.S. President 2022g].

Одновременно продолжалась эскалация блокирующих финансовых санкций. В соответствии со ст. 1 Исполнительного указа 14024 [U.S. President 2021] Минфин США последовательно расширял список секторов российской экономики, сама принадлежность к которым могла бы быть основанием для введения блокирующих санкций. В феврале 2022 г. подобное определение было вынесено в отношении финансового сектора [U.S. Department of the Treasury 2022h], в марте 2022 г. – аэрокосмического и морского, а также электронной промышленности [U.S. Department of the Treasury 2022i], в мае 2022 – в отношении бухгалтерских, трастовых услуг и услуг в области управленческого консультирования [U.S. Department of the Treasury 2022j], в сентябре 2022 г. – в отношении сектора квантовых вычислений и компьютеров [U.S. Department of the Treasury 2022k], в феврале 2023 г. – металлургического и горнодобывающего секторов [U.S. Department of the Treasury 2023p], в мае

2023 г. – в отношении транспортного, производственного и строительного секторов, а также услуг в области архитектуры и инжиниринга [U.S. Department of the Treasury 2023q], в январе 2025 г. – энергетического сектора [U.S. Department of the Treasury 2025e]. Подобные определения, конечно, не означали, что все компании и организации данных секторов сразу попадали под блокирующие санкции. Однако теперь для их блокирования не требовалось дополнительных оснований – чиновники Минфина могли блокировать их просто по основаниям секторальной принадлежности. Каждая компания в данных секторах могла бы быть заблокирована в любой момент. Определениями были охвачены ключевые для российской экономики сектора, хотя расширение их числа и носило протяженный во времени характер. Подобная протяженность опять же свидетельствовала о том, что власти США избегали вводить все возможные санкции одновременно, сохраняя пространство для новых ступеней в лестнице эскалации. Впрочем, отдельные компании из данных секторов американцы могли блокировать и без определений Минфина, используя иные основания. Например – связи с ранее заблокированным лицом, с ВПК России и т.п.

На всем протяжении СВО вплоть до окончания срока президентства Дж. Байдена США продолжали методично расширять списки заблокированных российских лиц. Подобные расширения в основном шли волнами. В каждую волну, как правило, попадало от нескольких десятков до нескольких сотен российских физических и юридических лиц, а также связанных с ними активов. Здесь опять же мы видим протяженный во времени процесс эскалации. В 2022 г. можно выделить следующие волны, которые повторялись приблизительно один раз в месяц.

(1) 11 марта 2022 г. Минфин вводит блокирующие санкции в отношении ряда государственных чиновников и членов их семей, в т.ч. пресс-

секретаря главы государства, председателя и ряда депутатов Государственной думы. Из корпоративного сектора под санкции попадает бизнесмен В. Вексельберг и члены Совета директоров банка «ВТБ». Одновременно блокируется три компании по основаниям поставок в Северную Корею [U.S. Department of the Treasury 2022o]. Тогда же в марте 2022 г. создается Международная группа по российским олигархам [Russian Elites, Proxies, and Oligarchs Multilateral Task Force – REPO] – сеть из представителей госструктур Австралии, Канады, Германии, Франции, Италии, Японии, Великобритании и ЕС, задачей которых становится поиск и последующая заморозка активов представителей российской власти, крупных бизнесменов и связанных с ними лиц [U.S. Department of the Treasury 2022p]. В конце марта 2022 г. блокирующие санкции расширяются на всех членов Государственной думы, поддержавших вхождение в состав России ДНР и ЛНР. Санкции вводятся в отношении десятков предприятий ВПК, их дочерних предприятий и руководства. В список SDN вносится и глава Сбербанка Г. Греф [U.S. Department of the Treasury 2022q].

(2) В апреле 2022 г. блокирующие санкции вводятся против компании «Гидра» - крупнейшего рынка «теневого Интернета», а также крипто-биржи «Гарантекс» [U.S. Department of the Treasury 2022r]. Тем самым американцы предпринимают попытки ослабить возможности России и российских лиц в области операций в обходе западных финансовых расчетных систем. Дальнейшим шагом лестницы эскалации становятся блокирующие санкции в отношении «Сбербанка», «Альфа-Банка» и их дочерних структур. В списки заблокированных лиц вносятся члены семей Президента России В.В. Путина и министра иностранных дел С.В. Лаврова, а также членов Совета Безопасности России [U.S. Department of the Treasury 2022s]. Вслед за ними – «Объединенная судостроительная корпорация» (ОСК) и алмазодобывающая компания «Алроса», их руководители и активы [U.S. Department of the Treasury 2022t]. С

коротким промежутком новый удар наносится по финансовым институтам и компаниям, которых власти США считали инструментами обхода вводимых санкций. Среди них – «Транскапиталбанк» и его дочерняя структура, которые продвигали услуги расчетов с дружественным странами в национальных валютах. Блокировалась сеть компаний и лиц, связанная с российским бизнесменом К. Малофеевым, который попал под блокирующие санкции еще в 2014 г. Пополнился список заблокированных компаний, занимающихся операциями с крипто-валютами [U.S. Department of the Treasury 2022u].

(3) В мае 2022 г. Минфин США углубляет санкции в отношении финансового сектора. В список SDN вносятся члены Советов директоров «Сбербанка» и «Газпромбанка». В первом случае такие блокировки идут вслед за санкциями в отношении самого банка, во втором – пока не затрагивают банк. Начинается расширение санкций на иные банки, в число которых попадает «Московский индустриальный банк», его активы и руководство. То есть комбинируются три модели развития санкций – от компании к руководству, от руководства к компании, одновременно санкции в отношении и руководства, и компании. Расширяется список заблокированных компаний ВПК [«Промтехнология»]. Наконец, блокирующие ограничения начинают использоваться против крупных российских СМИ: телеканалов «Первый», «Россия -1» и «НТВ» [U.S. Department of the Treasury 2022v].

(4) В июне 2022 г. продолжается расширение числа высших должностных лиц России, попадающих под блокирующие санкции. В их числе – федеральные министры: В.Г. Савельев – министр транспорта, М.Г. Решетников – глава Минэкономразвития, И.Э. Файзулин – министр строительства, Д.Ю. Гигоренко – вице-премьер. Под санкции попадают воздушные и морские суда (яхты), предположительно использовавшиеся российскими элитами, а также компании-операторы данных судов [U.S. Department of the Treasury 2022w].

(5) В июле 2022 г. темпы введения блокирующих санкций США в отношении России сбавились, однако новые меры все же вводились. В списки заблокированных лиц были внесены две общественные организации и одна небольшая частная компания, которые власти США считали инструментами ФСБ Росси в проведении информационных компаний влияния в США и за рубежом. В список SDN попали и их руководители – Н.В. Бурлинова и А.В. Ионов [U.S Department of the Treasury 2022y]. Впоследствии в их отношении прокуратурой США были возбуждены и уголовные дела. Подобная связка блокирующих санкций и уголовных дел стала распространенной практикой в отношении российских физических лиц. Как правило уголовные дела возбуждались по основанию обхода санкций, нарушения законодательства об иностранных агентах и т.п.

(6) В августе 2022 г. последовали новые меры в отношении «ближнего круга» российского лидера и членов их семей [А.Г. Гурьев, А.М. Кабаева, Н.В. Попова], нескольких крупных бизнесменов [В.Ф. Рашников и А.А. Гурьев], должностных лиц Херсонской области, а также компаний, которые предположительно использовались для обхода санкций [U.S. Department of the Treasury 2022z].

(7) В сентябре 2022 г. санкции в отношении «ближнего круга» и должностных лиц снова расширены. В список заблокированных лиц попадали члены семьи главы Чеченской республики Р.А. Кадырова, представители судебной власти и силовых структур Республики Крым, военизированное формирование «Русич» и его руководители. Возник новый элемент информационной кампании против России – обвинения в «похищении украинских детей». В связи с ними заблокирована уполномоченная по правам ребенка М.А. Львова-Белова. Под санкции попали главы крупных финансовых институтов, составляющих части финансовой инфраструктуры страны. Глава Национальной системы платежных карт [НСПК] В.В. Комлев, председатель Национального

расчетного депозитария В.В. Жидков, глава Центрального клирингового контрагента Э.В. Астанин, глава Агентства по страхованию вкладов А.Г. Мельников. Впрочем, сами организации в тот момент под санкции не попадали и ограничения на руководителей на них по правилу 50% не распространялись. Таким образом, оставалась дальнейшее пространство для эскалации – данные организации попадут под блокирующие санкции позже. Ограничения коснулись и нескольких десятков государственных и частных институтов и компаний в области электроники, точных наук, технологий [U.S. Department of the Treasury 2022aa].

(8) В октябре 2022 г. США ограничились лишь ударом по двум компаниям в Германии и ОАЭ, которые, по версии властей США, использовались для обхода санкций. Заблокирован и связанный с ними россиянин Ю.Ю. Орехов [U.S. Treasury 2022ab]. Впоследствии он будет арестован по запросу США.

(9) Практика блокирования сетей компаний, участвующих в предполагаемом обходе санкций продолжилась и в ноябре 2022 г., хотя и в заметно большем масштабе. Под удар попали структуры, активы, самолеты, суда крупных российских бизнесменов за пределами России [например, С. Керимова] [U.S. Treasury 2022ac].

(10) Спецификой очередной волны блокирующих санкций в декабре 2022 г. стала их эскалация в отношении российского губернаторского корпуса. Под санкции попали губернаторы Калининградской, Липецкой, Тюменской, Калужской, Самарской, Волгоградской, Брянской, Ленинградской, Белгородской, Ростовской, Воронежской областей, Республики Башкортостан, Вологодской, Свердловской, Новгородской областей, Республики Саха-Якутия, Республики Чувашия, Смоленской, Оренбургской, Челябинской, Новосибирской областей, Красноярского края, Республики Коми, Ставропольского края.

По юридическим лицам – активы Банка «ВТБ», отдельные инвестиционные и управляющие компании [U.S. Treasury 2022ad].

.

Январь 2023 г. не отметился новыми финансовыми санкциями, что, возможно, было связано с их накоплением к годовщине начала СВО. В целом же опыт 2022 г. показал следующую динамику: взрывной рост финансовых санкций в феврале, марте и апреле, то есть в первые три месяца кризиса. Они отметились новыми правовыми механизмами [директивами, определениями, исполнительными указами], блокирующими санкциями против ведущих банков, компаний ОПК и промышленных секторов, представителей политической и экономической элиты, компаний и лиц, используемых для обхода санкций. В последующие месяцы Минфин США вышел на ритмичные ежемесячные волны, каждая из которых меняла акценты, выбирая те или иные сегменты из числа описанных выше. Можно констатировать, что с мая 2022 г. введение финансовых санкций становится рутинной практикой. В 2023 г. данные тенденции характеризуются увеличением числа блокируемых лиц. Можно выделить следующие этапы:

1) Уже 1 февраля наносится удар по посредникам в третьих странах, предположительно участвующих в обходе санкций [U.S. Department of the Treasury 2023a]. А 24 февраля, в годовщину СВО, происходит значительно более масштабное расширение списка заблокированных лиц. Во-первых, блокируется очередная группа банков. От высшего эшелона власти США переходят к условно первой лиге российских банков. В число заблокированных попадают «Кредитный банк Москвы», «Ланта Банк», «Металлинвестбанк», «МТС Банк», «Новосибирский социальный коммерческий банк Левобережный», «Банк Санкт-Петербург», «Банк Приморье», «СДМ Банк», «Уральский банк реконструкции и развития», «Банк Уралсиб», «Банк Зенит» и его

активы. Вновь пополняется список заблокированных компаний, связанных с обходом санкций. Заметно расширяется число заблокированных оборонных предприятий или производящих товары двойного назначения, вводятся санкции в отношении четырех металлургический компаний [U.S. Department of the Treasury 2023b].

2) В марте 2023 г. финансовые санкции не расширяются, но в апреле – новая волна. Вновь удар по компаниям-посредникам в третьих странах [U.S. Department of the Treasury 2023c]. 19 мая 2023 г. он повторяется в более существенных масштабах и дополняется эскалацией санкций в отношении российских университетов в области добычи полезных ископаемых – Санкт-Петербургского горного университета, Российского государственного геологического университета, Альметьевского нефтяного института, Грозненского нефтяного института, Московского института нефти и газа, а также ряда исследовательских отраслевых институтов, компаний в области производства для бурения скважин и добычи полезных ископаемых [U.S. Department of the Treasury 2023d].
3) Майская схема санкций в целом повторяется в июле 2023 г. 20 июля блокирующие санкции вводятся против [а] посредников и участников поставок товаров двойного назначения в Россию, ряда российских импортеров данных товаров; [б] компаний ВПК; [в] российских банков [«Локо-банк», «Петербургский социальный коммерческий банк», Банк «Солидарность», Банк «Тинькофф»]; [г] компаний в области горнодобывающего сектора; производственных компаний-производителей оборудования [U.S. Department of the Treasury 2023e].
4) В августе 2023 г. внимание переключается на крупных российских бизнесменов. В список заблокированных лиц вносится «Российский союз промышленников и предпринимателей» (РСПП), а также такие крупные бизнесмены как П.О. Авен, М.М. Фридман, Г.Б. Хан, А.В. Кузмичев [U.S. Department of the Treasury 2023f].

5) В сентябре 2023 г. – новое повторение майской и июльской схемы: [а] компании, вовлеченные в поставки товаров двойного назначения и промышленных товаров в Россию; [б] чиновников, управленцев и предприятий ОПК; [в] промышленных и строительных компаний; [г] добывающих компаний; [д] банков [«Акбарс», «Синко Банк»] [U.S. Department of the Treasury 2023g].
6) В октябре 2023 г. появляется практика блокирующих финансовых санкций в отношении нарушителей установленного ценового порога на перевозки российской нефти. Данные перевозчики в виде компаний и танкеров принадлежали третьим странам. Но на первых порах речь шла всего о двух компаниях и двух танкерах [U.S. Department of the Treasury 2022h]. Уже в декабре 2023 г. данная практика получила продолжение – три организации и три танкера [U.S. Department of the Treasury 2023i].
7) В декабре 2023 г. возобновляется практика блокирующих санкций в отношении белорусских предприятий ВПК, участвующих в кооперационных связях с российским оборонным сектором. В список SDN попадает три компании – «Алевкурп», «Планар» и «Группа Горизонт» [U.S. Department of the Treasury [2023j]. В тот же день блокируется и сеть компаний в третьих странах, созданных для обхода санкций против России и поставок товаров двойного назначения [U.S. Department of the Treasury 2023k]. Аналогичные шаги предпринимаются и в отношении десятков российских импортеров товаров двойного назначения и их посредников в третьих странах. Расширяются блокирующие санкции в отношении очередных российских банков [«Экспобанк», «Кредитная организация Металлург», а также двух инвестиционных компаний [«Объединенная инвестиционная группа», «Сигнал Инвест»] [U.S. Department of the Treasury 2023l].

Таким образом, в 2023 г. США в целом сохранили ритм введения новых блокирующих санкций. Одна волна вводилась один раз в месяц или два

месяца. Продолжилась эскалация санкций в отношении банков, элементов финансовой инфраструктуры, инвестиционных компаний России. Заметно выросла интенсивность санкций против поставщиков и посредников в поставках товаров двойного назначения, а также их импортеров в России. Продолжилась практика санкций в отношении компаний ВПК и появилась практика вторичных санкций в отношении перевозчиков российской нефти – как судовладельцев в третьих странах, так и танкеров. В 2024 г. данные тенденции стали еще более выпуклыми:

1) В январе 2024 г. следует развитие курса на блокирование морских судов и их владельцев, предположительно вовлеченных в перевозки российской нефти выше ценового порога. Под блокирующие санкции попадает 17 танкеров и управляющая ими компания Henessa Holdings, базирующаяся в ОАЭ [U.S. Department of the Treasury 2024d]. Впоследствии Минфин США отчитывался о том, что такие санкции приводят к тому, что Россия вынуждена продавать нефть по более низким ценам [U.S. Department of the Treasury 2024e].
2) Как и в 2023 г., к годовщине начала СВО в феврале 2024 г. США вводят масштабный пакет блокирующих санкций. В SDN попадает более 500 физических и юридических лиц. В финансовом секторе наиболее заметными можно считать санкции в отношении Национальной платежной системы кредитных карт (НСПК). Ее руководитель В.В. Комлев был заблокирован еще в 2022 г. Вновь заблокирован широкий круг поставщиков товаров двойного назначения и их импортеры в России. Расширен круг предприятий ВПК, внесенных в SDN. Нанесен удар по транспортным компаниям и экспортерам алмазов [U.S. Department of the Treasury 2024f].
3) В марте 2024 г. блокирующие финансовые санкции вводятся в отношении 13 компаний, осуществляющих платежи в крипто-валютах в

интересах российских лиц. Продолжается введение санкций в отношении сетей поставок товаров двойного назначения [U.S. Department of the Treasury 2024g].

4) В апреле 2024 г. – очередной удар по белорусским оборонным предприятиям и связанными с ними компаниями-посредниками, осуществляющими поставки в Россию [U.S. Department of the Treasury 2024h].
5) Май 2024 г. – новая волна масштабных блокировок, охвативших более 300 юридических и физических лиц. Основной акцент сделан вновь на зарубежных посредниках в поставках товаров двойного назначения и на российские компании в области ВПК. Продолжается курс на блокирование дочерних структур российских энергетических компаний, хотя сами материнские компании пока остаются не затронутыми блокирующими санкциями, видимо, из опасений дестабилизации международных рынков. Блокируются компании «Нефтегазстрой» и «Внипигазодобыча» [U.S. Department of the Treasury 2024i]. Аналогичные санкции вводятся в отношении компаний, используемых отдельными бизнесменами для предполагаемого властями США обхода санкций [U.S. Department of the Treasury 2024j], а также против компаний и лиц, которые предположительно были задействованы в торговых в военно-техническом сотрудничестве с КНДР [U.S. Department of the Treasury 2024k].
6) В июне 2024 г. блокирующие санкции снова разворачиваются в отношении финансового сектора и инфраструктуры. Минфин США повышает порог вторичных санкций в отношении зарубежных финансовых институтов за взаимодействие с российской стороной. Если в декабре 2023 г. в Исполнительном указе 14114 речь шла лишь о транзакциях, предметом которых были сделки с ВПК России или по ограниченному набору товаров двойного назначения [U.S. President 2023], то в июне 2024 г. выпускаются новые разъяснения. Теперь риск

вторичных санкций по указу 14114 распространялся и на сделки с ранее заблокированными российскими банками [U.S. Department of the Treasury 2024l]. Имплицитно подобный риск и так присутствовал в соответствии с правовыми механизмами Исполнительного указа 14024 [U.S. President 2021]. Но нормы «мягкого права», подобные новому разъяснению, ясно указывали на то, что участие в транзакциях с заблокированными российскими банками чревато вторичными санкциями. Блокирующие санкции вводятся в отношении ряда элементов российской финансовой инфраструктуры – «Московской фондовой биржи», «Национального клирингового центра», «Национального расчетного депозитария», «Российской национальной перестраховочной компании». Под санкции попадает страховая компания «Согаз». Идет дальнейшая эскалация санкций в отношении энергетического сектора посредствам блокировки отдельных дочерних активов, но без санкций в отношении материнских компаний. В частности, блокируются активы компании «НОВАТЭК», в SDN добавляется ряд морских судов-газовозов. Ограничения в отношении компаний ОПК и поставщиков товаров двойного назначения в третьих странах уже привычны [U.S. Treasury 2024m]. Отдельно продолжается линия на противодействие России в цифровой среде. Блокируются руководители компании «Лаборатория Касперского», которые еще в период скандала вокруг «вмешательства в выборы» в США в 2016 г. рассматривались властями США как часть инструментария «вмешательства» [U.S. Department of the Treasury 2024n]. В рутинном порядке продолжаются блокировки отдельных российских лиц, которых власти США считали причастными к хакерским атакам во взаимодействии с российским правительством [U.S. Department of the Treasury 2024o].

7) В августе 2024 г. повторяется уже отработанная комбинированная схема блокирующих санкций. Сначала пополняется список заблокированных

белорусских предприятий в области ВПК и поставщиков-посредников в Россию товаров военного и двойного назначения [U.S. Department of the Treasury 2024p]. Затем блокируются компании-посредники в третьих странах, а также более 60 российских компаний технологического сектора, в том числе в области цифровых финансов. Новая волна санкций делает акцент на металлургическом секторе. В SDN List вносится 30 предприятий черной и цветной металлургии, и связанных с ними компаний [U.S. Department of the Treasury 2024q].

8) В сентябре блокирующие санкции разворачиваются на «российские сети информационного влияния». Блокируется главный редактор RT М.С. Симонян. Из организаций – АНО «Диалог», которую власти США считают инструментом «влияния» в США. Более того, в отношении связанных с организацией российских лиц идет отдельное расследование ФБР [U.S. Department of the Treasury 2024r]. Наносится удар по организациям, осуществляющих поставки военных товаров из Ирана в Россию [U.S. Department of the Treasury 2024s]. Аналогичный удар – по инфраструктуре сотрудничества России и КНДР, в том числе в финансовой сфере [U.S. Department of the Treasury 2024t].
9) В октябре Минфин и Госдепартамент США вернулись к привычным блокировкам российских компаний в сфере ВПК и зарубежных поставщиков в обход экспортного контроля [U.S. Department of the Treasury 2024u].
10) В ноябре 2024 г. происходит заметная эскалация санкций в отношении финансовых институтов России. Под блокирующие санкции попадает «Газпромбанк» и его активы. То есть фактически был заблокирован последний крупный российский банк, который ранее избегал попадания в SDN List. Аналогичные санкции введены еще в отношении 54 российских банков. В список заблокированных лиц добавлены руководящие сотрудники отделений Банка «ВТБ» в Шанхае (Китай) и «Сбербанка» в Дели (Индия), а также ряд сотрудников Банка России.

Заблокирован Национальный расчетный депозитарий (НРД) и 41 организация, являющиеся регистраторами ценных бумаг [U.S. Department of the Treasury 2024v]. Кроме того, Минфин выпустил предупреждение участникам рынка о том, что любой зарубежный финансовый институт, использующий российскую Систему передачи финансовых сообщений (СПФС) рискует попасть под блокирующие санкции США по основаниям работы с финансовым сектором России [U.S. Department of the Treasury 2024w].

11) В декабре 2024 г. наблюдалось некоторое затишье. Под блокирующие санкции вновь попадают северокорейские и российские компании, участвующие, по мнению властей США, в обеспечении военно-технического сотрудничества России и КНДР [U.S. Department of the Treasury 2024x]. Продолжаются эпизодические блокировки лиц, якобы связанных с вмешательством в выборы 2024 г. На этот раз, тематика вмешательства не получает большого информационного резонанса, что не мешает Минфину продолжать блокировать отдельные лица. Вместе с россиянами во «вмешательстве», по версии властей США, участвовали и иранские лица [U.S. Department of the Treasury 2024y]. В вялотекущем режиме продолжались и блокировки отдельных российских лиц по тематике прав человека. 31 декабря блокирующие санкции введены в отношении российской судьи О. Менделеевой в связи с арестом правозащитника А. Горинова [U.S. Department of the Treasury 2024z].

12) Январь 2025 г. – последний месяц пребывания у власти президента Дж. Байдена. С учетом намерения нового президента США Д. Трампа начать процесс урегулирования на Украине, уходящая Администрация пошла на заметную эскалацию блокирующих финансовых санкций. 10 января Минфин и Госдепартамент объявляют об очередной волне санкций. Ее можно считать достаточно заметной эскалацией с учетом того, что под блокирующие ограничения попадает две материнские энергетические компании России – «Сибур» и «Газпромнефть», тогда как ранее такая

практика касалась дочерних предприятий и отдельных активов. Расширяются ограничения на страховой сектор – в SDN List попадают компании «Ингосстрах» и «Альфастрахование». Блокируются посредники-нефтетрейдеры, торгующие российской нефтью за рубежом. Блокирующие санкции вводятся в отношении компании «Совкомфлот» и нескольких десятков танкеров и газовозов, составляющих так наз. «теневой флот». Под удар попадают российские нефтесервисные компании и руководители заблокированных предприятий [U.S. Department of the Treasury 2025]. Уже 15 января следует очередной удар. Санкции вводятся в отношении зарубежных посредников финансовых транзакций в интересах российских банков. Кроме того, в отношении ряда российских банков и активов энергетического сектора в качестве правового основания для введения санкций добавляется Исполнительный указ 13662, наряду с Исполнительным указом 14024 [U.S. Department of the Treasury 2025a]. Смысл такого действия, по всей видимости, состоял в том, чтобы усложнить возможную отмену санкций в отношении данных лиц со стороны новой Администрации. Еще в 2017 г. Исполнительный указ 13662 был кодифицирован законом CAATSA [U.S. Congress 2017]. Среди прочего, ст. 222 CAATSA обязывает президента давать заверения Конгрессу в том, что в случае исключения лица из SDN List, оно более не совершит действий, которые послужили основанием для его блокирования. Президент имеет возможность для таких исключений, что происходило на практике, например, в отношении компаний «Русал» и других активов российского бизнесмена О.В. Дерипаски. Но это требует от него больших усилий.

Таким образом, в третий год после начала СВО и вплоть до истечения президентских полномочий Дж. Байдена США продолжали наращивать

финансовые санкции против России. Они перешли к крупным волнам ограничительных мер, каждая из которых охватывала несколько сотен физических и юридических лиц. В числе основных мишеней сохранялись российские финансовые институты, компании в области ВПК, различных отраслей промышленности и технологий, импортеры зарубежных товаров двойного назначения и посредники в таких поставках. Данные крупные волны перемежались отдельными эпизодами блокирующих санкций, направленных против российских СМИ, компаний, задействованных в военно-техническом сотрудничестве с КНДР и другими странами, лиц и организаций, подозреваемых американцами во «вмешательстве в выборы», морские суда и судовладельцев, связанных с предполагаемым обходом санкций в области перевозки российской нефти и нефтепродуктов. В начале 2025 г. США сделали еще один заметный шаг в сторону эскалации, начав блокировать ведущие энергетические компании России. Одновременно появлялись и новые правовые указы, а также задействовались правовые механизмы, вводимые еще в период президентства Б. Обамы.

Важной новеллой политики финансовых санкций стало законодательное закрепление нормы о конфискации заблокированных суверенных активов и последующей передачи таких активов Украине. Законопроекты о конфискации суверенных и/или частных российских активов вносились на обсуждение в Конгрессе, хотя и не получали движения [U.S. Congress 2022j]. Президент США также выступал в поддержку конфискации замороженных средств. Еще в апреле 2022 г. Дж. Байден обращался к Конгрессу с просьбой разработать новое законодательство, которое давало бы возможность конфискации замороженной собственности как российского государства, так и «олигархов» [U.S. President 2022h]. Вехой на пути к полноценному механизму конфискации стало законодательное закрепление за генеральным прокурором США полномочий передавать Госдепартаменту имущество, конфискованное в рамках уголовных расследований в отношении лиц, заблокированных по

основаниям санкций против России в связи с конфликтом на Украине. Госдеп наделялся полномочиями передавать конфискованные средства Украине [U.S. Congress 2022k]. Но значительные объемы средств с помощью такого механизма было бы конфисковать сложно, так как уголовные дела в отношении российских лиц под санкциями пока немногочисленны, а конфискованные средства относительно ничтожны. Например, конфискованные активы российского бизнесмена К. Малофеева, переданные Украине, составили 5,4 миллионов долларов США [Lester 2023].

Наконец, в апреле 2024 г. обе палаты Конгресса США одобрили законопроект «О достижении мира в XXI веке посредствам силы» (в рамках закона PL 118-50). В нем закреплен уже значительно более масштабный механизм конфискации, дающий полномочия исполнительной власти изымать российские суверенные активы. Их объем оценивается законопроектом в размере 4-5 миллиардов долларов, в то время как общий объем замороженных российских суверенных активов в юрисдикциях всех стран-инициаторов санкций против Москвы – в 300 миллиардов долларов. Закон определяет ограничения на разблокирование российских суверенных активов. Она возможна только в случае прекращения конфликта на Украине и полной компенсации со стороны России украинских материальных потерь. Президент наделяется полномочиями конфисковать российские суверенные активы частично или полностью. Однако он может делать это в любые сроки и по своему усмотрению, то есть Конгресс не обязывает его проводить конфискацию. Далее изъятые средства передаются в специальный Фонд поддержки Украины. Средства Фонда должны быть доступны Госдепартаменту США для реализации программ восстановления Украины [U.S. Congress 2024b].

Закон PL 118-50 можно считать примером сотрудничества Конгресса и Администрации в области политики санкций. Новое федеральное

законодательство дает президенту механизм, который ранее отсутствовал в арсенале исполнительной власти. Глава государства своими указами мог замораживать, но не конфисковывать собственность зарубежного государства. В дальнейшем данный правовой механизм может достраиваться в двух направлениях. Во-первых, в сторону дополнительных полномочий по конфискации активов российских частных лиц, а не только суверенных активов. Во-вторых, в сторону конфискации активов иных государств и их граждан, в случае возникновения политической необходимости. Можно говорить о принципиально новой реальности политики санкций, которая на российском направлении стала предметом консенсуса двух ветвей власти в США.

Союзники США в целом придерживались похожего алгоритма введения блокирующих финансовых санкций. Они также разукрупнялись на отдельные волны или, в терминологии ЕС, пакеты. В каждом из пакетов санкций ЕС присутствовали блокирующие финансовые санкции. Также как и в случае США они затронули компании финансового сектора, широкий круг компаний различных промышленных секторов, оборонные предприятия и силовые структуры, СМИ. В числе физических лиц – государственных служащих высокого уровня, парламентариев, владельцев крупных предприятий, ученых и др. [EU Council 2014a]. Также как и в американском случае, вводились ограничения на ввоз в Россию наличных евро, на ведение для российских лиц депозитных счетов выше определенных пороговых сумм, на инвестиции в энергетический и иные сектора, на предоставление услуг передачи финансовых сообщений для ряда российских банков, на использование российской Системы передачи финансовых сообщений (СПФС) [EU Council 2014b]. ЕС не вводил механизм конфискации российский суверенных активов, но Совет ЕС принял норму об удержании процентов от замороженных суверенных средств России и их передачи Украине [EU Council 2024a]. Похожая структура применения блокирующих санкций просматривалась в

практике Великобритании [UK Government 2025], а также иных союзников и партнеров США. Следует отметить, что их списки заблокированных лиц далеко не полностью совпадают с американскими. Однако отдельные расхождения не отменяют их структурной общности – они нацеливаются на сходный набор секторов российской экономики, ведущих политических фигур и лидеров бизнеса.

После вступления в должность президента США Д. Трампа в январе 2025 г. и начала российско-американских переговоров по украинскому конфликту новая администрация США временно приостановила введение новых блокирующих финансовых санкций в отношении России. Уже введенные ограничения продолжали действовать, однако список заблокированных лиц не расширялся. В частности, США уклонились от применения таких санкций в третью годовщину начала СВО. Союзники США, напротив, не поддержали линию новой Администрации и продолжили расширять блокирующие санкции. В частности, такой линии придерживались ЕС и Великобритания. Спустя три года после начала СВО вновь наметился разноскоростной режим санкций в отношении России. Если до СВО лидером эскалации выступали США, то с февраля 2025 г. лидировать, наоборот, стали американские союзники. Для них сохранение эскалации было важно в качестве символа их самостоятельной политической линии, а также единства их рядов (особенно в случае ЕС) в политике против России. Отчасти политический курс союзников по НАТО вновь сошелся октябре 2025 г., когда США возобновили практику введения блокирующих санкций. Они были применены в отношении НК «Роснефть» и ПАО «Лукойл» - крупнейших российских энергетических компаний, а также их дочерних структур [U.S. Department of the Treasury 2025c]. Санкции США синхронизировались с 19 пакетом санкций ЕС и ограничительными мерами других западных стран. Тем не менее в дальнейшем США смягчили действие новых санкций генеральными лицензиями, вводившими отсрочки их

исполнения [U.S. Department of the Treasury 2025d], а также продолжили курс на переговоры с Россией по украинскому вопросу.

Вторичные финансовые санкции США в связи с Россией[42]

Представленная выше фактура говорит о том, что США активно вводили финансовые санкции как в отношении российских граждан и организаций, так и против зарубежных компаний, сотрудничающих с Россией. В случае зарубежных фирм речь шла о вторичных санкциях, то есть применении ограничительных мер против лиц из третьих стран, сотрудничающих с российскими партнерами, в том числе в обход режимов санкций США. Вторичные санкции стали важным инструментом в руках администрации США. Его смысл состоял в принуждении бизнеса в третьих странах к выполнению режима американских санкций, посылке сигнала мировому бизнесу о том, что сотрудничество с Россией приведет к отлучению от долларовой системы расчетов и потере американского рынка.

Ключевым правовым механизмом введения таких санкций стал Исполнительный указ 14024. Именно он наиболее часто применяется в качестве правового механизма блокирующих финансовых санкций против российских лиц после начала СВО, то есть используется как механизм первичных санкций. Но он же применяется и для вторичных санкций. Такая возможность определяется в ст. 1 Указа. Во-первых, блокирующие финансовые санкции могут вводиться в отношении любого лица, связанного с российским оборонным, технологическим или иным сектором экономики, дополнительно определенном Минфином США во взаимодействии с Генеральным прокурором или Государственным департаментом. В настоящее время, как было показано выше, в их числе финансовый и добывающий сектора, производство электроники, квантовых компьютеров, энергетический сектор и др. Такими лицами могут быть не только российские компании, но и

[42] Данный раздел подготовлен на основе опубликованных в научной литературе разработок автора [Тимофеев 2024].

иностранные партнеры, работающие в данных секторах. Во-вторых, любые лица, связанные с российскими правительственными структурами и вовлеченными во "вредоносные действия за рубежом". Ими могут быть и зарубежные лица, способствующие "вредоносным действиям" или осуществляющие поддержку ранее заблокированных лиц по основаниям данного указа. В числе "вредоносных действий" присутствует обход санкций. В-третьих, - зарубежные дочерние предприятия российских организаций, оказывающих поддержку лицам под санкциям в самой России или в других странах, заблокированных по основаниям иных санкционных режимов. Другими словами, Исполнительный указ 14024 дает широчайшие полномочия Минфину и Госдепартаменту США вводить блокирующие санкции в отношении лиц, осуществляющих обход санкций, связанных с ранее заблокированными лицами, и сотрудничающих с большим набором секторов экономики, стратегически важных для России [U.S. President 2021].

Механизм вторичных санкций "зашит" и в более ранние указы. Так, указ 13662 от 24 марта 2014 г. в числе оснований для блокирующих санкций также указывает работу в отдельных секторах российской экономики, таких как финансы, энергетика, металлургия и добывающий сектор, инжиниринг и ОПК. Могут быть заблокированы лица, оказывающие поддержку ранее попавшим под блокирующие санкции или связанными с ними. Национальная принадлежность таких лиц не указывается, то есть ими могут быть лица из третьих стран. А значит механизм может использоваться для вторичных санкций [U.S. President 2014b]. Аналогично может использоваться и указ 13661 от 16 марта 2014: в нем речь идет о лицах, оказывающих поддержку российскому правительству и ранее заблокированным лицам [U.S. President 2014a]. Аналогично - и указ 13660 от 6 марта 2014 г. [U.S. President 2014]. В законе CAATSA также есть механизмы вторичных санкций. Например, ст. 231 устанавливает ограничительные меры в отношении лиц, осуществляющих значимые транзакции с лицами, принадлежащими к российскому оборонному

сектору и силовым структурам [U.S. Congress 2017]. По финансовому сектору механизм вторичных санкций отдельно прописан в исполнительном указе 14114 от 22 декабря 2023 г. [U.S. President 2023]. Механизмы вторичных санкций содержатся и в других нормах. Например, в Законе о защите европейской энергетической безопасности 2019 г. (PEESA): санкции могут быть применены к любым лицам, в том числе из третьих стран, поставляющим России суда для укладки труб на дне моря [U.S. Congress 2019e]. Однако на практике после начала СВО именно указ 14024 использовался наиболее широко.

Собранные автором данные по американской практике вторичных санкций показывают нарастающие темпы их использования 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. В первом и втором полугодии 2023 г. - уже 133 и 131 единицы. В 2024 г. произошел дальнейший стремительный рост - 202 и 273 компании. В начале 2025 г. уходящая администрация Дж. Байдена только за январь внесла в списки заблокированных лиц 140 компаний из третьих стран. Тенденция была прервана лишь после вступления в должность президента США Д. Трампа. В годовщину СВО США воздержались от расширения ограничительных мер против России, в том числе и вторичных санкций на фоне переговоров по решению украинского кризиса. Тем не менее масштаб вводимых ограничений и скорость их роста показывают возможности США выявлять мишени в третьих странах для применения вторичных ограничений.

Подавляющее большинство компаний, попавших под вторичные санкции США, зарегистрировано в Китае [283 из 976 или 28,99%]. Далее идут ОАЭ [125 или 12,8%], Турция [118 или 12,09%], Кипр [66 или 6,76%], Индия [36 или 3,68%]. Ключевым поводом для попадания под вторичные санкции является обход экспортного контроля в виде поставок в Россию товаров двойного

назначения, промышленных товаров, оборудования, запчастей [535 из 976 или 54,81%]. Другой повод - связь с лицами, которые ранее попали под санкции. Речь может идти о деятельности в интересах таких лиц, принесении им выгоды, субсидиарных отношениях с ними [272 или 27,86%]. Заметную долю занимают услуги перевозок или логистики в Россию, в том числе перевозки нефти в нарушении ценового порога [128 или 13,11%]. Предоставление финансовых услуг стало поводом для вторичных санкций лишь в небольшом числе случаев [23 или 2,35%]. Еще меньше - нарушение запретов на импорт, в основном в виде поставок из России драгоценных металлов, алмазов и иной продукции [18 из 976 или 1,84%].

Примечательно, что нарушение экспортного контроля в отношении России остается ключевой причиной для введения санкций против китайских, эмиратских и турецких компаний. В случае Китая - 75,6%, то есть выше значения по всем странам. В случае Турции еще выше - 89,8%. В случае ОАЭ значение близко к распределению по всем единицам наблюдения - 56,8%. В случае Индии - 61,11%. Исключение из пятерки "лидеров" - Кипр. Здесь 75,7% приходится на связи с заблокированным лицами, а экспортный контроль лишь 10,6%.

Большую долю Китая можно объяснить высоким объемом торговли двух стран. ОАЭ - удобный финансовый и логистический хаб, особенно для создания посреднических компаний. Турция - географически близкий торговый партнер, также удобный для посреднических поставок и логистических услуг. Индия долгое время не возникала в числе лидеров. Вплоть до середины 2024 г. под вторичные санкции в связи с Россией попало лишь восемь компаний, но во второй половине 2024 г. их число выросло сразу на 24 единицы, а в начале 2025 г. к ним прибавилось еще четыре, что также может быть связано с ростом плотности двусторонних связей и использования индийской юрисдикции для посреднических поставок в Россию.

Интересно, что компании из стран постсоветского пространства попадают под вторичные санкции США гораздо реже. Республика Беларусь - 17 единиц, Киргизия - 16, Казахстан - 13, Узбекистан - 9, Молдова - 8, Армения - 3, Азербайджан - 2, Таджикистан - 2 и Грузия - 1. Это сопоставимо, а местами и ниже, чем число вторичных санкций против компаний из недружественных [западных] стран. Так в списки заблокированных лиц США на данном направлении попало 12 юридических лиц из Лихтенштейна, 11 компаний из Эстонии, 11 с Мальты, семь из Люксембурга, шесть из Финляндии, девять из Франции, семь из Германии и т.п. не говоря уже об упомянутых 66 компаниях с Кипра. Скромную роль постсоветских стран можно предположительно объяснить отсутствием столь же высоких объемов двусторонней торговли с Россией, как в случае Китая или Турции, ограниченные промышленные возможности, отсутствие финансовых хабов, сопоставимых с ОАЭ. Компании из недружественных западных стран попадают под санкции США, в том числе, благодаря более простым посредническим схемам: условно, сделка по оборудованию из США с большей вероятностью пройдет внутренний контроль американской компании, если заказчиком является фирма из страны ЕС, нежели, ЕАЭС. Подобным заказчиком может оказаться специально созданный для обхода санкций посредник, который и попадает под вторичные санкции.

Примечательно, что под вторичные санкции США на российском направлении за последние три года не попало ни одной сколько-нибудь крупной компании. У 60% отсутствует какой-либо внятный цифровой след в виде сайта в Интернете. То есть речь может идти о фирмах, специально созданных для обхода санкций и не показывающих себя в Интернете. Симптоматично, что в руководствах по контролю риска обхода санкций, американские регуляторы указывают отсутствие цифрового следа в качестве "красного флага", то есть компания без сайта в интернете и истории в социальных сетях считается

подозрительной и созданной специально для обхода санкций [U.S. Department of the Treasury [2024aa]. В остальных случаях присутствие в Интернете сводится зачастую к сайту-визитке без деталей о текущей деятельности. Наличие заметного цифрового следа типично для дочерних компаний российских банков в третьих странах, а также для небольших производственных компаний, преимущественно в Китае. Но первые попадают под вторичные санкции просто за сам факт связи с материнской структурой в России, а вторые, предположительно, либо не прорабатывают политику контроля риска санкций, либо сознательно идут на риск, рассчитывая на более высокую прибыль. Впрочем, вопрос об их портрете и мотивации - предмет для отдельного исследования. Развитые сайты у компаний, попавших под вторичные санкции, присутствуют у оборонных предприятий, например, из Республики Беларусь.

Что касается Великобритании, то здесь масштаб применения вторичных санкций значительно меньше. За три года СВО под них попало лишь 89 компаний, то есть более чем в десять раз меньше, чем в США. Лондон также ускорял темпы введения вторичных ограничений. В первом и втором полугодии 2022 г. в списки заблокированных лиц на российском направлении попало 7 и 4 компании из третьих стран соответственно. В 2023 г. их было 5 и 19. Далее темпы прироста оставались стабильными - по 19 организаций за первую и втору половину 2024 г. В начале 2025 г. списки пополнились еще 16 компаниями. Лондон, в отличие от Вашингтона, не стал делать паузу на фоне российско-американских переговоров по Украине. Все 16 блокировок были сделаны именно в годовщину СВО.

Как и в случае США, ключевыми юрисдикциями, в которых работают попавшие под санкции лица, включают в себя Китай (30 случаев из 89 или 33,7%), ОАЭ (13 или 16,6%), Турцию (11 или 12,35%). Британские власти заблокировали и 6 компаний, зарегистрированных в самой Великобритании.

На Индию и Кипр приходится лишь по две компании. Среди стран постсоветского пространства - три организации из Казахстана, две из Белоруссии, две из Киргизии, одна из Узбекистана. Подобно американскому случаю, преобладают блокировки за нарушение экспортного контроля (58 случаев из 89 или 65,16%). Логистика - 16 случаев (17,97%), связь с заблокированным лицом - семь (7,86%), обход контроля импорта - пять (5,61%), финансовые сервисы - лишь три случая (3,37%). Экспортный контроль доминирует в случае Китая (28 из 30 или 93,33%) и Турции (7 из 11 или 63,6%). В случае ОАЭ на первое место выходит логистика (8 из 13 или 61,53%). Среди заблокированных компаний также отсутствуют известные компании-мейджоры. У 43 из 89 (48,3%) отсутствует сайт. Состояние электронных ресурсов остальных в целом близко американской практике.

Здравый смысл подсказывает, что такие близкие союзники как США и Великобритания должны тесно координировать список мишеней вторичных санкций. Данные выявляют иную картину. Лишь 42 компании из британского списка заблокированных лиц, которые можно классифицировать как вторичные санкции в связи с Россией, совпадают с американским. То есть более чем в половине случаев британцы выбирали собственные мишени. Однако в 30 из 42 совпадающих случаев британцы вводили санкции после американцев, то есть можно допустить, что более чем в 2/3 совпадающих случаев ориентиром для британцев служили американские санкции. В трех случаях они ввели их одновременно и лишь в девяти британцы были первыми.

Практика ЕС более сложная. Под вторичные блокирующие санкции по Регламенту 269/2014 попало всего 25 организаций. Внятной тенденции к изменению по годам не прослеживается. В 2022 г. - восемь организаций, в 2023 - лишь две, в 2024 - 12, в начале 2025 г. - всего три. Восемь из 25 - иранские организации. На втором месте - китайские (шесть из 25), на третьем белорусские - тоже шесть. Из ОАЭ лишь одна компания, из Турции - ни одной.

То есть и количество, и динамика, и распределение по странам отличаются от США и Британии. Совпадение в поводах. 21 из 25 (84%) случаев - это вторичные санкции по основаниям экспортного контроля. Лишь у 10 из 25 компаний есть присутствие в Интернете.

Однако в случае ЕС следует обратить внимание и на другие механизмы. Так, 108 компаний из третьих стран внесено в Приложении 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 Минторга США с запретом на поставки продукции двойного назначения. Однако эти меры следует учитывать. Здесь подавляющее большинство компаний - китайские (57 единиц из 108 или 52,77%). Появляется 11 турецких компаний (10,18%). Семь компаний из ОАЭ, пять индийских организаций, по четыре из Казахстана и Узбекистана, две из Киргизии. Как и в списке заблокированных лиц по Регламенту 269/2014, здесь относительно много иранских организаций - девять единиц. Практически все - государственные компании в области ВПК. В американском случае их нет в списке на российском направлении потому, что они и так заблокированы по режиму санкций США в отношении Ирана.

Из 25 случаев блокирующих санкций ЕС по Регламенту 269/2014 с американскими блокировками совпадает лишь семь, причем все они введены после американцев. Сравнивать санкции по Регламенту 833/2014 с блокировками США было бы не совсем корректно в силу их разного характера. Но власти США с 2024 г. применяют в отношении лиц, заблокированных по правовым механизмам санкций в отношении России, экспортные ограничения, то есть дополняют блокирующие финансовые санкции по России торговыми [U.S. Federal Register 2024]. Здесь совпадений больше - 52 из 108 случаев вторичных санкций ЕС по Регламенту 833/2014 пересекаются с

американскими. В 36 случаях они введены после американцев, в трех случаях одновременно с ними и в 12 случаях ЕС ввел подобные санкции быстрее США.

Следует добавить, что ЕС использовал и другие механизмы вторичных санкций. В частности, за использование российской системы передачи финансовых сообщений в приложение XLIV Регламента 833/2014 внесено три банка - белорусские "дочки" ВЭБа и Газбромбанка (Банк БелВЭБ и Белгазпромбанк), а также китайская "дочка" ВТБ. Однако данные меры пока носят ограниченный характер.

Данные показывают абсолютное превосходство США в области применения вторичных санкций на российском направлении. Практика Великобритании и ЕС отстает на порядок. Чаще всего под санкции США, Великобритании и с некоторыми особенностями, ЕС, попадают компании и организации из Китая, ОАЭ и Турции. Компании из постсоветских стран затронуты в заметно меньшей степени. Обход экспортного контроля - ключевой повод для введения вторичных санкций со стороны США, Британии и ЕС, тогда как финансовые транзакции в пользу подсанкционных лиц как повод для введения санкций применяются значительно реже. Во всех трех случаях вторичных санкций избегают крупные компании. Большинство не имеет цифрового следа, что может говорить о том, что речь о небольших компаниях, специально создаваемых для обхода ограничительных мер. Хотя абсолютизировать данный вывод нельзя: в числе заблокированных компаний выделяются вполне конкретные и реально существующие производственные компании. Особенно это касается Китая. Наконец, списки заблокированных лиц Вашингтона, Лондона и Брюсселя далеко не идентичны. Но там, где они совпадают, США в большинстве случаев вводят санкции первыми, а уже затем фигуранты американского списка заблокированных лиц появляются в списках Британии и ЕС.

Экспортный контроль и запреты на импорт в отношении России после начала СВО

Наряду с активной политикой финансовых санкций, после начала СВО США агрессивно расширяли экспортные ограничения в отношении России. Политика экспортного контроля включала в себя три базовых направления: ограничения по товарам двойного назначения, ограничения по товарам роскоши и запреты на более широкий круг промышленных товаров.

Уже 3 марта 2022 г. Бюро промышленности и безопасности Минторга США объявило о мерах экспортного контроля в отношении поставок в Россию товаров двойного назначения [U.S. Department of Commerce 2022]. Их список отражен в Параграфе 738.2 Регламента об администрировании экспорта [U.S. Department of Commerce 2025] или так наз. Списке коммерческого контроля. Он включает в себя широчайшую номенклатуру товаров, включая такие категории как [0] ядерные материалы, [1] химикаты, [2] товары для обработки материалов [Materials Processing], [3] электроника, [4] компьютеры, [5] товары в области телекоммуникаций и информационной безопасности, [6] лазеры и сенсоры, [7] навигационное оборудование и авионика, [8] морское оборудование, [9] аэрокосмическое оборудование и двигатели [Aerospace and Propulsion]. Изначально запреты были введены с 3 по 9 категорию, однако впоследствии они распространились на весь Список коммерческого контроля. Поставки данных товаров в Россию требовали получения лицензии Минторга. Ограничения распространялись и на Республику Беларусь. Однако в Правиле Минторга от 3 марта уточнялось, что по ее выдаче действует политика отказа, то есть ведомство априори рассматривает ходатайства на получение лицензии с позиций отказа, если только они не касаются отдельных исключений, таких как поставки медицинских и продовольственных товаров; оборудования для СМИ; программного обеспечения для американских компаний в России; электроники и программного обеспечения для потребительского рынка [Mass

Market] и соответствующие коммуникационные устройства [U.S. Department of Commerce 2022].

Особенностью экспортного контроля по товарам двойного назначения в отношении России стало так наз. Правило прямого иностранного продукта [Foreign Direct Product Rule или FDP Rule]. Оно распространяло экспортный контроль на товары из Списка коммерческого контроля, которые производятся за пределами США, но при этом в них используются американские технологии, программное обеспечение, производственные мощности [U.S. Department of Commerce 2022]. Например, производимый по американской лицензии чип или микросхема на Тайване запрещался к поставкам в Россию без лицензии Минторга США. Подобная мера исключала [по крайней мере, на уровне американского права] утечки американских технологий и товаров двойного назначения из третьих стран. Кроме того, лицензия требуется и для тех товаров, в которых присутствует определенный процент американских компонентов [так наз. De Minimis Rule]. По России он составляет 25%. Доля таких компонентов определяется по доле их рыночной стоимости в общей рыночной стоимости товара. Осуществление таких поставок без лицензии чревато уголовным или административным преследованием властями США даже несмотря на то, что производство находится в иной юрисдикции. Описанное в предыдущей главе уголовное и административное преследование китайской компании ZTE осуществлялось именно за такие нарушения (поставки товаров с американскими компонентами в Иран без лицензии). Кейс ZTE подробно описывался в СМИ и был хорошо известен бизнес-сообществу, что позволяло экстраполировать возможные последствия и для работы с Россией.

Наряду с запретом на поставки товаров двойного назначения в целом, Правило Минторга от 3 марта 2022 г. фиксировало и таргетированный экспортный контроль. В список лиц (Entity List) добавлялось 47 российских оборонных и

промышленных предприятий. Впоследствии их число постоянно расширялось. В марте 2024 г. Минторг и Минфин США усилили координацию своих списков. Отныне по 14 программам санкций Минфина США для фигурантов списка SDN вводились требования лицензирования Минторгом в случае каких-либо поставок товаров из Списка коммерческого контроля в их адрес. Данные программы включали в себя и российские направления политики санкций. Подобная новела была существенной, так как ранее задачи санкций по линии Минфина и Минторга разделялись [U.S. Department of the Treasury 2015]. Теперь же экспортный контроль позволял усилить блокирующие санкции, в частности, за счет более широкой трактовки американской юрисдикции и действия санкций США в отношении лиц из третьих стран [U.S. Department of Commerce 2024a].

Экспортный контроль товаров двойного назначения применительно к России стал существенным эскалационным шагом в политике санкций. Номенклатура контролируемых товаров столь широка, что затрагивает самые разные промышленные отрасли. Так, например, электроника американского происхождения или ее компоненты, используется в станках, оборудовании, коммуникационных устройствах, транспортных средствах, строительной и иной технике даже в тех случаях, когда она произведена в третьих странах. Иными словами, поставщик такого оборудования вынужден будет обращаться за лицензией в Минторг США с презумпцией отказа в ее получении. Если же поставка осуществляется без лицензии, то такой поставщик в третьей стране рискует столкнуться как с административным, так и с уголовным преследованием со стороны властей США.

Наряду с товарами двойного назначения из Списка коммерческого контроля Минторг США ввел отдельный механизм санкций против более широкой группы промышленных товаров. Они фиксировались в Приложении 4, ч. 746 Регламента о регулировании экспорта. Первые такие ограничения вводились 8

марта 2022 г. [U.S. Department of Commerce 2022a]. Впоследствии Приложение 4 многократно расширялось, включая в себя сотни новых наименований промышленных товаров, запрещенных к поставке в Россию [U.S. Department of Commerce 2022b,c, 2023, 2023a]. Среди запрещенных к поставкам товаров – ножи и лезвия для машин, реактивные, гидравлические и пневматические двигатели, кондиционеры, холодильники и морозильники, огнетушители, подъемные устройства, бульдозеры и строительная техника, печатные, гладильные, копировальные и металлорежущие машины, станки и промышленные роботы, подшипники, электродвигатели, электрогенераторы, трансформаторы, аккумуляторы, грузовики, прицепы и полуприцепы, оборудование для фотолабораторий, геодезические топографические приборы, насосы и многое другое. Экспортный контроль по промышленным товарам распространялся и на Республику Беларусь. Фактически под запрет попали те наименования, которые прямо или косвенно могут использоваться для развития российской промышленности.

Кроме того, вводились ограничения на поставки так наз. «товаров роскоши». Запрет фиксировался в Исполнительном указе президента Дж. Байдена 14068 от 11 марта 2022 г. [U.S. President 2022f], а затем раскрывался отдельным Правилом Минторга США [U.S. Department of Commerce 2022d]. Изначально в список вошли алкогольные напитки, табачные изделия, парфюмерия, отдельные спортивные товары, отдельные меха и ткани, ковры, отдельные наименования одежды, текстильная продукция, обувь, изделия из стекла, ювелирная продукция, двигатели для яхт, мотоциклы и автомобили. Поставки данных товаров запрещались в Россию и Беларусь, а также в пользу лиц, внесенных в список заблокированных лиц (SDN), независимо от их местонахождения. Впоследствии список запрещенных «товаров роскоши» расширялся [U.S. Department of Commerce 2023, 2023a]. В частности, в список добавилась бытовая электроника – посудомоечные и стиральные машины, фены, смартфоны дороже 350 долларов США и др. Санкции в отношении

товаров роскоши вряд ли могли сыграть какую-либо значимую роль в сдерживании промышленной модернизации России и играли скорее психологическую роль как для внутренней аудитории («российский режим» изолирован от товаров роскоши), так и для собственно российской («не рассчитывайте на наши товары роскоши»). Впрочем, по ним не вводилось правило прямого иностранного продукта. То есть товары роскоши могли поступать в Россию из третьих стран, которые не вводили такие санкции, даже если они содержали американские компоненты или производились по лицензиям компаний из США.

Помимо запретов на экспорт широкой номенклатуры товаров, вводились ограничения и на отдельные услуги в пользу лиц на территории России. Исполнительный указ президента Дж. Байдена 14071 от 6 апреля 2022 г. давал полномочия Минфину и Минторгу по своему усмотрению определять список таких услуг [U.S. President 2022g]. Так, 8 мая 2022 г. под запрет попали услуги в области бухучета, доверительного управления (Trust and Corporate Formation) и консультирования в области управления; 15 сентября 2022 г. – услуги по обслуживанию квантовых компьютеров; 5 декабря 2022 г. и 5 февраля 2023 г. – услуги по морской перевозке российской нефти и нефтепродуктов в случае превышения установленного ценового порога на них [с 5 декабря 2022 г. ценовой порог на сырую нефть составлял 60 долларов США за баррель]; 19 мая 2023 г. – услуг в области архитектуры и инжиниринга; 12 апреля 2024 – услуги по закупке алюминия, нефти и никеля; 12 сентября 2024 г. – услуги в области отдельных информационных технологий и программного обеспечения; 10 января 2025 г. – услуги в области нефтяного сектора [Petroleum Services] [U.S. Department of the Treasury 2022ae, 2022af, 2022ag, 2023m, 2023n, 2024ab, 2024ac, 2025b]. В сравнении с товарами двойного назначения, где российская промышленность далеко не всегда могла заместить запрещенные товары или найти их в третьих странах, запрет на услуги явно не

носил критического характера. Все указанные услуги могли быть замещены российскими компаниями или компаниями из дружественных стран.

Наряду с запретами на экспорт власти США ввели и существенные ограничения на импорт из России. 8 марта 2022 г., то есть спустя две недели после начала СВО, президент Дж. Байден указом 14066 ввел запрет на импорт в США российской сырой нефти, бензина и нефтепродуктов (Petroleum, Petroleum Products), масел и продуктов их дистилляции, сжиженного газа, угля и продуктов из него [U.S. President 2022e]. Спустя три дня 1 марта 2022 г. уже упомянутым Исполнительным указом 13068 запрещался импорт в США из России рыбы, морепродуктов, алкогольных напитков, непромышленных алмазов. Кроме того, Минфин, Госдепартамент и Минторг получали полномочия расширять данный список товаров по своему усмотрению [U.S. President 2022f]. Они использовали их впоследствии для введения дополнительных запретов на импорт из России золота (28 июня 2022 г.), отдельных видов рыбы и морепродуктов (22 декабря 2022 г.), алмазов с оговоркой о том, что запрет распространяется и на обработанные в третьих странах алмазы (1 марта 2024 г.), ювелирных украшений из российских алмазов (1 марта 2024 г.), алюминия, меди и никеля (12 апреля 2024 г.) [U.S. Department of the Treasury 2022l, 2023o, 2024ad, 2024ae, 2024af]. Впрочем, доступ на американский рынок российского алюминия был ограничен еще в 2023 г. заградительными пошлинами в 200%. Причем пошлины напрямую связывались с украинским конфликтом, то есть в данном случае фактически использовались как санкции [U.S. President 2023a]. По ряду других категорий импорта из России вводились пошлины в 35% и 70% [U.S. President 2023b]. В их числе – различные металлы, такие как палладий, платина, родий, иридий, а также – стали и сплавы, включая чугун, изделия из легированной и нелегированной стали и др. Фактически под прямые запреты или заградительные пошлины попали все ключевые категории российского экспорта в США.

Ряд экспортных и импортных ограничений были зафиксированы Конгрессом США в виде федерального законодательства. В частности, 8 апреля 2022 г. был принят закон PL 117-109, запрещавший импорт в США российской нефти и иных энергоносителей, прописанных в Исполнительном указе 14066. Однако закон сохранял у президента широкие полномочия по отмене запрета – в случае необходимости ему достаточно было заверить Конгресс в необходимости такого шага (сертифицировать его). Конгресс, в свою очередь, мог отказать в поддержке сертификации совместной резолюцией [U.S. Congress 2022g]. В тот же день принят закон PL 117-110, который приостанавливал нормальные торговые отношения с Россией и Республикой Беларусь. Также как и закон об ограничения на импорт энергоносителей, он оставлял президенту возможности отступать от его исполнения и оставлял Конгрессу полномочия отказа от такого отступления [U.S. Congress 2022h]. В рамках оборонного бюджета на 2023 г. [закон PL 117-263] была проведена норма, наделявшая президента полномочиями вводить блокирующие санкции в отношении лиц, в том числе зарубежных, участвующих в закупках, поставках и трансфере золота российского происхождения [U.S. Congress 2022i]. В мае 2024 г. запрещен импорт урана из России [U.S. Congress 2024a]. Федеральные законы, принятые Конгрессом, не воспроизводили всего набора новых торговых ограничений, видимо, оставляя Администрации пространство для маневра в их смягчении без согласования с Конгрессом на случай переговоров с Россией. Однако даже те санкции, которые были закреплены законами, превысили те объемы запретов, которые существовали в период Холодной войны.

В области экспортного контроля и запретов на импорт союзники США действовали согласованно с линией Вашингтона. Европейский Союз ввел масштабные запреты на торговлю с Россией. Они отражены в Регламенте 833/2014, который обновляется по мере расширения санкций. В частности, ст.

2 запрещает поставки в Россию товаров военного и двойного назначения. Их номенклатура сходна с американским Списком коммерческого контроля (электроника, лазеры, сенсоры и т.п.). Здесь же запрещено вещание ряда российских государственных СМИ. Ст. 3 фиксирует запреты на поставки некоторых видов оборудования для добычи энергоресурсов и производства сжиженного газа. Она же запрещает участие в российских компаниях нефтегазового сектора. В ней фиксируется запрет на поставки отдельных видов оборудования в интересах российской аэрокосмической промышленности. В статье прописан запрет на доступ российских самолетов в воздушное пространство и аэропорты ЕС. То же касается российских морских судов – им запрещен доступ в порты и шлюзы, в том числе поименованных в приложении танкеров. То же относится и к судам из иных стран, которые, по мнению властей стран ЕС, участвуют в обходе ограничительных мер. Запрещено поставлять в Россию и российским лицам морское и навигационное оборудование. Запрещен импорт из России стали и продукции черной металлургии за исключением отдельно устанавливаемых временных квот. Запрещены поставки в Россию товаров роскоши – их номенклатура в целом сходна с американской. Ограничен импорт из России широкой номенклатуры товаров, продажа которых может пополнять российский бюджет – здесь разнообразные товары от продукции машиностроения до древесины, бумаги и одежды (более 200 наименований). Как и в американском случае, под запретом экспорт в Россию широчайшей номенклатуры промышленных товаров (оборудование, машины, транспортные средства и др.). Запрещается доступ транспортных средств российских транспортных компаний в дорожную сеть стран ЕС. Под запретом – российская нефть и нефтепродукты. Не разрешается в том числе и их временное хранение на территории ЕС, а также перегрузка в ЕС российского сжиженного газа. Вводится запрет на торговые операции с российской нефтью, а также ценовой порог на нефть и нефтепродукты российского происхождения: за некоторыми исключениями ее запрещено покупать (в операциях лиц ЕС с

третьими странами) и перевозить морским транспортом, если цена контракта ниже установленного порога (изначально 60 долларов США, а с июля 2025 г. – 47,6 долларов США при дополнительном условии пересмотра в зависимости от цен на нефть). Запрещается покупка российского золота и алмазов, в том числе, поступающих в ЕС через третьи страны. Не разрешается предоставление финансирования и услуг в области российских проектов по сжижению газа. Запрещается пользоваться услугами ряда российских портов и аэропортов. Статья 5 запрещает предоставление услуг рейтингования российских лиц. Предоставлять российским лицам адреса для размещения офисов, услуги в области доверительного управления, аудита, бухучета, налогового консультирования, строительства, инжиниринга, архитектуры. Российские юридические лица не могут получать юридические консультационные услуги в ЕС или со стороны его лиц. Им нельзя оказывать услуги в области маркетинговых исследований и опросов общественного мнения, поставлять им программное обеспечение для управления бизнесом и промышленностью. Российским лицам нельзя регистрировать авторские права и патенты в юрисдикции ЕС. С июля 2025 г. запрещаются любые операции, связанные с газопроводами «Северный поток 1» и «Северный поток 2». Лица ЕС также не могут закупать нефтепродукты в третьих странах, произведенных из российского сырья [EU Council 2014b].

Приведенная выдержка показывает, что структура ограничительных мер ЕС против России в области торговли во многом идентична американской, хотя и имеет некоторые особенности правового оформления. Например, продукция черной металлургии находится под заградительными пошлинами в США и запрещена в ЕС, но результат у этих мер один – недопущение российской продукции на свой рынок. В некоторых аспектах ЕС даже пошел в своих ограничениях дальше США. Например, Брюссель снизил ценовой порог на нефть из России до 47,6 долларов, тогда как в США он оставался на уровне 60 долларов. Впрочем, подобные нюансы не нарушали структурного сходства

действий союзников. Аналогичные действия предпринимались и другими союзниками США – Великобританией [UK Statutory Instruments 2019] Канадой [Government of Canada 2014][43] и др.

[43] Даты документов не должны вводить в заблуждение. Они имеют множество поправок и редакций, которые вносились и до, и после начала СВО.

Преследование нарушителей режима санкций США на российском направлении после начала СВО[44]

Минюст США во взаимодействии с Минфином и Минторгом вел и продолжает вести энергичную политику по административному и уголовному преследованию лиц, которые нарушают режим санкций в отношении России. Подавляющее большинство уголовных дел связано с попытками обхода экспортного контроля. Особенно это касается товаров высокого приоритета – списка из полусотни наименований товаров двойного назначения, контроль которых представляется властям США и их союзников наиболее важным [ЕС, Великобритании, Японии] [U.S. Department of Commerce 2024b], хотя попадаются и нарушения по другим категориям товаров.

Например, 13 февраля 2025 г. Минюст США опубликовал обвинительные материалы в отношении троих сотрудников компании из штата Огайо Flighttime Enterprises. Одна из них – Д. Фрейри – была натурализованной гражданкой США. Другой – П. Ильин – гражданин России, находившийся в США по неиммиграционной визе. Наконец, М. Айслин имел вид на жительство в США. Власти США обвиняют их в умышленной поставке авиационных запчастей в Россию в обход экспортного контроля. По версии следствия, они подделывали документы о назначении поставок и использовали подставные компании в третьих странах для сокрытия конечного потребителя [U.S. Department of Justice 2025].

11 июня 2024 г. обвинения предъявлены двум гражданам США российского происхождения С. Нефедову и М. Шумовичу. Им грозило тюремное заключение за поставки в Россию снегоходов в нарушение экспортного

[44] Раздел подготовлен на основе: Timofeev, I. [2025] U.S. Enforcement of Economic Sanctions. *Russia in Global Affairs*, 23 [3]: 149-162.

контроля США [U.S. District Court for the District of Alaska 2024]. 18 января 2024 г. Минюст США обнародовал обвинительные документы в отношении гражданина Израиля и США И. Кана. Он осуществлял поставки электроники в Россию через Гонконг в обход экспортного контроля США [U.S. Department of Justice 2024]. 1 ноября 2023 г. обвинения предъявлены Н. Гольцеву, С. Насриддинову и К. Пузыревой за поставки в Россию американской электроники через две посреднические компании в США. Тогда же обвинения предъявили Н. Григорьеву, Н. Архипову и А. Оловянникову, которые поставляли электронику из США в обход экспортного контроля через Казахстан. Доказательная база собиралась, в том числе, из переписки обвиняемых. Помимо сговора с целью обхода экспортного контроля, они обвиняются в контрабанде и цифровом мошенничестве (в т.ч. использовании цифровых устройств для обмана контрагентов) [U.S. Department of Justice 2023].

18 сентября 2023 г. властями США арестован гражданин России М. Марченко. Он обвинялся в незаконном ввозе из США микро-дисплеев, которые находятся в Списке коммерческого контроля США, классифицируются как товар двойного назначения и запрещены к ввозу в Россию. По версии следствия, российский гражданин осуществлял поставки через фирмы-посредники в Гонконге. Россиянину предъявлены обвинения как в обходе экспортного контроля (до 20 лет тюремного заключения), так и в отмывании денег [использовании финансовой системы США для противоправной деятельности], мошенничестве и контрабанде [U.S. Department of Justice 2023a]. 31 августа 2023 г. на Кипре арестован россиянин А. Петров, имеющий также гражданство Германии. Минюст США обвинил его в сговоре, направленном на обход санкций США и поставки микроэлектроники из США в Россию через Кипр [U.S. Department of Justice 2023b]. 12 мая 2023 г. в США арестованы граждане России О. Пацуля и В. Беседин. Их обвиняли в поставках авиационного оборудования, которое находится в Списке коммерческого

контроля США и запрещено к поставке в Россию. Российские граждане пытались закупить оборудование у американских фирм и ввести его в РФ через компании-посредники в Турции и на Мальдивских островах. Как и в случае с М. Марченко, их обвинили не только в сговоре с целью обхода санкций, но в попытке контрабанды, даче ложных показаний представителям органов власти, отмывании денег [U.S. Department of Justice 2023c].

Данная выборка уголовных дел показывает ряд закономерностей. В обходе санкций используются небольшие посреднические компании из третьих стран. Во всех описанных случаях американцы вскрывали схемы поставок через анализ электронной переписки в мессенджерах и электронной почте. Обвинения предъявляются сразу по нескольким правонарушениям – обход санкций, согласно документам, обычно сопровождается подделкой документов, отмыванием денег, мошенничеством, контрабандой и т.п. Вместе с тем обвинения зачастую не предъявляются заказчикам оборудования в России. Исполнители обхода санкций фактически действуют на свой страх и риск.

Подобная практика складывалась еще до начала СВО в феврале 2022 г. Так в 2019 г. в США был задержан гражданин России О. Никитин и его партнеры по обвинению в попытке поставить в Россию через посредников турбину, предназначенную для проектов по добыче нефти в Арктике в обход экспортного контроля США [U.S. Department of Justice 2019]. Впоследствии О. Никитин был приговорен к 28 месяцам тюрьмы, однако обвинения российскому заказчику его услуг не предъявлялись. Иным образом складывалось дело против гражданина России И. Сабирова и его болгарских партнеров. В 2020 г. они обвинялись в поставке чипов в Россию из США через Болгарию. Еще до начала СВО данная продукция попала под экспортный контроль США. Схема поставок была раскрыта [U.S. Department of Justice 2020]. Но в данном случае конечным пользователем являлись компании

россиянина, которому и были предъявлены уголовные обвинения, наряду с его партнерами в Болгарии. Поставки товаров двойного назначения в интересах России осуществляются и гражданами США. Пример – обвинения против граждан США Д. Робертсона и К. Буяновского в поставке в Россию авионики из США через третьи страны. В данном случае обвинений российским заказчикам также не предъявлялось [U.S. Department of Justice 2023d].

Помимо нарушений экспортного контроля примечательны обвинения за обход финансовых санкций, в т.ч. операции в пользу российских заблокированных лиц или попытки вывода их активов. Они предъявляются как против россиян, так и американцев. Можно отметить дело Ч. МакГонигала и С. Шестакова, которые, по мнению Минюста США, выполняли операции в пользу бизнесмена О. Дерипаски [U.S. Department of Justice 2023e]. Здесь же – обвинения в адрес уже самого О. Дерипаски, а также О. Шрики и Н. Бардаковой в связи с использованием заблокированных активов [U.S. Department of Justice 2022a]; дело против американского юриста Р. Вайза а также гражданина России В. Воронченко по обвинению в использовании активов заблокированного бизнесмена В. Вексельберга [U.S. Department of Justice 2023a; 2023g].

Преследование россиян, таким образом, имеет свою специфику: акцент на экспортном контроле и недопущении использования заблокированных средств; удар по непосредственным исполнителям сделок; обвинения сразу в нескольких правонарушениях; сотрудничество с союзниками. Из числа союзников США наиболее активную деятельность по уголовному преследованию нарушителей санкций развернул ЕС. До начала СВО практика принудительных мер в связи с обходом санкций на территории ЕС была весьма редкой и разнородной. Единые нормы уголовного и административного преследования за нарушение режима санкций отсутствовали и варьировались от страны к стране. С 2014 по 2021 г. подобные уголовные дела отмечались в

Германии и Нидерландах. В одном случае речь шла о поставках в Россию партии станков в интересах оборонного предприятия. Два натурализованных гражданина Германии получили за такие поставки небольшие тюремные сроки. Два других случая были связаны с поставками строительного оборудования, которое использовалось для возведения Крымского моста. Однако после начала СВО активность властей стран ЕС в области пресечения обхода санкций существенно выросла. Наибольшую активность, опять же, проявляли Германия и Нидерланды, однако отдельные уголовные дела велись и в других странах: Болгарии, Дании, Эстонии, Финляндии, Швеции, Франции, Чехии. Свои расследования вела и Швейцария, которая имплементировала санкции ЕС в свое законодательство. В апреле 2024 г. после долгих согласований ЕС гармонизировал нормы об уголовном и административном наказании за нарушение режимов ограничительных мер [EU Council 2024]. Имплементация новых норм в законодательство стран-членов затянулась. Однако отдельные страны-члены активно действовали, опираясь на собственное законодательство [Тимофеев, Чуприянова 2024].

Оценки экономического эффекта от санкций после начала СВО

Одним из прямых экономических следствий санкций США после начала Специальной военной операции стало существенное падение российско-американской торговли. В 2021 г. накануне СВО ее объем составлял 36,1 млрд долларов США. Из них 6,4 миллиарда составлял экспорт США в Россию, а 29,7 млрд. – импорт из России. Торговый дефицит равнялся внушительным 23,3 млрд. долларов в пользу России. Основу американского экспорта составляли транспортные средства (33,9%), продукция машиностроения (25,6%), химическая продукция (17,5%), оптические и медицинские приборы (8,3%). Российского экспорта в США – нефть, известь, минералы и цемент (59,2%), металлы и сталь (13,4%) [U.S. Department of Commerce 2021b]. Спустя три года в 2024 г. торговый оборот упал до 3,5 миллиарда долларов. Экспорт из США в Россию – 526,1 млн., импорт из России – 3 млрд. долларов [Office of the U.S. Trade Representative 2024]. Иными словами, американский экспорт в Россию сократился более чем в 12 раз, а импорт из России почти в 10 раз. Столь большие потери вполне объяснимы. Санкции ударили и по ключевым составляющим экспорта США в РФ (машины, оборудование и др.) и по основным товарам импорта (нефть, металлы и др.). Кроме того, на падение торговли оказали влияние и финансовые санкции – сложности в расчетах и блокирование крупных российских компаний сужали возможности экспортных и импортных операций. Впрочем, России и США не были друг для друга ключевыми торговыми партнерами, поэтому обрушение их экономических связей вряд ли могло стать серьезным стимулом к изменению политического курса. Для сравнения, объемы российской торговли с ЕС были значительно большими. В 2021 г. торговый оборот ЕС и России равнялся 257,5 млрд. евро, а к 2024 г. он упал до 67,5 млрд. евро, то есть сократился в 3,8 раз. Скорость падения – меньше в сравнении с США, но объемы – значительно больше, с учетом и более заметного места ЕС и России во взаимной торговле [European Commission 2024]. Несмотря на то, что сокращение экономических

связей с Россией было одновременным и для США, и для их союзников, повлиять на политический курс Москвы подобное снижение не смогло.

Одним из факторов снижения ущерба от сокращения торговли с США, ЕС и другими западными юрисдикциями, стало наращивание торговых связей России со странами «глобального юга». Лидерами стали Китай, Индия и Турция. Если в 2021 г. торговый оборот России и Китая составлял 146,89 млрд. долларов, то в 2023 г. он равнялся уже 240,11 млрд. Причем росли как российский экспорт в Китай (79,32 млрд. и 129,14 млрд. соответственно), так и китайский импорт в Россию (67,57 млрд. и 110,97 млрд.). В 2023 г. в Китай поставлялось 45,7% экспорта российской нефти, 48% угля, 23% трубопроводного газа, 24% СПГ. В импорте преобладала машинно-техническая продукция. Реальный импорт из КНР в Россию может быть выше, так как часть товаров реэкспортировалась через страны постсоветского пространства [Цыплаков 2024]. К 2024 г. объем торговли вырос до 244,8 млрд., из которых российский экспорт составил 129,3 млрд, а импорт 115,5 млрд. [Посольство России в Китае 2025]. Иными словами, после бурного всплеска после начала СВО рост замедлился, но все же не переходил в коррекционное снижение.

Впечатляющий рост показала торговля России и Индии. Если в 2021 г. ее объем составлял 13,1 млрд. долларов, то в 2024 г. – рекордные 70,6 млрд. В отличие от сбалансированной торговли с Китаем, в российско-индийских отношениях дефицит торгового баланса был весьма заметен. Российский экспорт в Индию составил 65,7 млрд. долларов, тогда как импорт из Индии – 4,9 млрд. В российском экспорте преобладает сырая нефть, однако заметен рост в области удобрений, угля и продукции сельского хозяйства. Сохраняется интенсивное сотрудничество в области мирного атома и ВПК. В индийском – фармацевтика, машиностроение, электроника [Сбербанк 2025; Кулик 2025].

Существенно вырос торговый оборот с Турцией – в 2,3 раза за пять лет. В 2024 г. он приблизился к 60 млрд. долларов [Правительство России 2025]. В 2021 г. экспорт из Турции в Россию составлял 5,7 млрд. долларов. К 2023 г. он вырос до 10,9 млрд., однако к 2024 г. сократился до 8,5 млрд. [Trading Economy 2024a]. Импорт из России в 2021 г. равнялся 29 млрд, но уже в 2022 г. вырос до 58,8 млрд. Далее последовала коррекция до 44 миллиардов в 2024 г. [Trading Economy 2024b]. В сухом остатке, торговый оборот в 2024 г. составил 52,5 млрд. долларов.

Иными словами, в рекордно короткие сроки Россия смогла радикально переориентировать свою торговлю. Отношения с Китаем представляются принципиальными как в силу объемов, так и качества. Китай стал одновременно и альтернативным рынком для российского сырья, и поставщиком промышленных товаров. Индия важна в силу выросших поставок российской нефти, а также возможностей для диверсификации нефтяного экспорта за счет продовольственных товаров и удобрений. Сохраняется важнейшая роль Индии как заказчика продукции в области мирного атома и ВПК. Турция стала важным посредническим хабом как для российского экспорта, так и импорта. Симптоматично, что именно компании из данных стран, как показали данные выше, стали основными мишенями для вторичных санкций США. Точная оценка их влияния на динамику торговли с дружественными странами затруднительна. Но очевидно, что они не смогли сократить ее в сравнении с 2021 г.

Санкции нанесли ущерб российской экономике, но он также оказался не фатальным. Более того, по ряду показателей наблюдается рост. В 2021 г. ВВП России составлял 1,83 трл. долларов. В 2022 г. от подскочил до 2,29 триллионов. В 2023 г. скорректировался до 2,07 трлн., но уже в 2024 г. вырос до 2,17 трлн. Значение 2024 г. ниже показателя 2022 г., но выше, чем в 2021 г. [Trading Economy 2024c]. ВВП на душу населения в 2021 г. равнялся 10,2 тыс.

долларов, а в 2024 г. – 11 тыс. долларов [Trading Economy 2024d]. Безработица устойчиво снижалась с 2020 г. Ее пик составил 6,4% в августе 2020 г. К августу 2024 г. она составляла лишь 2,4% [Trading Economy 2024e]. Обратно пропорциональная динамика наблюдалась и применительно к инфляции. Ее рост также начался еще до СВО. В феврале 2020 г. она составляла 2,4%, но в феврале 2022 г. – уже 9,74%. К апрелю 2022 г. – 20,37%. Спустя год – в апреле 2023 г. – она была сбита до 1,99%, но затем снова пошла вверх, впрочем, не достигнув далеко пика 2022 г. В июне 2025 г. показатель равнялся 8,7% [Trading Economy 2024f]. Очевидно, что приведенные данные дают самую грубую картину. Однако они показывают, что российская экономика выдерживает давление санкций.

Политика России по противодействию санкциям после начала СВО

К моменту начала СВО в России уже были приняты заметные меры по подготовке экономики к сценарию масштабного применения санкций. Созданные заделы можно разделить на несколько категорий: [1] развитие институтов и практики применения специальных экономических мер в ответ на санкции и иные недружественные шаги; [2] защита отечественных компаний, в т.ч. путем закрытия информации о них, создания правовых механизмов защиты своих интересов в спорах с зарубежными контрагентами и др.; [3] создание и развитие суверенной финансовой инфраструктуры, диверсификации торговых связей. После начала СВО данные заделы получили свое дальнейшее развитие.

Прежде всего следует отметить развитие в российском праве и практике понятия недружественных действий и связанных с ними государств. Понятие отталкивалось от упомянутого выше Закона 127-ФЗ от 4 июня 2018 г. По смыслу закона применение против России односторонних ограничительных мер [санкций] является недружественным действием. В марте 2022 г. Президент России подписал ряд указов, которые вводили ограничения в отношении физических и юридических лиц из стран, осуществляющих недружественные действия. Список таких стран был утвержден Распоряжением Правительства РФ № 430-р от 5 марта 2022 г. В него вошло 49 стран, которые ввели против России санкции в том или ином объеме [Правительство России 2022]. В политическом лексиконе и правоприменительной практике данные страны стали именоваться «недружественные государства».

Указ Президента № 81 от 1 марта 2022 г. ограничивал в отношении лиц из данных стран сделки по предоставлению кредитов и займов со стороны российских резидентов, а также операции, влекущие за собой возникновение

права собственности на ценные бумаги и недвижимость. Подобные сделки теперь могли осуществляться с разрежения Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в РФ [Президент России 2022, Правительство России 2022b]. Впоследствии с целю выдачи таких разрешений была образована специальная Подкомиссия под руководством министра финансов России. Указ Президента № 95 от 5 марта 2022 г. вводил в отношении кредиторов из недружественных стран временный порядок исполнения обязательств по кредитам и займам. Наиболее важной составляющей такого порядка стала норма об исполнении кредитных обязательств перед лицами из недружественных стран в рублях [Президент России 2022a]. Подобная мера позволяла защитить российских граждан и организации от неисполнения кредитных обязательств в случае их попадания под финансовые санкции или невозможности исполнить свои обязательства в силу ограничений в отношении российских банков и иных финансовых институтов.

Одновременно Указ Президента № 79 обязывал российских резидентов продавать 80% своей валютной выручки уполномоченным банкам. Запрещалось кредитование нерезидентов [независимо от «дружественности» страны] в иностранной валюте [Президент России 2022b]. Меры валютного контроля дополнялись нормой Указа № 81 о запрете на вывоз наличной иностранной валюты из России на сумму более 10 тыс. долларов. Данные меры были направлены не предотвращение вывоза валютного капитала из России. Шло дальнейшее развитие механизмов закрытия информации, которая могла бы использоваться недружественными странами для применения санкций в отношении отдельных лиц и организаций. Закон № 326-ФЗ от 14 июля 2022 г. вводил понятие «контрсанкционной информации». Под ней понимались сведения любого характера, которые могли бы повлечь за собой применение ограничительных мер в отношении России и российских лиц. Запрещалась

публикация таких сведений в открытом доступе [Законодательство России 2022].

Активное применение блокирующих финансовых санкций со стороны США и их союзников стимулировало достройку данного инструмента в самой России в качестве средства специальных экономических мер. До начала СВО в России уже был создан механизм блокирующих санкций [Правительство России 2018], но действовал он только в отношении украинских лиц. 3 мая 2022 г. Президент России подписал Указ № 252, который определял новый, более широкий формат таргетированных санкций. Правительству России предписывалось составить перечень физических и юридических лиц из зарубежных стран, находящихся под санкциями. Подобные санкции подразумевали запрет лицам, находящимся под российской юрисдикцией, совершать сделки с лицами под санкциями, исполнять перед ними обязательства по совершенным сделкам, осуществлять в их отношении финансовые операции, вывозить из России сырье или продукцию в интересах данных лиц. Фактически речь шла об аналоге зарубежных блокирующих санкций, хотя в указе и не прописывалась норма о блокировке их активов. Примечательно также, что понятие санкции и специальные экономические меры использовались как синонимы. Таким образом, понятие санкций в том виде, в котором оно присутствует в зарубежном праве и практике односторонних ограничительных мер, закрепилось и в российской нормативно-правовой базе [Президент России 2022с]. Правительство России Постановлением № 851 от 11 мая 2022 г. установило перечень лиц под санкциями и порядок его пополнения. Формировалось два списка. Первый – перечень юридических лиц, в отношении которых применяются специальные экономические меры в соответствии с Указом Президента № 252 от 3 мая 2022 г. Второй – перечень юридических лиц, осуществляющих деятельность в области военно-технического сотрудничества. Иными словами, зарубежные оборонные предприятия под санкциями выделялись в отдельный список.

Ведение первого поручалось Минфину, а второго – Федеральной службе по военно-техническому сотрудничеству [Правительство России 2022а]. В сравнении со списками США и их союзников перечни были относительно небольшими. В первый вошло 33 лица, причем значительную их часть составляли активы российских государственных компаний, которые планировалось национализировать в странах ЕС. Во второй – 74 лица.

Дальнейшее развитие механизмов таргетированных санкций в России фиксировалось Федеральным законом № 422-ФЗ от 04.08.2023 г. В нем был целый ряд важных новелл. Во-первых, устанавливались критерии контроля, в соответствии с которыми подконтрольные лицам под санкциями активы также считались санкционными. Таким критерием стала доля голосов в высшем органе управления юридического лица более 50%. Похожий критерий используется в практике финансовых санкций США, ЕС и других западных инициаторов. Во-вторых, устанавливалась административная ответственность в отношении различных категорий российских юридических лиц (кредитные организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, страховые организации, негосударственные пенсионные фонды, управляющие компании инвестиционных фондов, микрофинансовые организации, лизинговые компании, кредитные потребительские кооперативы и др.). В-третьих, Банк России определялся в качестве надзорного ведомства, получая полномочия применять административные меры в случае неисполнения специальных экономических мер. Среди них – ограничение деятельности и штрафы. В-четвертых, конкретизировалось содержание специальных экономических мер (вносились поправки в упомянутый выше Федеральный закон 281-ФЗ от 30.12.2006 г.). В-пятых, уточнялся порядок блокирования финансовых средств лиц, попадающих под блокирующие финансовые санкции. Наконец, в-шестых, определялись права таких лиц [Законодательство России 2023]. Впрочем, практика применения блокирующих финансовых и иных таргетированных экономических санкций в России широкого распространения пока не

получила. Не получила распространения и практика административного преследования за нарушение российских специальных экономических мер. Российское законодательство остается умеренном и применительно к уголовной ответственности. В 2022 г. появилась ст. 284.2 УК РФ, вводившая ответственность за призывы к введению мер отношении России, ее граждан и юридических лиц [Законодательство России 2022а]. Вместе с тем, российский законодатель проявлял осторожность во введении мер уголовной ответственности за соблюдение зарубежных санкций, с учетом широты и неопределенности данного деяния.

Параллельно в России развивалась практика визовых санкций или запретов на въезд для лиц из стран-инициаторов санкций. В отличие от практики США, ЕС, Великобритании и иных инициаторов, где блокирующие финансовые санкции, как правило, подразумевают и визовые ограничения, в России данный инструмент существовал обособлено. После начала СВО получила развитие публикация списков лиц, которым запрещен въезд в Россию. Применительно к США речь о более чем 2 тыс. человек, среди которых – чиновники, конгрессмены, эксперты, комментаторы в СМИ, руководители и сотрудники НКО и др. [МИД России 2024]. Примечательно, что запрет на въезд в документах МИД России также классифицируется как вид санкций.

Следует упомянуть и еще об одном механизме ограничительных мер, принятого в ответ на введение санкций против России в форме лишения права собственности или ограничении таких прав в отношении российских лиц. В данном случае речь об ответе как на конфискацию собственности (лишение права собственности), так и, например, блокирующие финансовые санкции, которые сохраняют право собственности, но существенно ограничивают право передачи и распоряжения ею. Правовым механизмом стал Указ Президента России № 302 от 25 апреля 2023 г. Он давал полномочия органам государственной власти [Росимуществу] вводить временное управление

движимым и недвижимым имуществом, ценными бумагами и имущественными правами иностранных лиц, связанных с недружественными государствами. Росимущество определялось как временный управляющих таких активов [Президент России 2023]. Практика применения данной меры также была достаточно умеренной. Скорее она носила характер политического сигнала, говорящего о том, что на инициативы по конфискации российской собственности или ее блокировке будет еще одна форма ответа. В сходном ключе следует рассматривать и Указ Президента № 422 от 23 мая 2024 г. Он был принят на фоне нового законодательства США о конфискации российских суверенных активов [U.S. Congress 2024b]. Указ создавал механизм компенсации российским лицам убытков от конфискации их собственности США за счет американской собственности в России [Президент России 2024].

Развитие механизмов и практики российских специальных экономических мер объективно соответствовало новым реалиям после начала СВО. Однако в их применении все же необходимо выявить ряд проблем и ограничений. Во-первых, эффективность российских блокирующих финансовых санкций в сравнении с аналогичным инструментом в руках властей США имела более низкий потенциал в силу различной роли рубля и доллара в мировой финансовой системе. Первый – товарная валюта, которая используются в основном в транзакциях с Россией. Второй – распространенное средство платежей, далеко выходящее за пределы связанных с США сделок и являющееся, к тому же, резервной валютой многих государств. Во-вторых, санкции в отношении западных компаний мало повлияли бы на их деятельность за исключением случаев их работы в России. Подобный низкий эффект определяется, с одной стороны, возможностями крупных транснациональных компаний компенсировать убытки от потери российского рынка за счет других рынков. А с другой – относительно низкой ролью России в глобальных цепочках поставок, что дает мало возможностей причинить западным фирмам экономический ущерб за пределами российской

юрисдикции. В-третьих, объем активов и собственности, остающихся в России и принадлежащих лицам из недружественных стран ограничен. Данная мера вряд ли может быть устойчивой и долгосрочной. К тому же, ее избыточное применение косвенно вредит инвестиционному климату. Наконец, в-четвертых, запреты на въезд целому ряду граждан США никак не влияют на них в силу отсутствия профессионального интереса к поездкам в Россию у большинства из них. Подобную меру можно скорее считать сигнальной и символической.

Россия предпринимала энергичные усилия и для защиты от торговых санкций – экспортного контроля и запретов на импорт. Одной из мер стали ограничения на вывоз из России электроники, промышленных товаров, транспортных средств, оборудования и иных наименований, доступ к которым усложнился из-за санкций. Актуальность меры определялась и тенденцией к уходу ряда западных компаний с российского рынка. Новый правовой механизм позволял предотвратить вывоз ими производственных фондов из России. Правовую основу для действий Правительства на данном направлении закладывал Указ Президента № 100 от 08.03.2022 [Президент России 2022i]. Указ давал Правительству полномочия определять список запрещенных к вывозу товаров, а также вводить заградительные пошлины на ввоз отдельны товаров из стран, список которых также могло составлять Правительство. Им были составлены как списки товаров, в отношении которых действовал временный запрет или разрешительный порядок на вывоз, так и перечень стран, в которые запрещался такой вывоз [Правительство России 2022c, 2022d, 2022e].

Одним из направлений противодействия торговым санкциями стало новое регулирование отношений с зарубежными правообладателями. Как и с промышленными оборудованием, проблема была связана с уходом ряда западных компаний из России. Они могли устанавливать запрет на использование своих продуктов в России. Даже в случае сохранения

присутствия в нашей стране, правообладатели могли быть вынужденными вводить ограничения из-за риска уголовного или административного преследования за взаимодействие с российскими компаниями или финансовыми институтами, в отношении которых введены санкции. Также существовал риск невозможности выполнения финансовых обязательств перед правообладателями из-за отказа зарубежных финансовых институтов осуществлять платежи. Ответом на проблему стал новый механизм расчетов с зарубежными правообладателями, закрепленный в Указе Президента № 322 от 27 мая 2022 г. [Президент России 2022d, Правительство России 2022f]. Указ давал возможность российским лицам оплачивать свои обязательства перед зарубежными правообладателями в рублях через специальный счет в российских уполномоченных банках. Оплата должна была проводиться при условии письменного запроса от правообладателя. В ином случае, обязательства российских лиц перед зарубежными правообладателями считались выполненными. Подобный механизм, с одной стороны, создавал реальный механизм оплаты счетов перед правообладателями. Но с другой – ограничивал их российским финансовым контуром.

Еще одним способом минимизации эффектов отказа зарубежных правообладателей на поставки товаров или услуг в Россию стала приостановка действия в их отношении статей Гражданского кодекса России (1252, 1254, 1286.1, 1301, 1311, 1406.1 и др.) о защите исключительных прав на «результаты интеллектуальной деятельности, выраженные в таких товарах, и средства индивидуализации, которыми такие товары маркированы». Соответствующая норма была закреплена в Постановлении Правительства № 506 от 29 марта 2022 г., а затем в Приказе Минпромторга № 1532 от 19 апреля 2022 г. Минпромторг определил не только широкую номенклатуру таких товаров, но и обозначил бренды конкретных компаний. Данная мера снижала риск дефицита потребительских, промышленных и иных товаров на российский рынок. Теперь их можно было ввозить через третьи страны («параллельный

импорт») фактически без согласия правообладателя [Правительство России 2022g, Минпромторг России 2022].

С учетом значимости топливно-энергетического сектора (ТЭК) для российской экономики и санкций в отношении отечественного ТЭК, отдельные защитные меры предпринимались и в данной области. Одной из них стал запрет на продажу природного газа лицам из недружественных стран за иностранную валюту. Такие продажи могли быть организованы только в российских рублях. Иностранный покупатель из недружественной страны должен был разместить валюту на специальном счете в уполномоченном банке (им стал «Газпромбанк»). Затем валюта продавалась и конвертировалась в рубли, которые, в свою очередь, использовались покупателем в оплате российского газа [Президент России 2022e]. Подобная мера, среди прочего, могла сыграть важную роль в поддержании курса российского рубля. Он получил поддержку в результате спроса на российскую валюту, необходимую теперь для оплаты поставок природного газа.

Другой мерой в области ТЭК стал запрет на поставки российской нефти и нефтепродуктов иностранным лицам при условии, что в контрактах на такие поставки прямо или косвенно предусматривается фиксация предельной цены [Президент России 2022f, 2023a]. Подобные ценовые пороги были введены США, ЕС, Великобританией и другими инициаторами санкций. Смысл российской меры состоял в том, чтобы принципиально пресекать сделки, осуществляемые в рамках санкционного регулирования недружественных стран. Если западные инициаторы санкций отсекали возможности покупки и транспортировки нефти и нефтепродуктов выше ценового порога, то российским ответом стало непризнание порога как такового. А значит западные посредники и транспортные компании исключались из сделок по российской нефти и нефтепродуктам уже в соответствии с отечественным законодательством. Кроме того, применялись меры по защите интересов ПАО

«Газпром» в отношениях с зарубежными акционерами из недружественных стран – здесь вводился ценовой порог на российский газ, добываемый в рамках отдельных совместных проектов, выше которого исполнение обязательств перед зарубежными акционерами было запрещено [Президент России 2022g, Правительство России 2022h].

С учетом ограничительных мер США и их союзников в отношении перевозчиков российской нефти и нефтепродуктов российская сторона в короткие сроки создала собственный танкерный флот для таких перевозок. На Западе он получил общее название «теневого флота». Его характеристика как «теневого» определялась тем, что перевозящие российскую нефть и нефтепродукты наливные суда не соприкасались с юрисдикцией стран-инициаторов, а значит были «невидимы» для их регуляторов [Гриняев 2025]. Параллельно решалась и проблема страхования таких судов. Если до СВО они страховались западными фирмами, то из-за санкций риски стали страховать уже российские компании [Громов, Титов 2023]. О размерах «теневого флота» можно судить по спискам танкеров, с которыми власти ЕС запрещают транзакции в своей юрисдикции. По состоянию на 2025 г. таких судов начитывалось более 400 [EU Council 2014b]. Наряду с ТЭК, к новым реалиям адаптировалось регулирование и в других областях. Среди них – гражданская авиация [Правительство России 2022i, 2022j, 2022k], фармацевтика [Правительство России 2022l] и др. В той или иной степени, регуляторные изменения затронули практически каждую отрасль российской промышленности.

В целом, после начала СВО Россия сделала огромный скачек в развитии механизмов адаптации к режимам санкций зарубежных государств, а также собственной политики ограничительных мер. Сформировалась правовая и практическая база для их осуществления. Сохранение макроэкономической стабильности в условиях продолжающегося санкционного давления является

индикатором адекватности новых механизмов применительно к задачам защиты российской экономики от ограничительных мер США и их союзников.

***

Политика санкций США в отношении России после начала СВО характеризовалась несколькими важными элементами.

Во-первых, как накануне, так и в ходе СВО между Администрацией и Конгрессом поддерживался полный консенсус в отношении сдерживания России. Администрация действовала в опережающем ключе, вводя широкий объем новым санкций. Конгресс, в свою очередь, кодифицировал некоторые из них в виде федеральных законов, а также вносил новые предложения, которые получали поддержку Администрации (например, инициативы о конфискации российских суверенных активов). Консенсус Администрации и Конгресса после начала СВО отличается от их взаимодействия в период 2014 по 2021 г. включительно. Несмотря на то, что до СВО Администрация и Конгресс не вступали в открытое противодействие по России, их позиции далеко не всегда совпадали. Общность действий Администрации после СВО позволяла вводить санкции с максимальной интенсивностью. Вместе с тем, Конгресс оставлял Администрации пространство для торга с Россией по санкциям в случае переговоров, уклоняясь от кодификации всех принятых ограничительных мер.

Во-вторых, непосредственно накануне СВО и Администрация, и Конгресс активно посылали России сигналы о возможных санкциях. Президент США и руководители отдельных ведомств доводили позицию США по санкциям посредствам официальных заявлений, а Конгресс – через серию законопроектов. Сигналы о возможных санкциях не смогли повлиять на политический курс Москвы.

В-третьих, осуществляя политику санкций после начала СВО, США смогли сформировать устойчивую коалицию стран-инициаторов из почти 50 стран «коллективного Запада». Активные действия американской дипломатии накануне СВО по формированию такой коалиции в целом можно было считать успешными для США. Большая часть членов коалиции [ЕС, Великобритания, Канада и др.] вводили санкции, сходные с ограничительными мерами США, причем их действия были во многом синхронными. Подобную устойчивость удалось поддерживать более трех лет. Отклонения от коалиционный линии позволили себе сами США после прихода к власти Д. Трампа в 2025. Несмотря на высочайший уровень согласованности действий союзников, коалиционное давление также не повлияло на решимость России добиваться целей СВО.

В-четвертых, в отличие от периода 2014-2021 гг., когда США постепенно наращивали санкции против России, в феврале 2022 г. они сразу же перешли к интенсивной эскалации. Однако эффект высокой базы не помешал Вашингтону все три года наращивать ограничительные меры. Санкции расширялись как вширь (через расширение числа используемых инструментов), так и вглубь (через расширение списков заблокированных лиц, запрещенных к экспорту и импорту товаров и т.п.). Несмотря на способность поддерживать высокие и постоянные темпы эскалации санкций, Россия не изменила свой политический курс.

В-пятых, власти США вместе со своими союзниками предприняли существенные меры для пресечения обхода санкций российскими компаниями, в т.ч. через юрисдикции третьих стран. США стали лидером по интенсивности применения вторичных санкций. Их основными мишенями стали компании из Китая, ОАЭ, Турции, Индии. Но практически все такие компании были мелкими фирмами, нередко создававшимися специально для обхода санкций. На месте заблокированных компаний появлялись новые.

Активными были и меры по уголовному преследованию нарушителей режима санкций – как россиян, так и самих американцев. Несмотря на пресечения ряда схем обхода санкций, воспрепятствовать возникновению новых американская юстиция так и не смогла.

В-шестых, санкции США серьезно ударили по российско-американской торговле. Аналогичный эффект можно констатировать и от санкций ЕС. Тем не менее российская торговля в рекордно короткие сроки переориентировалась на дружественные или нейтральные страны. Среди них наиболее заметны Китай, Индия и Турция. Переориентация торговли позволила снизить ущерб от санкций. Россия сумела сохранить макроэкономическую стабильность на фоне зарубежных ограничительных мер.

В-седьмых, Россия предпринимала энергичные меры по противодействию санкциям, развивая те заделы, которые складывались еще до начала СВО. Мощный толчок получило правовое оформление и практика применения специальных экономических мер. Перевод расчетов с кредиторами и заказчиками из стран-инициаторов санкций в рубли позволил поддержать курс национальной валюты и избежать технических дефолтов в условиях невозможности транзакций в долларах США и иных валютах стран-инициаторов. Запреты на вывод оборудования позволили сохранить производственные фонды в условиях исхода западных компаний с российского рынка, особенно в 2022 г. «Параллельный импорт» и новые правила финансовых отношений с зарубежными правообладателями дали возможность насыщать потребительский рынок зарубежными товарами в необходимых объемах. Москва сумела создать эффективную систему доставки нефти и нефтепродуктов на рынки дружественных стран, оперативно адаптировать регулирование в ТЭК и иных областях к новым реалиям. Россия сохранила макроэкономическую стабильность на фоне зарубежных ограничительных мер.

Санкции США против России после начала СВО показали, что, с одной стороны, Вашингтону удалось создать наиболее оптимальные условия для давления на Москву. Но они же показали, что даже в таких оптимальных условиях крупная держава способна эффективно противодействовать санкциям и продолжать свой политический курс несмотря на причиненный экономический ущерб. Устойчивость России к санкциям стала одним из факторов, усиливающих переговорные позиции Москвы в решении украинского вопроса и иных проблем безопасности.

Заключение

Итоги исследования представляется целесообразным разбить на три составляющие: проверка выдвинутых гипотез; теоретические и методологические обобщения; практические рекомендации.

Проверка гипотез

Во введении к работе было предложено четыре гипотезы.

Гипотеза 1 предполагала в качестве причины неудачи санкционной политики США на ключевых направлениях (Иран, КНР, КНДР и Россия) растущую роль Конгресса, эпизодические противоречия между Администрацией и Конгрессом по вопросам санкций. Анализ созданной автором базы данных по законопроектам Конгресса США, сравнение активности Конгресса с подходами Администрации, изучение взаимодействия Администрации и Конгресса в вопросах санкций против Ирана, КНР, КНДР и России на разных исторических этапах показывает следующее:

Несмотря на выросшую активность Конгресса во внешнеполитических вопросах в целом и по тематике санкций в частности, радикальных противоречий между двумя ветвями власти по вопросу санкций не наблюдается. В Конгресс вносится множество биллей, которые могут предлагать усиление ограничительных мер. Однако Администрация зачастую либо уже использует данные меры, либо соглашается с их закреплением в виде федерального законодательства, либо использует их спустя время после их появления в законопроектах. С другой стороны, само по себе закрепление тех или иных ограничительных мер в виде федерального закона оставляет широкие возможности Администрации в их правоприменении. Президент и

профильные ведомства могут затягивать исполнение законодательства или, наоборот, действовать более активно, нежели предписано законодательством.

В случае Ирана наблюдалась высокая координация действий Администрации и Конгресса на протяжении большей части политики санкций в отношении страны. Особенно высокой она была в конце 1990-х и 2000-х гг., когда создание правовых механизмов санкций против Ирана шло и по линии Конгресса, и в виде исполнительных указов президента США. Существенные расхождения наблюдались по принципиальному вопросу «иранской ядерной сделки». Президент Б.Обама смог использовать свои полномочия для заключения сделки, но «паутина законов» Конгресса сделала ее легко обратимой и новой Администрации не составило труда выйти из нее, используя нормы федеральных законов. Иными словами, расхождения между законодательной и исполнительной властью были временными. Другое дело, что они ставили под сомнение надежность американских обязательств, так как иранский опыт говорит об их возможной обратимости при смене Администрации.

В случае Китая фундаментальных расхождений между двумя ветвями власти США не наблюдается. В Конгресс вносится множество биллей о новых санкциях против КНР. Но они, как правило, не проходят даже одну палату и носят скорее популистский характер. Но там, где Конгресс принял определенные ограничения, Администрация действует, не отклоняясь от принятых норм. Конгресс и Администрация сотрудничали в процессе деэскалации санкций. Их законодательное снятие запаздывало за действиями исполнительной власти, но такое положение скорее нормально, так как именно Администрация обладает возможностями действовать более оперативно, в сравнении с Конгрессом. Обе ветви власти сотрудничают и в процессе новой эскалации санкций. Республиканцы на китайском направлении более активны, но радикальных межпартийных противоречий по китайскому вопросу не фиксируется.

В случае КНДР сотрудничество Конгресса и Администрации устойчиво во времени. Вслед за санкциями президента, Конгресс в той или иной форме закрепляет их в виде федеральных законов. Опять же, Конгресс принимал их с задержкой, что говорит скорее о специфике принятия решений, а не расхождениях между ветвями власти и тем более влиянии таких расхождений на эффективность санкций.

В случае России ситуация несколько более противоречива. Поправка Джексона-Вэника показала возможности Конгресса в балансировании внешней политики Администрации. Она же стала свидетельством живучести федеральных законов по вопросам санкций. Но сама по себе поправка не помешала нормализации отношений СССР и США, а затем России и США. Президентских полномочий было достаточно для приостановки действия поправки, хотя устойчивость таких исключений вызывала справедливые опасения в Москве. Другой случай скорее деструктивной роли Конгресса – закон им. Магнитского, который продвигался в Конгрессе вопреки более осторожной политики Администрации. Он способствовал ухудшению отношений двух стран, хотя его практическое применение было весьма ограниченным и до сих пор остается таковым. Вместе с тем, противоречий между Конгрессом и Администрацией в вопросе глобализации закона им. Магнитского [Глобальный акт им. Магнитского 2016 г.] уже не наблюдалось. Наконец, Конгресс оказывал давление на президента Д. Трампа в первый срок, пытаясь ограничить его полномочия по отмене санкций. Но последующие действия Дж. Байдена показали [указ 14024], что реальные полномочия президента остаются крайне широкими. Сам Д. Трамп использовал федеральное законодательство гибко, как это было, например, в вопросе о запрете на покупку российских облигаций. Или, наоборот, усиливал федеральные законы своими указами, в том числе, по вопросу российских трубопроводов. В других случаях, Администрация эффективно тормозила

радикальные законопроекты, подобные DASKA. То есть даже на фоне агрессивно настроенного Конгресса и обвинений в «российском вмешательстве» в выборы 2016 г., Администрация сохраняла широкое пространство для маневра в политике санкций. Не говоря уже о том, что в периоды кризисных внешнеполитических ситуаций в отношении России, обе ветви власти показывали высочайший уровень координации. Особенно ярко такая координация проявилась в 2014 г., а также после начала СВО в 2022 г.

Иными словами, противоречия и конкуренция Конгресса и Администрации по вопросу санкций вполне возможна и проявляет себя в отдельных эпизодах. Но полномочия Администрации во внешней политике столь широки, что существенно ограничить ее в вопросах санкций Конгресс все же не может. С другой стороны, Администрация предпочитает избегать конфликтов с Конгрессом. То есть предположение о значимости фактора конкуренции двух ветвей власти в неудачах санкций в отношении Ирана, КНР, КНДР и России в их принуждении сменить политический курс подтверждения не получает. Конечно, роль Конгресса подрывает доверие стран-мишеней к возможным обещаниям Администрации отменить или смягчить санкций в том случае, если они закреплены законодательно. Но Администрация может при необходимости снижать данные озабоченности, апеллируя к фактору своих широких полномочий во внешней политике.

Таки образом, гипотеза о негативном влиянии отношений между Конгрессом и Администрацией на результативность санкций на примерах Ирана, КНР, КНДР и России фальсифицируется. Считать ее подтвержденной нельзя.

Гипотеза 2 постулировала тезис о взаимосвязи устойчивости коалиций стран-инициаторов и результативности санкций. Проведенный анализ показывает, что на всех приоритетных направлениях США в той или иной степени стремятся формировать коалиции из числа союзников и партнеров на

международной арене. В то же время, подобные коалиции трудно назвать устойчивыми. В некоторых эпизодах сами США фактически идут вразрез с тем курсом, вокруг которого создавалась коалиция, возвращаясь к односторонним действиям.

В отношении Ирана попытки интернационализировать режим односторонних санкций США определялись успешной политикой Ирана по обходу американских ограничений. В том числе подобный обход осуществлялся и через союзников США. Вашингтон успешно использовал площадку СБ ООН для продвижения ограничительных мер, достраивая режим многосторонних международных санкций собственными ограничениями. Кроме того, угроза вторичных санкций стимулировала в начале 2010-х г. ряд стран снизить закупки иранской нефти, повлияв прямо или косвенно на уступки Ирана в переговорах по ядерной сделке. Однако затем коалиция была во многом разрушена действиями новой Администрации, которая вышла из СВПД, считая сделку невыгодной США. Партнеры США по коалиции не пошли на эскалацию санкций, хотя, с другой стороны, не смогли и противодействовать политике США по возвращению ограничений против Ирана, что выразилось, в том числе, в неудаче альтернативной системе передачи финансовых сообщений INSTEX. В любом случае, давление санкций на Иран перестало быть консолидированным. А обострение российско-американских отношений дало Ирану дополнительные возможности выхода из международной изоляции.

Применительно к Китаю США успешно поддерживали коалицию инициаторов санкций из числа своих союзников на ранних этапах. Однако сам Вашингтон возглавил процесс смягчения санкций с начала 1970-х гг. Ответ на события на площади Тяньаньмень можно было считать коалиционным, но консолидированное давление опять же сошло на нет в силу быстрого наращивания торгово-экономических связей США и КНР. С 2015 г.

фиксируются новые тенденции эскалации санкций США против Китая. Но формирование коалиции здесь встречает сложности. Сами США избегают быстрой эскалации, ограничиваясь созданием новых правовых механизмов и таргетированными ограничениями в технологических секторах. Столь же осторожна и политика союзников США. Отсутствие консолидированной коалиции дает Китаю широкие возможности продолжения своего политического курса.

В отношении КНДР США удалось добиться наиболее консолидированной коалиции. На базе СБ ООН против Северной Кореи были введены масштабные ограничительные меры. Они дополнялись еще более жесткими ограничениями США и их союзников. Но и здесь были свои сложности. Интернационализация санкций на базе СБ ООН до первых ядерных испытаний в 2006 г. была медленной. Россия и Китая сопротивлялись жесткому подходу США. КНДР умело использовала специфику отношений с Китаем. После начала СВО Северная Корея сумела снизить международную изоляцию за счет нового договора с Россией. Режим ограничительных мер на базе СБ ООН потерял свою устойчивость и оказался недолговечным из-за противоречий России и США, а также растущего соперничества США и КНР. Пхеньян воспользовался сотрудничеством с «черными рыцарями» в лице Москвы и Пекина, подорвав возможности коалиции стран-инициаторов.

В отношении СССР/России в период холодной войны США выстроили коалицию из числа своих союзников. Одной из форм коалиции стал режим экспортного контроля в отношении СССР [COCOM]. Но его эффективность подрывалась действиями советской промышленной разведки и сотрудничеством СССР с третьими странами. После начала украинского кризиса в 2014 г. США сумели организовать коалицию в среде своих союзников. Но ей были свойственны расхождения в интенсивности применения санкций [более сильные со стороны США и менее агрессивные со

стороны ЕС], а также сопротивление со стороны ЕС попыткам вторичных санкций за сотрудничество с Россией. После начала СВО степень консолидации коалиции инициаторов санкций существенно выросла. Ее участники во многом синхронизировали свои санкции. Более того, им удалось навязать бизнесу из дружественных России стран осторожный подход к сотрудничеству с российскими партнерами. В ряде эпизодов союзники США шли на более радикальные ограничения, нежели Вашингтон или опережали США в применении тех или иных мер. Парадоксальным образом снижение координации внутри коалиции началось со смены политического курса Вашингтона в отношении России. После прихода к власти Д. Трампа в 2025 г. США воздерживались от применения против России новых санкций, тогда как ЕС и ряд других союзников США шли по пути эскалации. Вновь возникла ситуация разной интенсивности санкций при сохранении высокой синхронизации правовых механизмов односторонних санкций против России в среде союзников США.

Таким образом, гипотеза о влиянии состояния коалиций стран-инициаторов санкций на их результативность верифицируется [подтверждается] на используемых в работе материалах. Проблемы в формировании и сохранении коалиций давали странам-мишеням возможности адаптироваться к санкциям и выходить из международной изоляции.

Гипотеза 3 объясняла неудачу санкций США в принуждении приоритетных стран-мишеней [Ирана, КНР, КНДР и России] действиями данных стран по адаптации и противодействию ограничительным мерам или, в терминах реализма, балансирующими действиями. Исследование показало активные, последовательные и долгосрочные балансирующие действия во всех четырех случаях.

Иран в качестве долгосрочной меры адаптации к санкциям вел последовательную политику в области модернизации своей экономики. Предпринимались шаги по снижению доли нефтяных доходов за счет развития промышленных отраслей под непосредственным контролем государства. Бюджетная дисциплина, фискальная политика, валютный контроль и контроль расходов позволили сбалансировать потери от санкций. Иран добился результатов в целом ряде производственных процессов, включая нефтесервис, машиностроение и сельское хозяйство, хотя и столкнулся с последствиями избыточного регулирования экономики и инфляцией. Велась активная политика по обходу санкций за счет пробелов в режимах ограничительных мер. Платежи через третьи страны, использование наличных расчетов, непрозрачная для США система сбыта нефти, использование криптовалют и многое другое вошло в число инструментов выживания экономики в условиях санкций США. Иранская политическая система сумела сохранить консолидацию и устойчивость на протяжении длительного времени. Следует отметить и дипломатическое искусство Ирана: путем длительных переговоров стране на время удавалось добиться существенного смягчения санкций.

Китай на начальных этапах в период холодной войны опирался на интенсивную помощь СССР, которая позволяла вести промышленную модернизацию. Затем, используя противоречия СССР и США, Пекин смог добиться нормализации отношений с США и постепенного снятия санкций. Активная политика в области модернизации, совмещенная с рыночными реформами и политикой открытости сделала Китай привлекательным рынком для западных инвестиций. Сочетание дипломатии и реформ стало важным фактором постепенного выхода из-под санкций, который был лишь временно приостановлен событиями на площади Тяньаньмэнь. В XXI в. Ключевым направлением противодействия санкциям США и других государств стало, с одной стороны, создание суверенного контура финансовых расчетов; создание собственной научной, инженерной, цифровой и промышленной базы;

контроль над рядом стратегических ресурсов [в т.ч. редкоземельные металлы]. С другой стороны – развитие собственных ограничительных мер, сочетание неформальных и формальных односторонних санкций, их оперативное использование в качестве ответных мер. Китай добился такого положения, при котором масштабные санкции против него обернутся колоссальными экономическими потерями для самих инициаторов.

КНДР также сочетала разные инструменты адаптации к санкциям, меняя их в зависимости от обстановки. В период холодной войны санкции США и их союзников балансировались сотрудничеством с СССР. После распада Советского Союза Северная Корея продолжала курс на достижение своей стратегической цели в ракетно-ядерной сфере несмотря на отчаянное экономическое положение, в т.ч. голод. Дипломатическое искусство вышло на первый план. Пхеньян затягивал переговоры, умело скрывал свои достижения в ядерной сфере, добивался экономической помощи как от США, так и от других игроков, играл на противоречиях членов СБ ООН. Даже в условиях жестких международных санкций, одобренных резолюциями СБ ООН, КНДР адаптировалась к экономической блокаде. Отчасти такая адаптация произошла за счет внутренних рыночных реформ, пусть и не давших однозначных результатов. Отчасти развивалось сотрудничество с Китаем, а затем и с Россией. КНДР воспользовалась слабой устойчивостью коалиции инициаторов санкций. Как и в случае Ирана, Пхеньян использовал широкий набор способов обхода санкций, включая цифровые активы, теневые [для США] расчеты, использование подставных компаний, неофициальный ввоз сырья, доходы от труда северокорейцев за рубежом и т.п. В конечном итоге КНДР добилась своей ключевой цели, превратившись в де-факто ракетно-ядерную державу.

Наконец, Россия также отличается изобретательной и энергичной политикой в области противодействия зарубежным ограничительным мерам. Прежде всего,

Москва запустила долгосрочные меры создания суверенной финансовой системы, в т.ч. в области расчетов и передачи финансовых сообщений. Предпринимались усилия по снижению доли западных валют в зарубежных расчетах. Как на уровне государства, так и бизнеса велся поиск новых рынков сбыта и источников импорта промышленной продукции. В кратчайшие по историческим меркам сроки произошла переориентация экспорта на дружественные страны. Внедрялись механизмы снижения видимости российских экономических связей с дружественными странами для инициаторов санкций. Практически с нуля создан механизм встречных ограничительных мер. Несмотря на беспрецедентно высокую интенсивность применения санкций против России, Москва смогла сохранить экономическую стабильность, а также настойчиво продолжала свой внешнеполитический курс.

В сухом остатке, гипотеза о влиянии балансирующих действий стран-мишеней в области адаптации и противодействия санкциям подтверждается на материале всех четырех случаев. Данную гипотезу можно считать верифицированной.

Гипотеза 4 допускала, что сохранение санкций в арсенале внешней политики США, даже несмотря на неудачи в принуждении Ирана, КНР, КНДР и России к смене политического курса, объясняется их способностью выполнять иные функции. В их числе – нанесение экономического ущерба странам-мишеням и использование санкций в качестве политических сигналов.

В случае Ирана США смогли затруднить поставки в страну широкой номенклатуры товаров, а также осложнить финансовые отношения с внешним миром через механизм финансовых санкций. Очевидно, что ограничительные меры привели и к росту издержек, связанных с обходом ограничительных мер, заставили экономику функционировать в режиме жесткого контроля

государства. Хотя санкции и стимулировали возможности для модернизации, их экономический ущерб все же искажал рыночные отношения с внешним миром. В иранском случае наблюдалось также использование санкций для политических сигналов. Иранский случай – пример быстрой эскалации санкций. Однако их использование для политических сигналов все же имел место. В качестве таковых, например, использовались вторичные санкции и принудительные меры уголовного и административного характера в отношении компаний из третьих стран, сотрудничающих с Ираном. Сам факт возможности вторичных санкций успешно сработал в начале 2010-х гг., когда появление такого механизма в законодательстве США привело к сворачиванию закупок иранской нефти со стороны ряда государств.

В случае Китая санкции активно использовались в качестве политических сигналов. Особенно ярко они показали себя в такой роли в период длительного процесса нормализации отношений Пекина и Вашингтона. Отдельные исключения, изъятия и иные меры по смягчению ограничительных мер подкрепляли политические шаги по развитию политического диалога. В качестве сигнальных мер они работают и в XXI в., когда США подкрепляют умеренными санкциями свою позицию по Гонконгу, Синьцзяну, Тибету или иным вопросам. С точки зрения задач сдерживания экономического развития, США использовали механизмы экспортного контроля против КНР с момента ее образования. Несмотря на то, что значительный объем санкций был снят к началу 2000-х гг., отдельные технологические сегменты, такие как космическая или атомная промышленность, оставались под американскими ограничениями. С 2016 г. шла их эскалация, охватывая телекоммуникации, электронику и другие области высоких технологий. Политика точечного сдерживания Китая с помощью санкций в наиболее передовых областях продолжается и сегодня комбинируется с инструментами торговых войн.

В случае КНДР отдельные смягчения санкционного режима со стороны США использовались как сигналы того, что США готовы идти на углубление диалога с Пхеньяном. То же касалось и предоставления помощи Северной Корее со стороны США и их союзников. Но гораздо более значимая роль отводилась санкциям в качестве инструмента нанесения ущерба экономике КНДР и сдерживания ее военно-промышленного потенциала.

На российском направлении санкции использовались как инструмент сдерживания промышленного развития СССР в период холодной войны. На ее излете смягчение санкций играло, как и в китайском случае, роль сигналов, подкреплявших процесс нормализации отношений. На фоне начала украинского кризиса санкции активно использовались для посылки политических сигналов. Функция сдерживания носила скорее вторичную роль вплоть до начала СВО. Накануне февраля 2022 г. США посылали сигналы Москве с угрозами санкций. После ее начала задачи сдерживания России вышли на первый план. После прихода к власти Д. Трампа в 2025 г. функция политического сигнала вновь вернулась в арсенал санкций против России. На фоне переговоров по Украине США уклонялись от их использования, что резко контрастировало с более жесткой позицией союзников США, продолжавших наращивать ограничительные меры против Москвы. Уклонение от новых санкций создавало более благоприятный фон для российско-американских переговоров по Украине.

Иными словами, санкции показывают свою функциональность даже в тех случаях, когда они не достигают цели принуждения к смене политического курса страны-мишени. Задачи сдерживания и посылки политических сигналов сохраняют востребованность ограничительных мер в арсенале внешней политики. Данная гипотеза требует более глубокой исследовательской проработки, но на полученных данных выглядит подтвержденной.

Теоретические обобщения и новые вопросы

Проведенное исследование позволяет сделать некоторые теоретические обобщения, но при этом ставит новые вопросы.

Первое обобщение касается особенностей поведения стран-инициаторов и государств-мишеней. В обоих случаях мы видим целерациональную и устойчивую во времени политику давления на оппонента с помощью ограничительных мер и аналогичную политику сопротивления подобным мерам, их балансирование со стороны государств-мишеней. Политика санкций – образец действий во внешней политике, которые описываются в терминах рационального действия. Они показывают востребованность рационалистических теорий МО, включая реализм, несмотря на их критику после окончания холодной войны.

Второе обобщение фиксирует устойчивость политики балансирования санкций, которая свойственна государствам разного размера, с разными политическими системами и традициями. Однако их объединяет заметная или подавляющая роль государства в процессах экономической модернизации, которая усиливается санкциями. Усиление роли государства в экономике можно рассматривать в качестве универсального ответа на санкции во всех четырех случаях. Однако роль государства все же не является тотальной. Даже в случае КНДР в условиях санкций проводилось внедрение элементов рыночной экономики. В Китае сильна роль частного бизнеса. Он сохраняет высокую активность в России. Рыночные отношения занимают свою нишу и в иранской экономике. Судя по всему, элементы рынка позволяют сохранять гибкость экономики. Данный вопрос требует более детального исследования. Экономическая политика государства в качестве инструмента балансирования враждебных шагов оппонентов на международной арене представляет собой перспективную нишу для исследований в категориях неоклассического реализма.

Третье обобщение касается роли структурных особенностей международных отношений. В условиях биполярности происходило ожидаемое обращение стран-мишеней санкций США к «черному рыцарю» [альтернативному источнику экономической поддержки] в лице СССР. Однако подобная закономерность все же не была универсальной. Например, Китай дистанцировался от СССР, хотя структура международных отношений оставалась биполярной. Иран после Исламской революции 1979 г. все же не стал тесно сотрудничать с СССР, хотя и подвергся тяжелым санкциям США. Иными словами, биполярная система не обязательно ставит страны под санкциями перед жестким выбором между полюсами. «Гравитация» стран вокруг полюсов силы не должна переоцениваться. После окончания холодной войны санкции в значительной степени уходят из отношений великих держав. То есть система, в которой явно выделяется один центр силы, не приводит к тому, что данный центр использует санкции относительно других держав. Сложившаяся вокруг США система взаимозависимости начинает использоваться как оружие по мере изменения потенциалов и политики других держав – роста КНР и более активной защите Россией своих интересов на постсоветском пространстве. Иными словами, однополярная система сама по себе необязательно предполагает применение инструментов принуждения, таких как санкции, в отношении других держав. Рост новых центров силы стимулирует использование взаимозависимости как оружия для их сдерживания. В свою очередь новые центры получают мотив выходить из данной системы для снижения своей уязвимости санкциям, как это происходит в случае России и Китая. То есть рост новых центров силы порождает использование санкций со стороны державы-гегемона для их сдерживания, а диверсификация взаимозависимости со стороны стран-мишеней – развитие многополярной системы. Данный процесс все же еще не завершен. Скорее сегодня мы наблюдаем ситуацию перехода. Так, например, западные союзники США и целый ряд стран так наз. «глобального юга» до сих пор вовлечены в

сети взаимозависимости, сформировавшиеся вокруг США (использование доллара США в международных расчетах – индикатор подобной вовлеченности). Но два крупных игрока – Россия и частично КНР – уже дистанцировались от нее, тогда как ранее подобное дистанцирование было скорее единичным и не таким масштабным (Иран и КНДР). С точки зрения структурного реализма взаимосвязь между числом и характеристиками полюсов в международной системе сегодня неочевидна в силу неочевидности и переходного характера самой структуры международных отношений. Более того, даже в относительно стабильные периоды холодной войны подобная структура также порождала различные стратегии. Причинно-следственные допущения структурного реализма применительно к политике санкций вызывают вопросы, требующие новых исследований.

Четвертое обобщение является скорее ненамеренным следствием проведенного исследования. Политика санкций США показала низкую эффективность в отношении принуждения ключевых стран-мишеней к смене своего политического курса. Но что если поменять единицу анализа и рассматривать в качестве таковой не только государства, но и частные и государственные компании? Будут ли они менять свое поведение под угрозой вторичных санкций и принудительных мер? Представленные в работе данные по вторичным санкциям показывают, что они влияют на крупный бизнес в третьих странах. Он не попадает под вторичные санкции потому, что уклоняется от сделок со странами под санкциями. То есть санкции США и сама угроза их применения меняет поведение крупного бизнеса, заставляя его уклоняться от сделок со странами-мишенями. Подобная ситуация хорошо видна на примере России, а также Ирана и КНДР. Санкции против Китая пока не столь интенсивны для подобного эффекта. В то же время, угроза вторичных санкций не влияет на мелкий бизнес с высоким аппетитом к риску. Данные по вторичным санкциям и уголовным делам в связи с обходом санкций в отношении России показывают, что число таких компаний велико, а наказание

одних не снижает аппетита к риску у других. Требуются дополнительные данные для проверки подобных закономерностей. Но в плане теории важно то, что государство не может быть единственной единицей анализа. В числе мишеней санкций должен рассматриваться и бизнес. Правительство дружественной страны может не поддерживать санкции против России, но ее крупный бизнес может уклоняться от сделок под угрозой санкций США. Подобная ситуация ставит вопрос об изменении самой теоретической рамки международных исследований с их традиционной фокусировкой на государстве. Неоклассический реализм позволяет частично решить проблему путем анатомии «черного ящика», то есть исследования внутренних процессов. Но в рамках данной парадигмы изучались скорее бюрократии и политические системы, а не бизнес, поэтому и здесь у реализма остается «слепая зона». Открытым остается и вопрос о том, каким будет поведение бизнеса в третьих странах в случае разрушения сетей взаимозависимости вокруг США и снижения для них риска вторичных санкций? В какой степени оно будет скоординировано с политической линией государств? Кризис платежей в отношениях России и Китая с учетом риска вторичных санкций США показал, что крупный бизнес проявляет осторожность даже находясь в юрисдикции такой мощной страны как КНР. Но при этом на уровне мелкого бизнеса обход санкций процветает как в отношениях с Россией, так и в торговле с КНДР. Практика здесь настолько богата, что она местами опережает состояние теории.

Пятое обобщение относится к применению санкций как динамическому процессу. Изучение политики ограничительных мер в отношении Ирана, КНР, КНДР и России показало разные типы эскалация и деэскалации санкций. Опыт холодной войны говорит о быстрой эскалации и введении в короткие сроки всеобъемлющих ограничительных мер. Он же показывает опыт медленной деэскалации в отношении КНР и СССР. После окончания холодной войны мы увидели примеры медленной эскалации в отношении Ирана, а затем России и

Китая, а затем быстрой эскалации в отношении России. С другой стороны – неустойчивой деэскалации в отношении Ирана, когда за отменой большинства санкций в 2015 г. последовало их возвращение после смены Администрации в США. В отношении КНДР деэскалация носила крайне ограниченный и кратковременный характер. Ключевым обобщением здесь представляется то, что темпы эскалации не влияли на устойчивость стран-мишеней и их готовность идти на уступки. Однако длительные процессы деэскалации демонстрировали большую устойчивость и сохранение достигнутого статус-кво, как показал опыт КНР.

Наконец, шестое обобщение относится к нормативной дискуссии о политике санкций. Проведенный анализ практики показывает, что вопросы прав человека и соблюдения международных норм оказываются вторичными в сравнении с вопросами национальной безопасности, интересов и выживания политических систем. Несмотря на значимость дискурса о правах человека в политике США, рациональным обоснованием введения санкций зачастую выступают вопросы безопасности. По крайней мере, в отношениях с Ираном, КНР, КНДР и Россией именно они представляются ведущим мотивом санкций США. С другой стороны, несмотря на то, что страны-мишени поддерживают идею о том, что санкции мешают реализации прав человека, их политика далека от поведения жертв. Они ведут упорную борьбу за самосохранение независимо от имеющихся ресурсов. Конечно, речь об ограниченной выборке весьма специфических случаев. Но объединяет их то, что именно они являются приоритетными мишенями санкций США. В других кластерах стран, очевидно, могут и должны наблюдаться иные закономерности. Интерес может представлять кластер союзников США или, например, кризисных государств. Однако для российской практики более актуальны обобщения, связанные с поведением тех стран, которым присущ длительный опыт сопротивления санкциям и приоритет вопросов безопасности в нормативной системе координат.

Практические рекомендации

Анализ опыта США в области политики санкций позволяет сделать ряд практических рекомендаций для России.

1. Необходим постоянный мониторинг деятельности Конгресса и органов исполнительной власти США по тематике санкций, а также деятельности союзников США. В процессе мониторинга следует комбинировать формализованные базы данных и неформализованные архивы документов. Ведение таких баз целесообразно силами разных коллективов в научных институтах, государственных ведомствах и частных компаниях. При условии должного обмена информацией, подобная комбинация позволит вести взаимную проверку данных.
2. Анализ опыта санкций США и их союзников против иных стран [в случае предлагаемого исследования – Ирана, КНР, КНДР] позволяет обнаружить универсальные алгоритмы законотворческой и исполнительной деятельности властей США, а значит и закладывать их в возможные сценарии действий против России. Изучение различных страновых случаев применения санкций требует дальнейшего всестороннего изучения. Концентрация только на российском примере контрпродуктивна.
3. Требуются полевые исследования опыта противодействия санкциям со стороны ключевых мишеней санкций США. Подобные полевые исследования должны осуществляться научными группами во взаимодействии с профильными органами государственной власти. Столь же целесообразны постоянные каналы «второго трека» – взаимодействие с экспертами по санкциям в странах-мишенях. Парадоксальным образом, подобное же взаимодействие, насколько это возможно, требуется и с экспертами в странах-инициаторах. Оно может быть полезно в контексте

переговоров по решению комплекса политических проблем между нашими странами.

4. Целесообразна подготовка на базе научных исследований методических материалов, раскрывающих структуру рисков, связанных с санкциями, для российского бизнеса и государственных проектов за рубежом. С учетом сложности и перегрузки темы санкций эмпирическими деталями, нужен их «перевод» для неспециалистов в простой и доступной форме, основанной на фундаментальной исследовательской базе.
5. Принимая во внимание деятельность Специального докладчика ГА ООН о негативном влиянии односторонних ограничительных мер на реализацию прав человека, следует интенсифицировать взаимодействие со Специальным докладчиком, в том числе в части предоставления актуальных исследовательских материалов по российскому и зарубежному опыту в данной области.
6. С учетом закрепленного за Советом безопасности России функционала в области политики санкций, следует рассмотреть возможность создания на базе Научного совета группы экспертов по вопросу санкций. Аналогичные группы нужны для взаимодействия с профильными комитетами Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания России для экспертно-аналитической поддержки их деятельности по вопросам противодействия зарубежным односторонним ограничительным мерам.
7. Необходима подготовка научно-исследовательских кадров в рамках магистерских и аспирантских программ ведущих федеральных и ведомственных университетов в интересах [а] Банка России и органов исполнительной власти; [б] силовых структур; [в] частных и государственных компаний и корпораций; [г] научно-исследовательских институтов.
8. В законодательстве России остаются пробелы в отношении ответственности за нарушение режимов специальных экономических мер. Нужна межведомственная работа по заполнению данных пробелов,

принимая во внимание опыт зарубежных стран – как инициаторов, так и мишеней санкций.

9. С учетом сохраняющейся роли доллара в мировых расчетах, следует продолжать работу по диверсификации международных расчетов, в том числе по линии многосторонних институтов (таких как БРИКС), двусторонних торгово-экономических отношений. Использование цифровых валют требует тщательного изучения с учетом возможных рисков их использования.
10. Уголовные дела в отношении россиян по обвинениям в обходе режимов санкций США, ЕС и иных стран и объединений, частые случае аресты наших граждан за рубежом, требуют отработанных алгоритмов и тактик защиты их интересов и скорейшего возвращения на Родину. Уже существующий опыт (в т.ч. в рамках обмена заключенными) требует развития и масштабирования. До российских субъектов экономической деятельности требуется системно доводить информацию о возможных рисках для их безопасности в ходе участия в тех или иных сделках в дружественных и недружественных странах.
11. Принимая во внимание опыт преследования российских граждан за рубежом по основаниям обхода режима санкций, необходимы дальнейшие меры по защите информации о сделках с зарубежными контрагентами. Развитие суверенной цифровой инфраструктуры способствует решению проблемы.
12. Необходима интенсивная и основанная на научной базе просветительская работа с партнерами России в дружественных странах о реальных рисках вторичных санкций и иных ограничительных мер. Подобная задача важна в свете «избыточного комплаенса» - страха сотрудничества даже в тех областях, которые не попадают под санкций, а также контроля риска на иных направлениях.

Очевидно, что это лишь небольшая выборка возможных практических рекомендаций. Однако их объединяет то, что все они предполагают опору на научно-исследовательскую базу с целью снижения риска ошибочных решений и необходимой калибровки действий в интересах безопасности России, ее общества и граждан.

Список источников и литературы:

1) Азизи Х. (2019) В обход санкций США. Сможет ли европейский INSTEX спасти СВПД? Международный клуб Валдай, 07.02. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/v-obkhod-sanktsiy/?ysclid=m0v0uqwswg299979319 (дата просмотра: 31.01.2026).
2) Алексеева Т.А. (2007) Политическая философия: от концепций к теориям. – М.: РОССПЭН. 397 с.
3) Алексеева Т.А. (2012) Химеры страны оз. «Культурный поворот» в теории международных отношений. *Международные процессы*, Т.10, №3-4. – С. 4-19.
4) Алексеева Т.А. (2019) Теория международных отношений как политическая философия и наука. – М.: Аспект-Пресс. 608 с.
5) Алексеева Т.А., Минеев А.П., Лошкарев И.Д. (2017) «Квантовая» теория принятия решений в политической науке. *Полис. Политические исследования,* № 4. – С. 22-32.
6) Аллисон Г. (2002) Концептуальные модели и кубинский ракетный кризис. *Теория международных отношений: Хрестоматия.* Под ред. Цыганкова П.А. – М. Гардарики. – С. 271-295.
7) Ананьев Б.И. (2019) Санкции в теории международных отношений: методологические противоречия и проблемы интерпретации. *Вестник международных организаций*, № 3 (14). – С.136-150.
8) Андреева И.С., Гулыга А.В. (сост.). (2003) Трактаты о вечном мире. – М. Соцэукгиз. 398 с.
9) Арапова Е.Я., Кудинов А.С. (2022) Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании: сравнительный анализ. *Полис. Политические исследования.* № 6. – С. 151-165.
10) Арбатов А.Г., Гудев П.А. и др. (2018) «14 пунктов» Вильсона сто лет спустя: как переизобрести мировой порядок. – М. Центр стратегических разработок. 75 с.

11) Арбитражный суд г. Москвы (2021) Арбитражный суд г. Москвы. Решение от 20.04.2021 по делу № А40-155367/20-12-1029. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/29ad7bf5-7c56-4145-aff0-1f30d2856832/685313a9-ee30-489a-ae34-1eb6324aca45/A40-155367-2020_20210420_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True (дата просмотра: 31.01.2026).

12) Асмолов К.В. (2016) Современное состояние китайско-корейских отношений. / Корейский полуостров в эпоху перемен. – М.: ИДВ РАН. 416 с.

13) Асмолов К.В. (2020) Начало нового этапа китайско-северокорейских отношений (2018-2020 гг.). *Китай в мировой и региональной политике. История и современность.* Т.25, № 25. – С. 243-261.

14) Афонцев С.А. (2015), Выход из кризиса в условиях санкций: миссия невыполнима? *Вопросы экономики*. № 4. – С 20-36.

15) Афонцев С.В. (2022) Политические парадоксы экономических санкций. *Журнал Новой экономической ассоциации.* № 3, (55). – С. 193-197.

16) Ахременко А.С., Горельский И.Е., Мельвиль А.Ю. (2019) Как и зачем измерять и сравнивать государственную состоятельность разных стран мира? Теоретико-методологические основания. *Полис. Политические исследования*, № 2. – С. 8-23.

17) Балуев Д.Г. (2014) Эволюция экономических санкций как инструмента внешней политики. *Международные процессы*. № 3 (38). – С. 23-33.

18) Банк России (2015) Указание Банка России № 3814-У от 5.10.2015. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71167620/?ysclid=mdyd1h4gbq228603058 (дата просмотра: 31.01.2026).

19) Банк России (2025) Банк России: правовой статус и функции. URL: https://cbr.ru/about_br/bankstatus (дата просмотра: 31.01.2026).

20) Барабанов М.С., Брутер В.И., Денисенцев С.А., Кочегаров К.А., Лавров А.В., Попов П.Б., Федутинов Д.В. (2025) У края. Под ред. А.В. Лаврова и Р.Н. Пухова. – М.: Центр анализа стратегий и технологий. – 272 с.

21) Барановский В.Г. (2025) О формировании нового миропорядка. *Полис*. *Политические исследования.* № 1. – С. 7-23.

22) Бартенев В.И. (2018) Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto. *Вестник МГИМО-Университета*. № 6(63). – С. 110-140.

23) Белоногов А.М. (1974) Белый дом и Капитолий – партнеры и соперники. Принятие США международных обязательств. – М.: Международные отношения. 197 с.

24) Богатуров А.Д. (2017) Истоки американского поведения. Демократия по-американски. *Россия в глобальной политике*. № 6. URL: https://globalaffairs.ru/articles/istoki-amerikanskogo-povedeniya-2/ (дата просмотра: 31.01.2026).

25) Борисов Д. (1936) Санкции. – М: Соцэкгиз. 156 с.

26) Боровский Ю.В. (2019) Советский и Российский ТЭК как объекты западных санкций: политическое соперничество или экономическая конкуренция? *Вестник МГИМО-Университета*. №3 (66), – С. 42-60.

27) Братерский М.В. (2009) Торгово-экономические санкции: эффективность, цена, проблемы использования. *Безопасность Евразии.* № 2. – С. 335-347.

28) Братерский М.В. (2010) Экономические инструменты внешней политики и политические риски. – М.: Издательство ГУ-ВШЭ. 232 с.

29) Валлерстайн И. (2001) Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. Санкт-Петербург: «Университетская книга». 414 с.

30) Ваславский Я.И., Ананьев Б.И. (2018) Международные экономические санкции: теоретический ракурс. / Политика развития, государство и мировой порядок. Материалы VIII Всероссийского конгресса политологов. Под общей редакцией О.В. Гаман-Голутвиной и др.

31) Вебер М. (2016). Хозяйство и общество. – М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2016.

32) Войников В.В. (2022) Антироссийские санкции (ограничительные меры) ЕС: соотношение с международным правом. *Современная Европа.* № 6. – С. 5-17.

33) Войтоловский Ф.Г. (2007) Единство и разобщенность Запада: идеологическое отражение в сознании элит США и Западной Европы трансформаций политического миропорядка, 1940-2000-е годы. – М.: Крафт+. 457 с.

34) Гаман-Голутвина О.В., Никитин А.И. (ред.) (2020) Современная политическая наука: методология. – М.: Аспект-пресс. 776 с.

35) Герасимов В.В., Розина А., Солдаткин Я. (2023) Антироссийское «санкционное цунами» 2022 года и его последствия для рынка комплаенс-информации в России. – С. 10-26. / Тимофеев И.Н., Троцкая К.В., Чуприянова П.И. (сост.). Политика санкций: цели, стратегии, инструменты. – М.: НП РСМД. 535 с.

36) Гландин С.В. (2018) Роль интернета в отслеживании нарушителей режима санкций США в отношении России. *Вестник Московского университета*, серия 11, № 6. – С. 96-112.

37) Гландин С.В. (2021) Один против США. Как Олег Дерипаска санкции снимал. Закон.ру. 16 июня. URL: https://zakon.ru/blog/2021/6/16/odin_protiv_ssha__kak_oleg_deripaska_sankcii_snimal?ysclid=lekfukshk4786498150 (дата просмотра: 31.01.2026).

38) Гландин С.В. (2023) Санкции и уголовное преследование за их нарушение. Портал Российского совета по международным делам. 13

января. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-i-ugolovnye-posledstviya-za-ikh-narushenie/ (дата просмотра: 31.01.2026).

39) Гландин С.В., Кадышева О.В., Кешнер М.В. (2018) Западные санкции и российский бизнес: комплаенс в эпоху новых вызовов. *Электронное приложение к Российскому юридическому журналу*, №3 (47). – С. 149-152.

40) Гоббс, Т. (2021) Левиафан. – М. АСТ. 800 с.

41) Государственная Дума России (2018) Законопроект «О внесении изменения в Уголовный кодекс Российской Федерации» № 464757-7. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/464757-7 (дата просмотра: 31.01.2026).

42) Гриняев С.Н. (2025) Анализ деятельности США и НАТО по нейтрализации «теневого флота» РФ: подходы и технологии. *Научно-аналитический вестник ИЕ РАН*, № 3. – С. 28-36.

43) Громов А.И., Титов А.В. (2023) Перестройка российской нефтяной отрасли в условиях эмбарго и «потолка» цен. *Энергетическая политика*, № 5 (183). – С. 7-19.

44) Громыко А.А. (1957) Конгресс США. Выборы, организация, полномочия. – М.: Издательство ИМО.190 с.

45) Громыко А.А., Сутырин В.В. (2024) Адаптация к полицентричности. Отношения России и Европы на новом витке межгосударственного соперничества. *Сравнительная политика.* Т. 15, № 2. – С. 134-147.

46) Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. (2016) Влияние финансовых санкций на российскую экономику. *Вопросы экономики*, № 1. – С 5-35.

47) Гурин Г.Г. (2024) Свержение иранского правительства в 1953 г.: операция «Аякс» в отражении рассекреченных документов Соединенных Штатов. *Вестник МГПУ. Серия «Исторические науки».* № 1 (53). – С. 166-177.

48) Гущин А.В., Левченков А.С. (2015) Украинский кризис 2014 г.: итоги и перспективы для России. *Вестник РГГУ. Серия Политология. История. Международные отношения.* № 1. – С. 51-60.

49) Девятый арбитражный апелляционный суд (2020) Постановление от 10.02.2020 по делу № А40-149566/2019. URL: https://sudact.ru/arbitral/doc/OOIhf8E2ihWK/(дата просмотра: 31.01.2026).

50) Десаи Р. (2020) Геополитическая экономия: после американской гегемонии, глобализации и империи. – М. ИНИР им. С.Ю. Витте. 290 с.

51) Джазаири И. (2015) Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Генеральная ассамблея ООН. 10 августа. Совет по правам человека. 22 с.

52) Джазаири И. (2016) Права человека и односторонние принудительные меры. Генеральная ассамблея ООН. 4 августа. 19 с.

53) Довгань А.Ф. (2021) Односторонние принудительные меры: понятие, виды и квалификация. Генеральная ассамблея ООН, Совет по правам человека. 8 июля. 23 с.

54) Дораев М.Г. (2016) Экономические санкции в праве США, Европейского Союза и России. – М: Инфотропик Медиа. 205 с.

55) Дроздов Д.С. (2024) Санкционная политика США в отношении КНДР (1948-2020 гг.). Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. Т.24 (1). – С.98-101.

56) Дынкин А.А., Арбатов А.Г., Афонцев С.А. и др. (2017) Мир 2035. Глобальный прогноз. Под ред. А.А. Дынкина. – М.: ИМЭМО РАН. 351 с.

57) Ергин, Д. (2012) Добыча: всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть. – М.: Альпина Паблишер. 943 с.

58) Жебин А.З. (2017) Северная Корея: бомбы, ракеты, санкции. *Азия и Африка сегодня.* № 1. – С. 2-9.

59) Журавлева В.Ю. (2011) Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. – М.: ИМЭМО РАН. 164 с.

60) Журавлева В.Ю. (2022) Роль федерального правительства США в социально-экономическом развитии страны. *Сравнительная политика*. Т. 13, № 3. – С. 94-110.

61) Законодательство России (2010) Федеральный закон «О безопасности» № 390-ФЗ от 28.12.2010. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/32417 (дата просмотра: 31.01.2026).

62) Законодательство России (2011) Федеральный закон «О национальной платежной системе» № 161-ФЗ от 27.06.2011. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/33484 (дата просмотра: 31.01.2026).

63) Законодательство России (2018) Федеральный закон «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств» № 127-ФЗ от 04.06.2018. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43117 (дата просмотра: 31.01.2026).

64) Законодательство России (2019) Федеральный закон «О специальных экономических мерах» №83 ФЗ от 01.05.2019 г. URL: http://docs.cntd.ru/document/902021803 (дата просмотра: 31.01.2026).

65) Законодательство России (2019а) Федеральный закон «О внесении изменения в Федеральный закон «О валютном регулировании и валютном контроле» в части либерализации ограничений на совершение валютных операций резидентами…» № 265-ФЗ от 2.08.2019. URL: https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72260782/ (дата просмотра: 31.01.2026).

66) Законодательство России (2020) Федеральный закон «О внесении изменений в арбитражный процессуальный кодекс Российской

Федерации…» № 171 от 08.06.2020. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_354472/(дата просмотра: 31.01.2026).

67) Законодательство России (2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» № 326-ФЗ от 14.07.2022. URL: https://www.alta.ru/tamdoc/22fz0326/ (дата просмотра: 31.01.2026).

68) Законодательство России (2022a) Федеральный закон «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» № 32-ФЗ от 04.03.2022. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_410887/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100029 (дата просмотра: 31.01.2026).

69) Законодательство России (2023) Федеральный закон № 422-ФЗ от 04.08.2023 г. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/49728/page/1 (дата просмотра: 31.01.2026).

70) Захарова Л.В. (2015) Экономические отношения России и КНДР в XXI в. *Азия и Африка сегодня.* № 5. – С. 15-21.

71) Захарова Л.В. (2016) Экономическая политика Северной Кореи при Ким Чен Ыне. *Азия и Африка сегодня.* № 6. – С. 22-29.

72) Захарова Л.В. (2016a) Межкорейские экономические связи после санкций от 24 мая 2010 г. *Проблемы Дальнего Востока.* № 3.

73) Захарова Л.В. (2017) О некоторых аспектах социально-экономического развития РК и КНДР. / Корея перед новыми вызовами. – М: ИДВ РАН. 447 с.

74) Захарова Л.В. (2019) Влияние санкций Совета Безопасности ООН на экономику КНДР. *Вестник международных организаций.* Т. 14, № 2. – С. 223-244.

75) Захарова Л.В. (2021) О международном значении китайского опыта экономических реформ: применимость для современной Северной Кореи. *Китай в мировой и региональной политике. История и современность.* Т.26, № 26. – С. 323-336.

76) Земцов С.П. (2024) Санкционные риски и региональное развитие (на примере России). *Балтийский регион*. Т. 16, № 1. – С. 23-45.

77) Злотников М.Ф. (1966). Континентальная блокада и Россия. – М.: Издательство «Наука». 360 с.

78) Зуенко И.Ю. (2022) Американские санкции в отношении Китая: опыт 1990-2010-х годов // Россия и Америка в XXI веке. № 6. С.

79) Иванов И.С. (2023) Международные отношения: грани настоящего и будущего. – М. НП РСМД. 472 с.

80) Иванов Ю.А. (1982) Конгресс США и внешняя политика: возможности и методы влияния. – М.: Наука. 214 с.

81) Кант И. (1966) К вечному миру. Сочинения в шести томах. Т.6. – М.: Мысль. 743 с.

82) Кашин В.Б., Пятачкова А.С., Крашенинникова Л.С. (2020) Китайская политика в сфере применения экономических санкций: теория и практика. *Сравнительная политика,* Т.11, № 2. – С. 123-138.

83) Кашин В.Б., Тимофеев И.Н. (2020) Американо-китайские отношения: к новой холодной войне? Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». 39 с.

84) Кешнер М.В. (2014) Экономические санкции в современном международном праве. – М.: Проспект. 184 с.

85) Кику Д.В. (2016) Беспрецедентные санкции СБ ООН в отношении КНДР: прелюдия к дальнейшей эскалации или разрядке? / Корейский полуостров в эпоху перемен. – М.: ИДВ РАН. 416 с.

86) Киссинджер, Г. (2022) О Китае. – М. АСТ. 767 с.

87) Кожанов Н.А., Исаев Л.М. (2019) Иран и санкции: опыт преодоления и влияние на социально-экономическое развитие. *Азия и Африка сегодня*, № 7. – С. 24-31.

88) Кокошин А.А. (1981) США: за фасадом глобальной политики. – М.: Политиздат. 368 с.

89) Концепция внешней политики Российской Федерации (2023). Утверждена Президентом РФ В.В. Путиным 31 марта 2023 г.

90) Конышев В.Н. (2020) Неоклассический реализм в теории международных отношений. *Полис. Политические исследования.* № 4. – С. 94-111.

91) Кукла М.П. (2017) Реалии и перспективы экономического сотрудничества России и КНДР. *Ойкумена.* № 2. – С. 61-71.

92) Кулик Л.В. (2025) Россия-Индия: формула экономического сотрудничества. Доклад Международного клуба «Валдай». URL: https://ru.valdaiclub.com/a/reports/rossiya-indiya-formula-sotrudnichestva/ (дата просмотра: 31.01.2026).

93) Кортунов А.В. (2024) Многополярность и многосторонность – два измерения будущего миропорядка. *Политическая наука.* № 2. – С. 80-101.

94) Ланцова И.С. (2007) Ядерная программ Северной Кореи: история развития и современное состояние. *Политэкс*. Т. 3, № 1. – С. 113-129.

95) Ланцова И.С. (2014) Политика США по отношению к Северной Корее: конец XX-начало XXI в. *Политэкс*. Т. 10, № 4. – С. 185-198.

96) Ланцова И.С. (2014а) Эволюция отношений КНР и КНДР в конце XX – начале XXI в. *Политэкс.* Т. 10, № 3. – С. 249-259.

97) Ланьков А.Н. (2020) Стратегии выживания северокорейской элиты. *Пути к миру и безопасности.* № 1 (58). – С. 103-121.

98) Лебедева М.М. (2019) Современные мегатренды мировой политики. *Мировая экономика и международные отношения.* Т. 63, № 9. – С. 29-37.

99) Левин Я.А. (2018) Операция «Аякс» в аналитике ЦРУ: колониальное знание в постколониальную эпоху. *Самарский научный вестник*, Т.7, №2 (23). – С. 200-202.

100) Логинов Б.Б. (ред.) (2024) Санкционный фактор трансформации российской и мировой экономики. – М.: Инфра-М. 234 с.

101) Лошкарев И.Д. (2021) Международно-политическая мысль. От истоков к современности. – М.: Аспект-пресс. 288 с.

102) Лукин А.В., Денисов В.И. (2014) Китай и корейская проблема. *Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир.* № 1. – С. 84-96.

103) МАГАТЭ (1975) Структура и содержание соглашений между агентством и государствами, требуемых в связи с Договором о нераспространении ядерного оружия. INFCIRC/153. URL: https://www.iaea.org/sites/default/files/infcirc153_rus.pdf (дата просмотра: 31.01.2026).

104) Макиавелли Н. (2024) Государь. – М. АСТ. 416 с.

105) Маргоев А.Р., Артемьев П. (2024) Ни Восток, ни Запад: как иранская экономика справляется с санкциями. – М: Международный клуб «Валдай». 48 с. URL: https://ru.valdaiclub.com/files/49026/ (дата просмотра: 31.01.2026).

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

107) Маринин С.Б. (1964) США: политика и управление. Федеральный правительственный аппарат. – М.: Международные отношения. 239 с.

108) Матвеев И.А. (2022) Политэкономия Сирии в конфликте: в 2 т. – М: ИВ РАН. 392 с.

109) Мельвиль А.Ю., Ильин М.В. Миронюк М.Г., Мелешкина Е.Ю., Полунин Ю.А., Тимофеев И.Н., Ваславский Я.И. (2007) *Политический атлас современности. Опыт многомерного статистического анализа*

политических систем современных государств. – М. Издательство МГИМО-Университета. 270 с.

110) Мертон Р. (2006) Социальная теория и социальная структура. – М. Издательство «Хранитель». 874 с.

111) Мешкин Р. (2025) Дипломатия Ирана и России в условиях санкционного давления (2003-2023 гг.). – М.: Инфра-М. 153 с.

112) МИД России (2012) Комментарий МИД России в связи с подписанием Президентом США «закона имени С. Магнитского». 14 декабря. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1655830/ (дата просмотра: 31.01.2026).

113) МИД России (2017) Вассенаарские договоренности. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_safety/disarmament/1581370/ (дата просмотра: 31.01.2026).

114) МИД России (2021) О российских проектах документов по обеспечению правовых гарантий безопасности со стороны США и НАТО. 17.12.2021. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1790809/ (дата просмотра: 31.01.2026).

115) МИД России (2022) О передаче письменной реакции на ответ американской стороны по гарантиям безопасности. 17.02.2022. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1799157/ (дата просмотра: 31.01.2026).

116) МИД России (2022а) О переговорах Министра иностранных дел Российской Федерации С.В. Лаврова с Министром иностранных дел, по делам Содружества и развития Великобритании Э. Трасс. 10.02.2022. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1797962/ (дата просмотра: 31.01.2026).

117) МИД России (2024) Граждане США, находящиеся под персональными санкциями, включая запрет на въезд в Российскую

Федерацию. URL: https://www.mid.ru/ru/maps/us/1814243/ (дата просмотра: 31.01.2026).

118) МИД России (2024b) Комментарий официального представителя МИД России М.В. Захаровой в связи с завершением мандата группы экспертов Комитета СБ ООН 1718 по КНДР. 2 мая. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1947687/ (дата просмотра: 31.01.2026).

119) МИД России (2024a) Договор о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Корейской Народно-Демократической Республикой. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_17120.htm (дата просмотра: 31.01.2026).

120) МИД России (2025) Договор о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Исламской республикой Иран. 17.01.2025. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/62722/ (дата просмотра: 31.01.2026).

121) МИД СССР (1960) Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 17-18. – М. МИД СССР, 1960. 666 с.

122) Минпромторг России (2022) Приказ Минпромторга России № 1532 от 19.04.2022. URL: https://www.alta.ru/tamdoc/22a01532/?ysclid=ml2hiy6kkj751718669 (дата просмотра: 31.01.2026).

123) Минфин России (2018) Приказ Минфина России № 3272 от 28.12.2018. URL: https://minfin.gov.ru/ru/document/?id_4=126697-prikaz_minfina_rossii_ot_28.12.2018__3272_ob_utverzhdenii_polozheniya_o_departamente_kontrolya_za_vneshnimi_ogranicheniyami_ministerstva_finansov_rossiiskoi_federatsii (дата просмотра: 31.01.2026).

124) Минфин России (2024) Почти 100% финансовых операций внутри РФ проходят через российский аналог SWIFT. 08.04.2024. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38946-pochti_100_finansovykh_operatsii_vnutri_rf_prokhodyat_cherez_rossiiskii_analog_swift&ysclid=mdycurmqi6776139093 (дата просмотра: 31.01.2026).

125) Митрова Т.А., Грушевенко Е.В., Малов А.Е. (2018) Перспективы российской нефтедобычи: жизнь под санкциями. Московская школа управления «Сколково». Март. 45 с. URL: https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research04-ru.pdf (дата просмотра: 31.01.2026).

126) Назаров В.П. (2022) Развитие теоретических и методологических основ стратегического планирования. – М. Кнорус. 332 с.

127) Нарышкин А.А. (2023) Альтернативные экономические отношения в условиях санкций. *Современная Европа.* № 5 (119). – С. 96-104.

128) НАТО (1949) Североатлантический договор. Вашингтон. Федеральный округ Колумбия. 4 апреля. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_17120.htm (дата просмотра: 31.01.2026).

129) Нестик Т.А., Журавлев А.Л. (2018) *Психология глобальных рисков*. – М. Издательство «Институт психологии РАН». 402 с.

130) Офис верховного комиссара ООН по правам человека (2022) Потери среди гражданских лиц на Украине, связанные с конфликтом. URL: https://ukraine.un.org/sites/default/files/2022-02/Conflict-related%20civilian%20casualties%20as%20of%2031%20December%202021%20%28rev%2027%20January%202022%29%20corr%20RU.pdf (дата просмотра: 31.01.2026).

131) Панова Г.С. (2016) Банки в условиях международных санкций: стратегия и тактика. *Вестник МГИМО-Университета*. № 1 (46). – С. 154-168.

132) ПАО «ГАЗПРОМ» (2025) «Северный поток – 2». Экспортный газопровод из России в Европу через Балтийское море. URL: https://www.gazprom.ru/projects/nord-stream2/ (дата просмотра: 31.01.2026).

133) Посольство России в Китае (2025) О российско-китайской торговле по итогам 2024 г. 13.01.205 URL: https://pekin.mid.ru/ru/news/o_rossiysko_kitayskoy_torgovle_po_itogam_2024_goda/ (дата просмотра: 31.01.2026).

134) Правительство России (2014) Постановление Правительства РФ № 778 от 07.08.2014 г. URL: https://base.garant.ru/70712500/ (дата просмотра: 31.01.2026).

135) Правительство России (2015) Постановление № 774 от 31.07.2015. URL: https://base.garant.ru/71149876/(дата просмотра: 31.01.2026).

136) Правительство России (2018) Постановление № 1300 от 1.11.2018. URL: http://static.government.ru/media/files/AHKW1WfDGrhdKbhzH1dkMLZM8gchGjla.pdf (дата просмотра: 31.01.2026).

137) Правительство России (2018a) Постановление № 1716-83 от 29.12.2018. https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72041908/ (дата просмотра: 31.01.2026).

138) Правительство России (2018b) Постановление № 1322 от 30.11.20218. URL: http://government.ru/docs/all/119057/ (дата просмотра: 31.01.2026).

139) Правительство России (2018c) Постановление № 1201 от 5.10.2018. URL: http://government.ru/docs/all/118650/ (дата просмотра: 31.01.2026).

140) Правительство России (2018d) Постановление № 1403 от 23.11.2018. URL: http://government.ru/docs/34842/ (дата просмотра: 31.01.2026).

141) Правительство России (2018e) Постановление № 1404 от 23.11.2018. URL: http://government.ru/docs/34842/ (дата просмотра: 31.01.2026).

142) Правительство России (2018f) Постановление № 1405 от 23.11.2018. URL: http://government.ru/docs/34842/ (дата просмотра: 31.01.2026).

143) Правительство России (2019) Постановление № 400 от 4.04.2019. URL: https://base.garant.ru/72218422/(дата просмотра: 31.01.2026).

144) Правительство России (2021) Распоряжение № 1230-р от 13.05.2021. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202105140026 (дата просмотра: 31.01.2026).

145) Правительство России (2022) Распоряжение № 430-р от 05.03.2022. URL: http://government.ru/docs/all/139595/ (дата просмотра: 31.01.2026).

146) Правительство России (2022a) Постановление № 851 от 11.05.2022. URL: http://government.ru/docs/all/140884/ (дата просмотра: 31.01.2026).

147) Правительство России (2022b) Постановление № 295 от 06.03.2022. URL: http://government.ru/docs/all/139535/ (дата просмотра: 31.01.2026).

148) Правительство России (2022c) Постановление Правительства № 311 от 9.03.2022. URL: https://www.alta.ru/tamdoc/22ps0311/?ysclid=mdzreutlqe365389585#pril2 (дата просмотра: 31.01.2026).

149) Правительство России (2022d) Постановление Правительства № 312 от 9.03.2022. URL:

https://www.alta.ru/tamdoc/22ps0312/?ysclid=mdzrgvjno8541569392#pril1 (дата просмотра: 31.01.2026).

150) Правительство России (2022e) Постановление Правительства № 313 от 9.03.2022. URL: https://www.alta.ru/tamdoc/22ps0313/?ysclid=mdzrtstpdp334703482#pril1 (дата просмотра: 31.01.2026).

151) Правительство России (2022f) Постановление № 1031 от 06.06.2022. URL: http://government.ru/docs/all/141365/ (дата просмотра: 31.01.2026).

152) Правительство России (2022g) Постановление № 506 от 29.03.2022. URL: https://www.alta.ru/tamdoc/22ps0506/ (дата просмотра: 31.01.2026).

153) Правительство России (2022h) Постановление № 2544 от 30.12.2022. URL: http://government.ru/docs/all/145394/ (дата просмотра: 31.01.2026).

154) Правительство России (2022i) Постановление № 411 от 19.03.2022. URL: http://government.ru/docs/all/139896/ (дата просмотра: 31.01.2026).

155) Правительство России (2022j) Постановление № 412 от 19.03.2022. URL: http://government.ru/docs/all/139925/ (дата просмотра: 31.01.2026).

156) Правительство России (2022k) Постановление № 635 от 11.04.2022. URL:

157) Правительство России (2022l) Постановление 440 от 23.03.2022. URL: http://government.ru/docs/all/139959/ (дата просмотра: 31.01.2026).

158) Правительство России (2025) Александр Новак: Двусторонний торговый оборот с Турцией увеличился более чем в два раза за пять лет. 27.06.2025. URL: http://government.ru/news/55468/ (дата просмотра: 31.01.2026).

159) Президент России (2012) Федеральный закон № 272 ФЗ от 28.12.2012 г. «О мерах воздействия на лиц, причастных к нарушениям основополагающих прав и свобод человека, прав и свобод граждан

Российской Федерации». URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/36642 (дата просмотра: 31.01.2026).

160) Президент России (2014) Указ Президента Российской Федерации № 560 от 06.08. 2014. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/38809(дата просмотра: 31.01.2026).

161) Президент России (2015) Указ Президента Российской Федерации № 391 от 29.07.2015. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/39975(дата просмотра: 31.01.2026).

162) Президент России (2018) Указ Президента Российской Федерации № 592 от 22.10.2018. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/43650(дата просмотра: 31.01.2026).

163) Президент России (2021) Указ № 243 от 23.04.2021. URL: http://kremlin.ru/acts/news/65437 (дата просмотра: 31.01.2026).

164) Президент России (2022) Указ № 81 от 01.03.2022. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/47594 (дата просмотра: 31.01.2026).

165) Президент России (2022a) Указ № 85 от 05.03.2022. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/47628 (дата просмотра: 31.01.2026).

166) Президент России (2022b) Указ № 79 от 28.02.2022. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/47577 (дата просмотра: 31.01.2026).

167) Президент России (2022c) Указ № 252 от 03.05.2022. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/47802 (дата просмотра: 31.01.2026).

168) Президент России (2022d) Указ № 322 от 27.05.2022. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/47862 (дата просмотра: 31.01.2026).

169) Президент России (2022e) Указ № 172 от 31.03.2022. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/47699 (дата просмотра: 31.01.2026).

170) Президент России (2022f) Указ № 961 от 27.12.2022. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/48728 (дата просмотра: 31.01.2026).

171) Президент России (2022g) Указ № 943 от 22.12.2022. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/48714 (дата просмотра: 31.01.2026).

172) Президент России (2022h) Указ № 179 от 01.04.2022. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/47689 (дата просмотра: 31.01.2026).

173) Президент России (2022i) Указ № 100 от 08.03.2022. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/47611 (дата просмотра: 31.01.2026).

174) Президент России (2023) Указ № 302 от 25.04.2023. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/49196 (дата просмотра: 31.01.2026).

175) Президент России (2023a) Указ № 317 от 28.04.2023. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/49240 (дата просмотра: 31.01.2026).

176) Президент России (2024) Указ № 422 от 23.05.2024. URL: http://www.kremlin.ru/acts/bank/50648 (дата просмотра: 31.01.2026).

177) Пресс-канцелярия Госсовета КНР (2012) Современная ситуация и политика Китая в сфере редкоземельной индустрии. Пекин: Издательство иностранной литературы. 32 с.

178) Примаков Д.Я. (2019) *Специальные виды комплаенса. Антикоррупционный, банковский, санкционный и розыск архивов (форензик)*. – М: Инфотропик Медиа. 270 с.

179) Розенталь Д.М. (2022) Венесуэла при Николасе Мадуро: тест на прочность. Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». 20 декабря. 35 с.

180) Романова Т.А. (2012) О неоклассическом реализме и современной России. *Россия в глобальной политике.* № 3. – С.8-21. URL: https://globalaffairs.ru/articles/o-neoklassicheskom-realizme-i-sovremennoj-rossii/ (дата просмотра: 31.01.2026).

181) Сажин В.И. (2023) 70-летие переворота в Иране. *Портал журнала «Международная жизнь».* URL: https://interaffairs.ru/news/show/41832?ysclid=m0ktp2dtok445332733 (дата просмотра: 31.01.2026).

182) Сбербанк (2025) Товарооборот между Россией и Индией достиг исторического максимума. 13 марта 2025 г. URL: https://sberbank.co.in/ru/media/news/kak-razvivaetsya-it-landshaft-

finansovih-uchrezhdenii?ysclid=mdq438coj446864172 (дата просмотра: 31.01.2026).

183) Серегина А.А. (2025) Трансформация архитектуры финансовых инструментов: от наличных денег к энерговалюте. *Социально-гуманитарные знания.* № 3. – С. 283-288.

184) Сидорова Е.А. (2016) Энергетика России под санкциями Запада. *Международные процессы*. № 1 (44). – С. 143-155.

185) Симонов В.В. (2015) Антироссийские санкции и системный кризис мировой экономики. *Вопросы экономики*, №2. – С. 49-68.

186) Симонов К.В., Гривач А.И. (2020) Великая газовая игра. *Нефтегазовая вертикаль.* № 20. – С. 44-48.

187) Согрин В.В. (2004) Политическая власть в США: характер и исторические этапы. *Новая и новейшая история*. №2. – С. 3-27.

188) Сокольщик Л.М., Сокольщик Ю.С., Теремецкий К.С. (2024) Дискурсивные стратегии легитимации санкционной политики США в отношении России (2021-2023). *Полис. Политические исследования.* № 3. – С. 109-125.

189) Старженецкий В.В., Бутырина В.А., Курицына К.С. (2021) Российское антисанкционное регулирование: современное состояние и пути совершенствования. *Закон.* № 3, март. – С. 119-142.

190) Супян В.Б. (2018) США: глобализующаяся экономика в глобализующимся мире. *Международная жизнь.* № 4. – С. 83-102.

191) США, НАТО (2022) Полный текст ответов США и НАТО России по безопасности. Российская газета. 02.02.2022. URL: https://www.ng.ru/world/2022-02-02/100_mir02022022_1.html?ysclid=mbw84xphco280848433 (дата просмотра: 31.01.2026).

192) Тимофеев И.Н. (2010) Разгадать «Энигму»: Барак Обама сквозь призму этического реализма Рейнхольда Нибура. *Вестник МГИМО-Университета.* Т. 4 (13). – С. 261-269.

193) Тимофеев И.Н. (2014) Мировой порядок или мировая анархия? Взгляд на современную систему международных отношений. – М. Спецкнига. 48 с.

194) Тимофеев И.Н. (2016) Дилеммы государства в современном мировом порядке. *Вестник МГИМО-Университета*, том 46, №1. – С. 29-41.

195) Тимофеев И.Н. (2018) Россия-США-DASKAA: в режиме драконовских санкций. Международный клуб "Валдай". 22 августа. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/rossiya-ssha-daska/ (дата просмотра: 31.01.2026).

196) Тимофеев И.Н. (2018a) Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия. Доклад Российского совета по международным делам № 37. 34 с.URL: https://russiancouncil.ru/papers/Sanctions-Report37ru.pdf (дата просмотра: 31.01.2026).

197) Тимофеев И.Н. (2018b) Экономические санкции как политическое понятие. *Вестник МГИМО-Университета*. № 2. – С. 26-42.

198) Тимофеев И.Н. (2018c) Санкции США против Ирана: опыт применения и перспективы развития. *Полис. Политические исследования*. № 4. – С. 56-71.

199) Тимофеев И.Н. (2019) Азия под огнем санкций США. Доклад Международного клуба «Валдай». URL: https://ru.valdaiclub.com/files/30669/ (дата просмотра: 31.01.2026).

200) Тимофеев И.Н. (2019a) Российско-японский диалог: фактор санкций. *Международный дискуссионный клуб «Валдай»*, 21 февраля. URL: https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/faktor-sanktsiy/ (дата просмотра: 31.01.2026).

201) Тимофеев И.Н. (2019b) "Адские санкции" против России: почему DASKAA раскритикован юристами Госдепа? Международный клуб "Валдай". 26 декабря. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-

comments/comments/adskie-sanktsii-protiv-rossii-pochemu-daskaa-raskritikovan-yuristami-gosdepa/ (дата просмотра: 31.01.2026).

202) Тимофеев И.Н. (2020) «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора. *Полис. Политические исследования*, № 6. – С. 73-90.

203) Тимофеев И.Н. (2020a) COVID-19 и политика санкций: опыт ивент-анализа // *Вестник Санкт-Петербургского университета. Международные отношения*, Т.13, №4. – С. 449-464.

204) Тимофеев И.Н. (2020b) Государство или лицо: против кого вводят «умные санкции»? *Международный дискуссионный клуб «Валдай»*. 31 декабря.

205) Тимофеев И.Н. (2020c) Политика санкций после COVID-19: стоит ли ждать санкционных эпидемий? Доклад Международного клуба «Валдай». URL: https://ru.valdaiclub.com/files/34046/ (дата просмотра: 31.01.2026).

206) Тимофеев И.Н. (2021) Санкции против России: взгляд в 2021 г. URL: https://russiancouncil.ru/papers/Sanctions2021-Report65.pdf?ysclid=matl0vhqih257378311 (дата просмотра: 31.01.2026).

207) Тимофеев И.Н. (2021a) Противодействие экономическим санкциям: российский законодательный и институциональный опыт. *Финансовый журнал*, 13 (4): 8-23.

208) Тимофеев И.Н. (2021b) Политика санкций Европейского Союза. Опыт событийного анализа. *Современная Европа*, № 2. С. 17-27.

209) Тимофеев И.Н. (2022) Сомнительная эффективность? Санкции против России до и после февраля. *Россия в глобальной политике*, Т.20. № 4. – С. 136-152.

210) Тимофеев И.Н. (2022a) Политика санкций Британии: институциональные механизмы и российское направление. *Современная Европа*, № 4. – С. 22-36.

211) Тимофеев И.Н. (2022b) Политика санкций США на уровне исполнительной власти // *Мировая экономика и международные отношения,* № 3, т. 66. – С. 23-32.

212) Тимофеев И.Н. (2023) Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования. *Международная аналитика*. Т 14 (1). – С. 22-36.

213) Тимофеев И.Н. (2023a) Политика санкций в законопроектах Конгресса США: опыт эмпирического анализа. *Международные процессы.* Т.21, № 2. – С. 6-21.

214) Тимофеев И.Н. (2023b) Политика санкций в меняющемся мире: теоретическая рефлексия. *Полис. Политические исследования*. № 2. – С. 103-119.

215) Тимофеев И.Н. (2024) Вторичные санкции США на российском направлении: опыт эмпирического анализа. *Сравнительная политика.* Т. 15 (1). – С. 95-114.

216) Тимофеев И.Н. (2025) Асинхронная многополярность: векторы развития и параметры управления. – М.: Российский совет по международным делам. 184 с.

217) Тимофеев И.Н. (2025a) Почему санкции терпят неудачу? Опыт международных и односторонних санкций в отношении КНДР. *Вестник международных организаций.* Т.20, № 1. – С. 120-138.

218) Тимофеев И.Н. (2025b) США-КНР: политика санкций и контрсанкций. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*. Т. 25, № 3. – С. 538-552.

219) Тимофеев И.Н. (2025c) Вторичные санкции на российском направлении: опыт США, ЕС и Британии. *Современная Европа,* № 4. – С. 5-17.

220) Тимофеев И.Н. (2025d) Тарифная политика Дональда Трампа: итоги первых ста дней. Международный клуб «Валдай». 12 мая. URL:

https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/tarifnaya-politika-donalda-trampa-itogi-pervykh-st/ (дата просмотра: 31.01.2026).

221) Тимофеев И.Н., Морозов В.А., Сокольщик Ю.С. (2022) Санкции против Ирана: уроки для России в новых международных условиях. *Вестник СПбГУ. Международные отношения*. Т 15, №4. – С. 405-420.

222) Тимофеев И.Н., Чуприянова П.И. (2024) Политика санкций ЕС в отношении России после февраля 2022 г.: направления изменений. *Современная мировая экономика,* т. 2, №2. – С. 43-59.

223) Тимофеев И.Н., Чуприянова П.И., Соколова Т.С., Рождественская О.С. (2024) Политика санкций: понятие, институты, практика. Учебно-методические материалы № 11. Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: НП РСМД. – 96 с.

224) Толорая Г.Д., Коргун И.А. (2019) Влияние санкций на внешнюю торговлю КНДР с точки зрения теории сравнительных преимуществ. *Экономика и управление.* № 6. – С. 4-15.

225) Толорая Г.Д., Коргун И.А. (2022) К вопросу о продуктивности санкций в отношении КНДР. *Полис. Политические исследования,* № 3. – С. 80-95.

226) Толорая Г.Д., Яковлева Л.Н. (2016) Экономическая стратегия КНДР после VII съезда Трудовой партии Кореи: выводы для России. *Вестник Института экономики РАН.* № 4. – С. 7-19.

227) Толстухина А.Ю. (2023) Технологическая политика США в условиях соперничества с Китаем. Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». Ноябрь. URL: https://ru.valdaiclub.com/files/46760/ (дата просмотра: 31.01.2026).

228) Толстухина А.Ю. (2025) Полупроводниковая реиндустриализация США: что это значит для мира. Валдайские записки, № 126. URL: https://ru.valdaiclub.com/files/52726/ (дата просмотра: 31.01.2026).

229) Торкунов А.В., Мальгин А.В. (ред.) (2018) Современные международные отношения. – М.: Аспект-пресс. 688 с.

230) Травкина Н.М. (2002) Федеральный бюджет США: закон и политика. – М.: Наука. 224 с.

231) Трехсторонняя контактная группа (2015) Комплекс мер по выполнению Минских соглашений. URL: http://kremlin.ru/supplement/4804 (дата просмотра: 31.01.2026).

232) Троякова Т.Г. (2017) Рабочая сила из КНДР на российском Дальнем Востоке: история и современное состояние. *Ойкумена.* № 2. – С. 81-90.

233) Фукидид (2022) История. – М.: АСТ. 896 с.

234) Цветкова Н.А. (2023) «Президентская модель» принятия внешнеполитических решений в США: эвристическая ценность подход. *Американский ежегодник.* – С. 24-44.

235) Цыплаков С.С. (2024) Об основных трендах развития торговли России и Китая. Российский совет по международным делам. 13.09.2024. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/ob-osnovnykh-trendakh-razvitiya-torgovli-rossii-i-kitaya/?ysclid=mdq2t7aqp122126273 (дата просмотра: 31.01.2026).

236) Шакиров А.Р. (2011) Состояние и перспективы развития системы экономических санкций США. *Вестник МГИМО-Университета*. № 1(16). – С 190-200.

237) Шаклеина Т.А., Байков А.А. (ред.) (2025) Мегатренды. Основные траектории эволюции мирового порядка в XXI веке. – М.: Аспект-Пресс. 520 с.

238) Шарафетдинова А.И. (2017) Сотрудничество России и КНДР в области привлечения трудовых ресурсов в условиях международных санкций. / Корея перед новыми вызовами. – М: ИДВ РАН. 447 с.

239) Шмитт К. (2016) Понятие политического. – М. Наука СПИФ. 567 с.

240) Энтин М.Л., Энтина Е.Г., Давранова С.Б., Наджаров А.М. (2024) Теоретико-методологические аспекты изучения санкционной политики Запада. *Полис. Политические исследования.* № 1. – С. 21-36.

241) Юнгблюд В.Т., Ильин Д.В. (2020) Поправка Джексона-Вэника и развитие советско-американских отношений в 1972-1975 гг. *Вестник МГИМО-Университета.* Т.13. № 2. – С. 7-39.

242) Яникеева И.О. (2022) Российско-американские отношения в сфере обеспечения международной информационной безопасности. *Мировая политика*. № 4. – С. 2-14.

243) 中华人民共和国海关总署 (2023) 2023年12月进出口商品主要国别（地区）总值表（美元). URL: http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302275/5624373/index.html (accessed 31.01.2026).

244) A National Security Strategy for a New Century (1999) Washington: The White House. 54 p. URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2000.pdf (accessed 31.01.2026).

245) Alatalu, S., Borogan, I., Herpig, S., Jonsson, O., Kurowska, X., Limnell, J., Pawlak, P., Pernik, P. Reingold, T., Reshetnikov, A., Soldatov, A., and Vilmer, J.-B.J. (2018) Hacks, Leaks and Disruptions: Russian Cyber Strategies. (N. Popescu and S. Secrieru, Eds.). European Union Institute for Security Studies (EUISS). 129 p. URL: https://www.jstor.org/stable/resrep21140 (accessed 31.01.2026).

246) Alekseeva, T. and Lebedeva, M. (2018) Hybridization in the Era of Globalization. *Age of Globalization*, 4: 65-71.

247) Allison, G. and Simes, D. (2015) Stumbling to War. *The National Interest*, May/June: 9-21.

248) Amadeo, K. (2021) U.S. Trade Deficit With China and Why It's So High. *The Balance*, October 25. URL: https://www.thebalancemoney.com/u-

s-china-trade-deficit-causes-effects-and-solutions-3306277 (accessed 31.01.2026).

249) Andersen, J. (2024) The Lawfulness of Unilateral Sanctions in the Wake of a US-China "Sanctions War". *East Asia,* July 11.

250) Armijo, L.E. and Katada, S.N. (eds) (2014) *The Financial Statecraft of Emerging Powers. Shield and Sword in Asia and Latin America*. New York: Palgrave Macmillan. 225 p.

251) Australian Government (2014) Autonomous Sanctions (Designated Persons and Entities and Declared Persons – Russia and Ukraine) List 2014. URL: https://www.legislation.gov.au/F2014L00745/latest/text (accessed 31.01.2026).

252) Bajoghli, N., Nasr, V., Salehi-Isfahani, D. And Vaez, A. (2024) *How Sanctions Work.* Stanford: Stanford University Press. 197 p.

253) Bapat, N., Clifton, M., Kobayashi, Y. (2014) The Threat of Imposition of Sanctions: Updating the TIES Dataset. *Conflict Management and Peace Science,* Vol. 31. No 5. P. 541-558.

254) Bapat, N.; Heinrich, T.; Kobayashi, Y.; Morgan, C. (2013) Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*, 39: 79-98.

255) Barker, G. (2019) Taking Control: How the Barker Plan Permanently Removes Oleg Deripaska from Control on En+ and Rusal. NSD/FARA Registration Unit. October 4. URL: https://efile.fara.gov/docs/6170-Informational-Materials-20190410-61.pdf (accessed 31.01.2026).

256) Bartlett, J. and Ophel, M. (2021) Sanctions by the Numbers: U.S. Secondary Sanctions. Center for a New American Security, Research Report, August 26. URL: https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-u-s-secondary-sanctions (accessed 31.01.2026).

257) Beaucillon, Ch. (2021) *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. London: Edward Elgar. 512 p.

258) Beirsteker, T.; Eckert, S. and Tourihno, M. (eds). (2016) *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action.* New York: Cambridge University Press.

259) Bergeijk, P. van. (ed) (2021) *Research Handbook on Economic Sanctions*. London: Edward Elgar. 482 p.

260) Blackwood, M., Cimino-Isaacs, C., Wong, L. (2023) The Jackson-Vanik Amendment and Permanent Normal Trade Relations. Congressional Research Service, December 20. 3 p.

261) Blockmans, S. (2021) Extraterritorial Sanctions with a Chinese Trademark. European Responses to Long-Term Legal Tactics. CEPS Policy Insights, January. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3805602 (accessed 31.01.2026).

262) Blockmans, S., Gott, H., Hagemejer, J., Hartwell, C., Karunska, K., Maurer, A., Stoll, T. (2020) Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses. European Parliament, Study Requested by INTA Committee, November. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU(2020)653618_EN.pdf (accessed 31.01.2026).

263) Bown Ch. (2020) Export Controls: America's Other National Security Threat. Peterson Institute for International Economics Working Paper. 21 p.

264) Brzoska, M. (2015) International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. International Affairs, 91 (6): 1339-1349.

265) Caiazza, S., Cotugno, M. Fiordelisi, F. and Stefanelli, V. (2018) The Spillover Effect of Enforcement Actions on Bank Risk-Taking. *Journal of Banking and Finance,* Vol. 91: 146-159.

266) Carr, E. (2001) *The Twenty Years' Crisis*. London: Palgrave. 233 p.

267) Casey Ch.; Fergusson, I.; Rennack, D. and Elsea, J. (2020) The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use. Library of Congress. Congressional Research Service. 68 p. URL:

https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R45618/R45618.1.pdf (accessed 31.01.2026).

268) Casey, Ch. (2023) Export Controls – International Coordination. Congressional Research Service, September 8. 39 p.

269) Casey, Ch. (2023) Export Controls – International Coordination: Issues for Congress. Congressional Research Service, September 8. 40 p.

270) Cavanagh, C. (2024) Small Yard, High Fence? U.S. Economic Restrictions on the People's Republic of China. *Georgetown Security Studies Review.* URL: https://gssr.georgetown.edu/the-forum/topics/geoeconomics/small-yard-high-fence-u-s-economic-restrictions-on-the-peoples-republic-of-china/ (accessed 31.01.2026).

271) Chafetz, J. (2012) Congress's Constitution. *University of Pennsylvania Law Review,* 160: 715-778.

272) Chang, S. (2007) *Economic Sanctions against North Korea.* University of South Alabama, January 6. URL: https://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2007/0106_0800_2104.pdf (accessed 31.01.2026).

273) Chase, I., Dall, E. and Keatinge, T. (2020) Coordinating Sanctions After Brexit. Considerations for the Future of UK Sanctions Policy. RUSI Occasional Paper, May 13.

274) China Law Translate (2020) Export Control Law of the People's Republic of China. URL: https://www.chinalawtranslate.com/en/export-control/#_Toc54004253 (accessed 31.01.2026).

275) China Law Translate (2021) Law of the Peoples' Republic of China on Countering Foreign Sanctions. URL: https://www.chinalawtranslate.com/en/counteringforeignsanctions/ (accessed 31.01.2026).

276) Chorzempa M., Lovely M., Wan Ch. The Rise of U.S. Economic Sanctions on China: Analysis of a New PIIE Dataset // Peterson Institute for International Economics Policy Brief. 2024. № 24-14. 29 p. URL:

https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5044417 (accessed 31.01.2026).

277) Christen E., Fritz O., Hinz J. and Sinabell F. (2017) Russia's and the EU's Sanctions: Economic and Trade Effects, Compliance and the Way Forward. Report of EU Parliament Policy Department, Directorate General For External Policies. 55 p. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603847/EXPO_STU(2017)603847_EN.pdf. (accessed 31.01.2026).

278) Clawson, P. (2013) Iran beyond Oil?, Policy Watch, April 2. 5 p. URL: https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/iran-beyond-oil (accessed 31.01.2026).

279) Clinton, H. (2011) America's Pacific Century. *Foreign Affairs*, October 11. URL: https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/ (accessed 31.01.2026).

280) Connolly, R. (2018) *Russia's Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*, Cambridge: Cambridge University Press. 228 p.

281) Conybeare, J. (1985) Trade Wars. A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smooth Conflicts. *World Politics*, Vol.38, No 1, October: 147-172.

282) Cooper Drury, A. (2005) *Economic Sanctions and Presidential Decisions*. New York: Palgrave Macmillan. 225 p.

283) Cooper, Z. and Lorber, E. (2016) Sanctioning the Dragon. *The National Interest*, March/Aril: 36-42.

284) Crozet, M. and Hinz, J. (2016) Collateral Damage: The Impact of the Russia Sanctions on Sanctioning Countries' Exports. CEP II Working Paper. June 16. 59 p. URL: https://cepii.fr/PDF_PUB/wp/2016/wp2016-16.pdf (accessed 31.01.2026).

285) Danilin, I. (2021) The U.S.-China Technological War. Digital Technologies as a New Factor of World Politics? *Russia in Global Affairs*, Vol. 19 (4), 78-96. f

286) Darsey, J. and Stulberg, A. (2019) Deaf Ears and the U.S.-EU-Russia Sanctions Tangle: Contending Strategic Discourses and Mutual Emboldenment, *International Organizations Research Journal*, 14 (3): 69-98.

287) Delisle, J., Goldstein A. (2021). *After Engagement. Dilemmas in U.S.—China Security Relations*. Washington D.C.: Brookings Institution Press. 388 p.

288) Dorfler, T. (2019) *Security Council Sanctions Governance,* London and New York: Routledge.

289) Douhan, A. (2020) Negative Impact of Unilateral Coercive Measures: Priorities and Roadmap. United Nations General Assembly. Human Rights Council. July 21. 19 p.

290) Douhan, A. (2021a) Targets of Unilateral Coercive Measures: Notion, Categories and Vulnerable Groups. United Nations General Assembly. Human Rights Council. September 13. 24 p.

291) Douhan, A. (2021b) 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. February 12. URL: https://www.ohchr.org/en/statements/2021/02/preliminary-findings-visit-bolivarian-republic-venezuela-special-rapporteur?LangID=E&NewsID=26747 (accessed 31.01.2026).

292) Douhan, A. (2022) Secondary Sanctions, Civil and Criminal Penalties for Circumvention of Sanctions Regimes and Overcompliance with Sanctions. United Nations General Assembly. Human Rights Council. July 15. 21 p.

293) Douhan, A. (2023) Impact of Unilateral Coercive Measures on the Right to Health. United Nations General Assembly. Human Rights Council. July 19. 21 p.

294) Drezner, D. (1999) *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. New York: Cambridge University Press. 342 p.

295) Drezner, D. (2015) Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*, 41: 755-764.

296) Drezner, D. (2022) How not to Sanction? *International Affairs,* 98 (5): 1533-1552.

297) Drezner, D; Farrell, H. and Newman, A. (2021) *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence.* Brookings Institution Press. 352 p.

298) Drury, C. (2005) *Economic Sanctions and Presidential Decisions. Models of Political Rationality.* New York: Palgrave Macmillan. 225 p.

299) Early, B. and Preble, K. (2018) Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306653 (accessed 31.01.2026).

300) Early, B. and Preble, K. (2024) Enforcing Economic Sanctions by Tarnishing Corporate Reputations, *Business and Politics*, 26: 102-123.

301) Egan, M. (2000) U.S. Eases Economic Sanctions on North Korea. Reliefweb, June 19. URL: https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/us-eases-economic-sanctions-north-korea (accessed 31.01.2026).

302) Eichengreen, B. (2022) Sanctions, SWIFT, and China's Cross-Border Interbank Payments System. *Marshall Papers*. Centre for Strategic and International Studies. May. URL: https://www.csis.org/analysis/sanctions-swift-and-chinas-cross-border-interbank-payments-system (accessed 31.01.2026).

303) EU Council (1989) Specific Restrictive Measures in Relation to the Events at the Tiananmen Square of 1989. Political Declaration of European

Council made in Madrid, June 27. URL: https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/10/?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D (accessed 31.01.2026).

304) EU Council (1996) Council Regulation (EC) № 2271/96 of November 22, 1996. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31996R2271 (accessed 31.01.2026).

305) EU Council (2012) Council Decision 2012/35/CFSP of 23 January 2012. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012D0035 (accessed 31.01.2026).

306) EU Council (2014) Council Regulation (EU) № 208/2014 of March 5, 2014. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0208-20240913#M12-2 (accessed 31.01.2026).

307) EU Council (2014a) Council Regulation (EU) № 269/2014 of March 17, 2014. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20250224 (accessed 31.01.2026).

308) EU Council (2014b) Council Regulation (EU) № 833/2014 of July 31, 2014. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20250225 (accessed 31.01.2026).

309) EU Council (2014c) Council Regulation (EU) № 692/2014 of June 23, 2014. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0692-20250225 (accessed 31.01.2026).

310) EU Council (2015) Council Decision (CFSP) 2015/1863 of October 18, 2015. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32015D1863 (accessed 31.01.2026).

311) EU Council (2018) Council Regulation (EU) 2018/1542 of October 15, 2018. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-

content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018R1542-20240913 (accessed 31.01.2026).

312) EU Council (2019) Council Regulation (EU) 2019/796 of May 17, 2019. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02019R0796-20240624 (accessed 31.01.2026).

313) EU Council (2020) Council Regulation (EU) 2020/1998 of December 7, 2020. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020R1998-20241204 (accessed 31.01.2026).

314) EU Council (2022) Council Regulations (EU) 2022/263 of February 23, 2022. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02022R0263-20250225 (accessed 31.01.2026).

315) EU Council (2022) European Security Situation: Notions of 'Spheres of Influence' Have No Place in the 21-st Century. January 24. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/01/24/european-security-situation-notions-of-spheres-of-influence-have-no-place-in-the-21st-century/ (accessed 31.01.2026).

316) EU Council (2024) Directive (EU) 2024/1226 of the European Parliament and of the Council. April 24. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/LSU/?uri=oj:L_202401226 (accessed 31.01.2026).

317) EU Council (2024a) Immobilized Russian Assets: Council Decides to set Aside Extraordinary Revenues. February 12. URL: https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/02/12/immobilised-russian-assets-council-decides-to-set-aside-extraordinary-revenues/ (accessed 31.01.2026).

318) European Commission (2024) Trade and Economic Security. Russia. URL: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/russia_en (accessed 31.01.2026).

319) European Parliament (2022) Statement on Ukraine by European Parliament's Leaders. *The European Times*. February 16. URL: https://europeantimes.news/2022/02/statement-on-ukraine-by-european-parliaments-leaders-news-european-parliament/?ysclid=mbxkf9wdgk270525965 (accessed 31.01.2026).

320) European Union (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. June. 60 p. URL: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf (accessed 31.01.2026).

321) European Union (2024) Restrictive Measures (Sanctions). Update of the EU Best Practices for the Effective Implementation of Restrictive Measures. July 3. 42 p. URL: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11623-2024-INIT/en/pdf (accessed 31.01.2026).

322) Farrell, H. and Newman, A. (2019) Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion. – *International Security*. Vol. 44, No 1. P. 42-79.

323) Feaver, P.; Lorber, E. (2015) The Sanctions Myth. *The National Interest*, July/August, 2015: 22-27.

324) Federal Bureau of Investigation (2016) Grizzly Steppe – Russian Malicious Cyber Activity. Analytical Report of December 29. URL: https://www.cisa.gov/sites/default/files/publications/JAR_16-20296A_GRIZZLY%20STEPPE-2016-1229.pdf (accessed 31.01.2026).

325) Federal Register (2018) A Notice by the Industry and Security Bureau on July 23. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2018/07/23/2018-15633/order-terminating-denial-order-issued-on-april-15-2018-against-zhongxing-telecommunications (accessed 31.01.2026).

326) Felbermayr G, Dai M., Kirilakha A., Syropoulos C., Yalcin E., Yotov Y. (2021) Timing the Impact of Sanctions on Trade // Drexel Economics Working Paper Series. 2021. February 19. 49 p. URL: https://drive.google.com/file/d/1hnOl53dBqtdrDJqFZTk9rU5RPrfpY_lB/view (accessed 31.01.2026).

327) Felbermayr, G; Kirilakha, A; Yalcin, E; Yotov, Y. (2023) The Global Sanctions Data-Base – Release 3: COVID-19, Russia, and Multilateral Sanctions // *Review of International Economics*. 2023. № 32 (1). P. 12-48. URL: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/roie.12691. (accessed 31.01.2026).

328) Fishman, E. and Miller, C. (2022) The New Russian Sanctions Playbook. *Foreign Affairs,* February 28. URL: https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2022-02-28/new-russian-sanctions-playbook (accessed 31.01.2026).

329) Ford, Ch. (2020) Competitive Strategy vis-à-vis China and Russia: a View from the "T Suite". *Arms Control and International Security Papers,* 1 (6), May 11. 9 p.

330) France, Germany, UK (2018) Joint Statement of May 8. URL: https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/disarmament-and-non-proliferation/events/article/jcpoa-joint-statement-by-france-the-united-kingdom-and-germany-08-05-18 (accessed 31.01.2026).

331) Frazer, M. and Trainer, J. (2023) Sanctions by the Numbers: 2022 Year in Review. Center for a New American Security, Research Report, August 03. 9 p.

332) Fuller, D. (2021) China's Counter-Strategy to American Export Controls in Integrated Circuits. *China Leadership Monitor*, 67: 1-15.

333) G7 Finance Ministers (2022) G7 Finance Ministers' Statement on Ukraine. February 14. URL: https://www.mof.go.jp/english/policy/international_policy/convention/g7/g7_20220214.pdf (accessed 31.01.2026).

334) Gabbi, G., Tanzi P.M. and Nadotti L. (2011) Firms Size and Compliance Costs Asymmetries in the Investment Services. *Journal of Financial Regulation and Compliance,* 19 (1): 58-74.

335) Galtung, J. (1967) On the Effects of International Economic Sanctions, with Examples from the Case of Rhodesia. *World Politics*, 19 (3): 378-416.

336) Geranmayeh, E. and Rapnoul, M. (2019) Meeting the Challenge of Secondary Sanctions. European Council on Foreign Relations Report, June. 15 p.

337) Gibbons, J. (1979) *Technology and East-West Trade.* Washington D.C.: U.S. Government Printing Office. 303 p.

338) Gilligan, E. (2016) Smart Sanctions Against Russia: Human Rights, Magnitsky and the Ukrainian Crisis. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization.* 24 (2), Spring 2016: 257-277.

339) Gilpin, R. (2000) *The Challenge of Global Capitalism: The world Economy in the 21st Century.* Princeton: Princeton University Press. 408 p.

340) Giumelli, F. (2013) *How EU Sanctions Work: A New Narrative*. Paris: Institute for Security Studies, May. 49 p.

341) Giumelli, F. (2016) 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.

342) Giumelli, F., Hoffmann, F. and Ksiazczakova, A. (2020) The When, Where and Why of European Union Sanctions. *European Security*, 30 (1): 1-23.

343) Goede, M. de and Sullivan, G. 2016. The Politics of Security Risks. *Environment and Planning D: Society and Space,* 34 (1): 67-88.

344) Gordon, J. (2019) The Not So Targeted Instrument of Asset Freezes. *Ethics and International Affairs*, 33 (3): 303-314.

345) Government of Canada (2014) Special Economic Measures (Ukraine) Regulations (SOR/2014-60). URL: https://laws-

lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2014-60/page-1.html (accessed 31.01.2026).

346) Government of Japan (1949) Foreign Exchange and Foreign Trade Act of December 1, 1949. URL: https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4412/en (accessed 31.01.2026).

347) Graaf, T. van de. (2013) The "Oil Weapon" Reversed? Sanctions Against Iran and U.S.-EU Structural Power. *Middle East Policy,* 20 (3): 145-163.

348) Grauvogel, J. and Soest von, C. (2014) Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes. *European Journal of Political Research,* 53: 635-653.

349) Grzybowski, K. (1972) United States – Soviet Union Trade Agreement of 1972. *Law and Contemporary Problems,* 37: 395-428. URL: https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol37/iss3/2/ (accessed 31.01.2026).

350) Gurule, J. (2017) Utilizing Secondary Sanctions to Curtail the Financing of the Islamic State, Georgetown Journal of International Affairs, 1 (18): 36-42.

351) Haas, M. (2007) *The Ideological Origins of Great Power Politics, 1789-1989*. Ithaka: Cornell University Press. 232 p.

352) Habib, B. (2016) The Enforcement Problem in Resolution 2094 and the United Nations Security Council Sanctions Regime: Sanctioning North Korea. *Australian Journal of International Affairs,* 70 (1): 50-68.

353) Haggard, S. and Noland, M. (2009) Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation. *Asian Survey,* Working Paper 09-4, July. 33 p.

354) Haggard, S., Noland, M. (2017) *Hard Target. Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea.* Stanford: Stanford University Press. 344 p.

355) Hanauer L. (2015) The Days after a Deal with Iran. Congress's Role in Implementing a Nuclear Agreement. Rand Corporation. 38 p.

356) Hardouin, P. (2017) “Too Big to Fail, Too Big to Jail: Restoring Liability a Lesson from HSBC Case. *Journal of Financial Crime,* 24 (4): 513-519.

357) Hatipoglu, E. and Peksen, D. (2018) Economic Sanctions and Banking Crises in Target Economies. *Defense and Peace Economics,* 29 (2): 171-189.

358) Hinz, J. (2017) The Cost of Sanctions: Estimating Lost Trade with Gravity. Kiel Working Paper No 2093, Kiel Institute of the World Economy. November. 27 p. URL: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/171242/1/1004027729.pdf (accessed 31.01.2026).

359) HM Treasury (2025) Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Cyber. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67ab3fb6d41dfb0b59cec476/Cyber.pdf (accessed 31.01.2026).

360) HM Treasury (2025a) Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Chemical Weapons. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/672cc7b7bd79990dfa67cb2a/Chemical_Weapons.pdf (accessed 31.01.2026).

361) Hufbauer, G., Schott, J., Elliot, K. and Oegg, B. (2008) U.S. and UN v. North Korea (1950-: Korean War). Case 50-1. Peterson Institute for International Economics. URL: https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/case-50-1-and-93-1 (accessed 31.01.2026).

362) Hufbauer, G; Shott, J.; Elliott, K.; Oegg, B. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics. 233 p.

363) Hwang, S. (2014) South Korea, the United States and Emergency Powers During Korean Conflict. *The Asia-Pacific Journal*, 12, 5 (1): 1-22. URL: https://apjjf.org/wp-content/uploads/2023/11/article-1036.pdf (accessed 31.01.2026).

364) International Monetary Fund (2019) Russian Federation. IMF Country Report No 19/260. August. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/01/Russian-Federation-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48549 (accessed 31.01.2026).

365) International Monetary Fund (2026) Islamic Republic of Iran. URL: https://www.imf.org/en/Countries/IRN. (accessed 31.01.2026).

366) Iran.ru (2020) Парламент Ирана одобрил закон, предусматривающий принятие стратегических мер по отмене санкций против страны. 03.11.2020. URL: https://www.iran.ru/news/politics/116869/Parlament_Irana_odobril_zakon_predusmatrivayushchiy_prinyatie_strategicheskih_mer_po_otmene_sankciy_protiv_strany?ysclid=m0td61d47958001175 (accessed 31.01.2026).

367) Jaeger, M.D. (2018) *Coercive Sanctions and International Conflicts,* London and New York: Routledge. 254 p.

368) Jaffer, J. (2019) 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,* 51: 77-101.

369) Johnson, H. (1953-1954) Optimum Tariffs and Retaliation. *The Review of Economic Studies*, Vol.21, №2: 142-153.

370) Jones H. (1941) The President, Congress, and Foreign Relations. *California Law Review,* 29 (5): 565-585.

371) Jones, L. (2015) *Societies Under Siege. Exploring How International Economic Sanctions (Do Not) Work*. Oxford: Oxford University Press. 238 p.

372) Jones, L. and Portela, C. (2020) Evaluating the Success of International Sanctions: A New Research Agenda. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 125: 39-60.

373) Jones, S. (2020) Trading Emerging Technologies: Export Controls Meet Reality. *Security and Human Rights,* 31: 47-59.

374) Kadkhodaee, E. and Tari, Z. (2019) Otherising Iran in American Political Discourse: Case Study of a Post-JCPOA Senate Hearing on Iran Sanctions. *Third World Quarterly*, 40 (1): 109-128.

375) Katzman, K. (2019) Iran Oil Sanctions Exceptions Ended. U.S. Congressional Research Service, April 24. 3 p. URL: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11108 (accessed 31.01.2026).

376) Kendall-Taylor, A. and Shullman, D. (2021) Navigating the Deepening Russia-China Partnership. *Transatlantic Security,* CNAS, January. 40 p. URL: https://www.cnas.org/publications/reports/navigating-the-deepening-russia-china-partnership (accessed 31.01.2026).

377) Kentake (2020) Controlling the Export off Digital and Emerging Technologies. Security and Human Rights Perspectives. *Security and Human Rights,* 31: 1-10.

378) Keohane R. and Nye, J. (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition.* Boston: Little Brown. 268 p.

379) Kerr, P. and Casey, Ch. (2021) The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Act of 2018. Congressional Research Service, June 7. URL: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46814 (accessed 31.01.2026).

380) Kholodilin, K. and Netsunajev, A. (2019) Crimea and Punishment: The Impact of Sanctions on Russian Economy and Economies of the Euro Area. *Baltic Journal of Economics,* 19 (1): 39-51. URL: https://www.researchgate.net/publication/329510392_Crimea_and_punishment_The_impact_of_sanctions_on_Russian_economy_and_economies_of_the_euro_area (accessed 31.01.2026).

381) Kim, H. (2014) Stifled Growth and Added Suffering. Tensions Inherent in Sanctions Policies against North Korea. *Critical Asian Studies*, 46 (1): 91-112.

382) Kirkham, K. (2022) *The Political Economy of Sanctions: Resilience and Transformation in Russia and Iran*. London: Palgrave Macmillan. 458 p.

383) Kirkham, K. (ed.) (2024) The Routledge Handbook of the Political Economy of Sanctions. London: Routledge. 360 p.

384) Krige, J. and Daniels, M. (2023) Change and Continuity in U.S. Export Control Policy. *Issues in Science and Technology,* Winter: 24-26.

385) Lampton, D. (2019) Reconsidering U.S.-China Relations. *Asia Policy*, 14 (2): 43-60.

386) Lampton, D. (2024). *Living U.S.-China Relations*. London: Rowman & Littlefield Publishers. 440 p.

387) Laskai, L. and Segal, A. (2018) A New Old Threat. Countering the Return of Chinese Industrial Espionage. Council on Foreign Relations Report, December. URL: https://www.cfr.org/report/threat-chinese-espionage (accessed 31.01.2026).

388) Leloup, L. and Shull S. (1979) Congress Versus the Executive: the "Two Presidencies" Reconsidered. *Social Science Quarterly*, 59 (4): 704-719.

389) Lester, M. (2023) U.S. Authorities First Transfer of Seized Russian Assets to Ukraine. May 15. Global Sanctions. URL: https://globalsanctions.com/2023/05/us-authorises-first-transfer-of-seized-russian-assets-to-ukraine/ (accessed 31.01.2026).

390) Levin, D., Hsu, S. and HyunBee Cho, K. (2023) U.S. Sensitive Technology Export Controls toward China: Lessons from the Soviet Union. Hoover Institution, Hoover History Lab. April. 19 p.

391) Likhacheva, A. (2019) Unilateral Sanctions in a Multipolar World. Challenges and Opportunities for Russia's Strategy. *Russia in Global Affairs,* 17 (3): 109-131.

392) Lindsay, J. (1994) Congress, Foreign Policy, and the New Institutionalism. *International Studies Quarterly*. 38: 281-304.

393) Linebaugh, Ch. and Mulligan, S. (2021) Huawei and U.S. Law. Congressional Research Service, February 23. URL:

https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46693 (accessed 31.01.2026).

394) Lohmann, S. (2019) Extraterritorial U.S. Sanctions. Only the Domestic Courts Could Effectively Curb the Enforcement of U.S. Law Abroad. SWP Comment, February 6.

395) Lucas, R. (2022) The Justice Department is Ending its Controversial China Initiative. NPR, February 23. URL: https://www.npr.org/2022/02/23/1082593735/justice-department-china-initiative (accessed 31.01.2026).

396) Maloney, S. (2015) Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? *Social Research*, 82 (4): 887-911.

397) Manyin, M. and Nikitin, M. (2014) Foreign Assistance to North Korea. Congressional Research Service. April 2. 25 p. URL: https://sgp.fas.org/crs/row/R40095.pdf (accessed 31.01.2026).

398) Manyin, M. and Nikitin, M. (2023) Nuclear Negotiations with North Korea. Congressional Research Service, December 11. 29 p. URL: https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45033.pdf (accessed 31.01.2026).

399) Manyin, M., Hammond, K. and Nikitin, M. (2022) North Korea: September 2022 Update. Congressional Research Service, September 15. 21 p. URL: https://sgp.fas.org/crs/row/R47242.pdf (accessed 31.01.2026).

400) Manyin, M., Nikitin, M. and Smith, K. (2020) North Korea: A Chronology of Events from 2016 to 2020. Congressional Research Service, May 5. 45 p. URL: https://sgp.fas.org/crs/row/R46349.pdf (accessed 31.01.2026).

401) Mattoo, A. and Staiger, R. (2019) Trade Wars. What Do They Mean? Why Are They Happening Now? What Are the Costs? World Bank Group. Policy Research Working Paper, April. 22 P.

402) Mearsheimer, J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton and Company. 592 p.

403) Medeiros E. (2019) The Changing Fundamentals of US-China Relations. *The Washington Quarterly*, 42 (3): 93-119.

404) Meyer, J. (2014) Second Thoughts on Secondary Sanctions. Penn Carey Law: Legal Scholarship Repository, 30 (3): 905-968.

405) MFA of Russia (2018) Statement of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian on the Status of the JCPOA. May 8. URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3212053 (accessed 31.01.2026).

406) Ministry of Commerce of China (2020) Order № of 2020 on Provisions on the Unreliable Entity List. URL: http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/questions/202009/20200903002580.shtml (accessed 31.01.2026).

407) Ministry of Foreign Affairs of Japan (2014) Statement by the Ministry of Foreign Affairs of Japan on the Measures against Russia over the Crimea Referendum. March 18. URL: https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000239.html (accessed 31.01.2026).

408) Ministry of Foreign Affairs of Japan (2014a) Additional Designation of Individuals and Entities Subject to the Measures to Freeze Assets of Those Who are Considered to be Directly Involved in “Annexation” of the Autonomous Republic of Crimea and the City of Sevastopol or Destabilization of East Part of Ukraine. December 9. URL: https://www.mofa.go.jp/press/release/press3e_000028.html (accessed 31.01.2026).

409) Ministry of Foreign Affairs of Japan (2014c) Tightening of Export Restrictions of Arms and Dual-use Goods for Military Use to the Russian Federation and Prohibitive Measure of Issue of Securities by Designated Russian Federation Banks and their Subsidiaries. September 24. URL:

https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000446.html (accessed 31.01.2026).

410) Moret, E., Giumelli F., Bastiat-Jarosz, D. (2017) Sanctions on Russia: Impacts and Economic Costs on the United States. Geneva International Sanctions Network. 25 p.

411) Morgenthau, H. (1946) *Scientific Man Vs, Power Politics.* Chicago: University of Chicago Press, 1946. 245 p.

412) Mueller, R. (2019) Report on the Investigation Into Russian Interference In The 2016 Presidential Election. Washington D.C., March. URL: https://cdn.cnn.com/cnn/2019/images/04/18/mueller-report-searchable.pdf (accessed 31.01.2026).

413) Mulder, N. (2022) *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*. Yale University Press. 416 p.

414) Mulvenon, J. (2022) Seagate Technology and the Case of the Missing Huawei FDPR Enforcement. *Lawfare*, June 6. URL: https://www.lawfaremedia.org/article/seagate-technology-and-case-missing-huawei-fdpr-enforcement (accessed 31.01.2026).

415) National Security Strategy (2010) Washington: The White House. 60 p. URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf (accessed 31.01.2026).

416) National Security Strategy (2015) Washington: The White House. 32 p.

417) National Security Strategy (2017) Washington: The White House. 68 p.

418) National Security Strategy (2022) Washington: The White House. 48 p.

419) National Security Strategy (2025) Washington: The White House. 33 p.

420) Nelson, R. (2017) U.S. Sanctions and Russia's Economy. Congressional Research Service, February 17. URL: https://sgp.fas.org/crs/row/R43895.pdf (accessed 31.01.2026).

421) Nephew, R. (2018) *The Art of Sanctions. A View from the Field*, New York: Columbia University Press. 216 p.

422) Nephew, R. (2019) China and Economic Sanctions: Where Does Washington Have Leverage? Brookings Report. URL: https://www.brookings.edu/research/china-and-economic-sanctions-where-does-washington-have-leverage/(accessed 31.01.2026).

423) Newburg, A. (1990) U.S.-Soviet Trade Agreement and Investment Protection Treaties. *New York Law School Journal of International and Comparative Law.* 11 (3): 447-451. URL: https://core.ac.uk/download/pdf/328106828.pdf (accessed 31.01.2026).

424) Niebuhr R. (1987) Augustine's Political Realism. In. McAfee, Robert Brown (ed). *The Essential Reinhold Niebuhr: Selected Essays and Addresses*. New Haven: Yale University Press. 264 p.

425) Nuclear Threat Initiative (2024) U.S.-DPRK Agreed Framework Overview. URL: https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/us-dprk-agreed-framework/ (accessed 31.01.2026).

426) Office of the Director of National Intelligence (2023) Support Provided by the People's Republic of China to Russia. July. 9 p. URL: https://nsarchive.gwu.edu/sites/default/files/documents/2023-07-00-ODNI-Report_on_Chinese_Support_to_Russia_0.pdf (accessed 31.01.2026).

427) Office of the U.S. Trade Representative (2020) Economic and Trade Agreement Between the United States of America and The Peoples Republic of China. January 15. URL: https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/US_China_Agreement_Fact_Sheet.pdf (accessed 31.01.2026).

428) Office of the U.S. Trade Representative (2024) Russia. URL: https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/russia-and-eurasia/russia (accessed 31.01.2026).

429) Olson, W. (1976) President, Congress and American Foreign Policy: Confrontation or Collaboration? *International Affairs*, 54 (4): 565-581.

430) Oneal, J.; Russet, B. (1999) Assessing the Liberal Peace with Alternative Specifications: Trade Still Reduces Conflict. *Journal of Peace Research*, 36 (4): 423-442.

431) Papal Encyclicals Online (2025) Third Lateran Council – 1179 A.D. URL: https://www.papalencyclicals.net/councils/ecum11.htm (accessed 31.01.2026).

432) Pape, R. (1997) Why Economic Sanctions Do Not Work? *International Security*, Vol.22, Issue 2, (Autumn): 90-136.

433) Park, J. (2014) The Key to the North Korean Targeted Sanctions Puzzle. *The Washington Quarterly,* 37 (3): 199-214.

434) Pompeo, M. (2018) After the Deal: A New Iran Strategy. The Heritage Foundation, May 21. URL: https://www.heritage.org/defense/event/after-the-deal-new-iran-strategy (accessed 31.01.2026).

435) Portela, C. (2010) *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and Why Do They Work?* London: Routledge. 224 p.

436) Pregelj, V. (2005) The Jackson-Vanik Amendment: A Survey. Congressional Research Service, August 1. 22 p.

437) Racz, A., Spillner, O. and Wolff, G. (2023) Why Sanctions Against Russia Work. *Intereconomics*, 58 (1): 52-55.

438) Reisenfeld, S. (1937) The Power of Congress and the President in International Relations: Three Recent Supreme Court Decisions. *California Law Review*, 25 (6): 643-675.

439) Reisenfeld, S. (1987) The Power of Congress and the President in International Relations: Revisited. *California Law Review*, 75 (1): 405-414.

440) Rennack, D. (1997) China: U.S. Economic Sanctions. Congressional Research Service, October 1. URL: https://www.everycrsreport.com/files/19971001_96-272F_08293cd4df48537dae78c8ac54a03dcdd263d39d.pdf (accessed 31.01.2026).

441) Rennack, D. (2006) China: Economic Sanctions. Congressional Research Service, February 1. URL: https://sgp.fas.org/crs/row/RL31910.pdf (accessed 31.01.2026).

442) Rennack, D. (2016) China: Economic Sanctions. Congressional Research Service, August 22. URL: https://www.everycrsreport.com/files/20160822_R44605_160c92226c43bf33f590663dd758fe9b4e0b8caa.pdf (accessed 31.01.2026).

443) Rennack, D. (2023) North Korea: Legislative Basis for U.S. Economic Sanctions. Congressional Research Service, May 31. 69 p. URL: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41438 (accessed 31.01.2026).

444) Ripsman, N.; Taliaferro, J. and Lobell, S. (2016) *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford: Oxford University Press. 196 p.

445) Roehrig, T. and Wessel, L. (2011) Congress and U.S.-North Korean Relations: The Role of the Entrepreneur, *Asian Affairs: An American Review*, 38 (2): 89-108.

446) Rogers, M. and Ruppersberger, D. (2012) Investigative Report on the U.S. National Security Issues Posed by Chinese Telecommunications Companies Huawei and ZTE. U.S. House of Representatives, October 8. URL: https://stacks.stanford.edu/file/druid:rm226yb7473/Huawei-ZTE%20Investigative%20Report%20(FINAL).pdf (accessed 31.01.2026).

447) Rose, G. (1998) Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics,* 51 (1): 144-172.

448) Rosenberg, E., Goldman, Z., Drezner, D. and Solomon-Strauss, J. (2016) The New Tools of Economic Warfare. Effects and Effectiveness of Contemporary U.S. Financial Sanctions. Centre for a New American Security. April. 78 p.

449) Rosenberg, E.; Harrell, P.; Feng, A. (2020) *A New Arsenal for Competition. Coercive Economic Measures in the U.S.-China Relationship*. The Center for New American Security Report. April 24. 65 p.

450) Ruys, T. and Ryngaert, C. (2020) 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,* 89. 116 p.

451) Ruys, T.; Ryngaret, C. and Silvestre, F. (2025) *The Cambridge Handbook of Secondary Sanctions and International Law.* Cambridge: Cambridge University Press. 516 p.

452) Schindler, S., Alami, I., DiCarlo, J., Jepson, N., Rolf, S., Bayirbag, M. (2024) The Second Cold War: U.S.-China Competition for Centrality in Infrastructure, Digital, Production, and Finance Networks. *Geopolitics*, Vol. 29 (4), 1083-1120.

453) Schweller, R. (2004) Unanswered Threat: A Neoclassical Realist Theory of Underbalancing. *International Security,* 29 (2): 159-201.

454) Scott, B.F. (2019) Halkbank and OFAC: A Sanctions Evasion Case Study. – *Journal of Money Laundering Control.* Vol. 22. No 4: 734-743.

455) Scott, J. and Carter, R. (2014) The Not-So-Silent Partner: Patterns of Legislative-Executive Interaction in the War on Terror, 2001-2009. *International Studies Perspectives*, 15: 168-208.

456) Silverstone, P. (1959) The Export Control Act of 1949: Extraterritorial Enforcement. *University of Pennsylvania Law Review.* 107: 331-362.

457) Spadoni, P. (2010) *Failed Sanctions: Why the U.S. Embargo Against Cuba Could Never Work,* Gainesville: University Press of Florida. 230 p.

458) Stewart, I. (2023) Export Controls in an Era of Strategic Competition: Implications for the Existing Landscape and the Need for a New Mltilateral Trade Review Regime, *Strategic Trade Review,* 9 (10): 37-50.

459) Subedi, S. (ed) (2021) *Unilateral Sanctions in International Law. Oxford: Hart Publishing*. 364 p.

460) Summit of Heads of State and Government of the Group of 77 (2014). United Nations General Assembly. Santa Cruz, Bolivia. June. 41 p.

461) Sutter, K. (2021) China's Recent Trade Measures and Countermeasures: Issues for Congress. Congressional Research Service,

September 20. URL: https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R46915/2 (accessed 31.01.2026).

462) Tass (2018) China Calls for Coordinated Measures to Ensure the Integrity of the Iran Agreement. May 9. URL: https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5186677 (accessed 31.01.2026).

463) Terry, P. (2022) Secondary Sanctions: Why the U.S. Approach Is Unlawful and the EU's Response in Ineffective, – *Global Trade and Customs Journal*, 17 (9): 370-379.

464) The Federal Assembly of the Swiss Confederation (2002) Federal Act on the Implementation of International Sanctions of March 22, 2022. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2002/564/en (accessed 31.01.2026).

465) The Government of Hong Kong (1984) The Joint Declaration of the Government of the United Kingdom and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong. URL: https://www.cmab.gov.hk/en/issues/joint3.htm (accessed 31.01.2026).

466) The National Security Strategy of the United States of America (2002) Washington: The White House. 35 p. URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2002.pdf (accessed 31.01.2026).

467) The National Security Strategy of the United States of America (2006) Washington: The White House. 54 p. URL: https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2006.pdf (accessed 31.01.2026).

468) The State Council of the People's Republic of China (2021) China's Export Control. The State Council Information Office of the People's Republic of China. URL: https://english.www.gov.cn/archive/whitepaper/202112/29/content_WS61cc01b8c6d09c94e48a2df0.html (accessed 31.01.2026).

469) The U.S. District Court for the District of Alaska (2024) United States of America vs.Sergey Nefedov and Mark Shumovich. June 11. URL:

https://www.justice.gov/opa/media/1355606/dl?inline (accessed 31.01.2026).

470) Timofeev, I. (2019) Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business. *Russia in Global Affairs,* 17 (3): 86-108.

471) Timofeev, I. (2021) Unilateral and Extraterritorial Sanctions Policy: The Russian Dimension. In *Research Handbook on Unilateral and Extraterritorial Sanctions*. Edited by Beaucillon, Ch. London: Edward Elgar. 512 p.

472) Timofeev, I. (2021a) Sanctions Against Russia: DASKA Takes Heat from State Department Lawyers. Valdai Discussion Club Comments. 25.12.2019. URL: https://valdaiclub.com/a/highlights/sanctions-against-russia-daska-takes-heat/(accessed 31.01.2026).

473) Timofeev, I. (2021b) Policy of Sanctions in Russia-EU Relations. In Routledge Handbook of EU-Russia Relations. Edited by Romanova, T. and David, M. London and New York. P. 252-262.

474) Timofeev, I. (2022) Sanctions on Russia: A New Chapter. *Russia in Global Affairs*, 20 (4): 103-119.

475) Timofeev, I. (2023) Do Sanctions Really Work? The Case of Contemporary Western Sanctions against Russia. In *The Routledge Handbook of the Political Economy of Sanctions*. Edited by Kirkham, K. London: Routledge. 360 p.

476) Timofeev, I. (2025) U.S. Enforcement of Economic Sanctions. *Russia in Global Affairs*, 23 (3): 149-162.

477) Timofeev, I., Arapova, E., Nikitina, Yu. (2024) The Illusion of "Smart" Sanctions: The Russian Case. *Russia in Global Affairs,* 22 (2): 156-178.

478) Trading Economics (2024) China Export to United States, United States Export to China. URL: https://tradingeconomics.com/china/exports/united-states (accessed 31.01.2026).

479) Trading Economics (2024a) Turkey Exports to Russia. URL: https://tradingeconomics.com/turkey/exports/russia (accessed 31.01.2026).

480) Trading Economics (2024b) Turkey Imports from Russia. URL: https://tradingeconomics.com/turkey/imports/russia (accessed 31.01.2026).

481) Trading Economics (2024d) ВВП России на душу населения. URL: https://ru.tradingeconomics.com/russia/gdp-per-capita (accessed 31.01.2026).

482) Trading Economics (2024e) Уровень безработицы в России. URL: https://ru.tradingeconomics.com/russia/unemployment-rate (accessed 31.01.2026).

483) Trading Economics (2024f) Основной уровень инфляции в России. URL: https://ru.tradingeconomics.com/russia/core-inflation-rate (accessed 31.01.2026).

484) Trading Economics (2024c) ВВП России. URL: https://ru.tradingeconomics.com/russia/gdp (accessed 31.01.2026).

485) U.S. Chamber of Commerce (2021) Understanding U.S.-China Decoupling: Macro Trends and Industry Impacts. China Center. URL: https://www.uschamber.com/assets/documents/024001_us_china_decoupling_report_fin.pdf (accessed 31.01.2026).

486) U.S. Code of Federal Regulations (2024) Title 15/B/VII/C Part 730-744). URL: https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C (accessed 31.01.2026).

487) U.S. Code of Federal Regulations (2024a) Title 31/B/V Part 560: 204-206. URL: https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-560/subpart-B (accessed 31.01.2026).

488) U.S. Congress (1917) Trading with the Enemy Act of October 6, 2017. URL: https://archive.org/details/tradingwithenemy00newyrich/page/16/mode/2up (accessed 31.01.2026).

489) U.S. Congress (1949) Export Control Act of 1949. URL: https://archive.org/details/PL8111/page/n1/mode/2up (accessed 31.01.2026).

490) U.S. Congress (1949) Export Control Act of 1949. URL: https://openlibrary.org/works/OL11464937W/Export_Control_Act_of_1949 (accessed 31.01.2026).

491) U.S. Congress (1975) Trade Act of 1974. URL: https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/house-bill/10710 (accessed 31.01.2026).

492) U.S. Congress (1976) National Emergencies Act (NEA) of 1976. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-90/pdf/STATUTE-90-Pg1255.pdf. (accessed 31.01.2026).

493) U.S. Congress (1977). International Emergency Economic Powers Act (IEEPA) of 1977. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/ieepa.pdf. (accessed 31.01.2026).

494) U.S. Congress (1979) Export Administration Act of 1979. URL: https://www.congress.gov/bill/96th-congress/senate-bill/737/text (accessed 31.01.2026).

495) U.S. Congress (1989) Making Appropriations for the Department of Commerce, Justice, and State, the Judiciary, and Related Agencies for the Fiscal Year Ending September 30, 1990, and for other Purposes. URL: https://www.congress.gov/101/statute/STATUTE-103/STATUTE-103-Pg988.pdf (accessed 31.01.2026).

496) U.S. Congress (1989a) International Development and Finance Act of 1989. URL: https://www.govtrack.us/congress/bills/101/hr2494/text (accessed 31.01.2026).

497) U.S. Congress (1990) Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Years 1990 and 1991. URL: https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/3792 (accessed 31.01.2026).

498) U.S. Congress (1991) Chemical and Biological Weapons Control and Elimination Act (CBW) of 1991. URL: https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/3409/text. (accessed 31.01.2026).

499) U.S. Congress (1992) United States – Hong Kong Policy Act of 1992. URL: https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/senate-bill/1731/text (accessed 31.01.2026).

500) U.S. Congress (1994) The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1995. URL: https://www.congress.gov/103/statute/STATUTE-108/STATUTE-108-Pg2663.pdf (accessed 31.01.2026).

501) U.S. Congress (1996) Iran Sanctions Act. URL: https://www.congress.gov/104/plaws/publ172/PLAW-104publ172.pdf (accessed 31.01.2026).

502) U.S. Congress (1999) National Defense Authorization Act of 1999, Sec. 1237. URL: https://www.congress.gov/105/plaws/publ261/PLAW-105publ261.pdf. (accessed 31.01.2026).

503) U.S. Congress (2000) 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 China. URL: https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-106publ286 (accessed 31.01.2026).

504) U.S. Congress (2001) Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriotic Act) Act of 2001. URL: https://www.sec.gov/about/offices/ocie/aml/patriotact2001.pdf (accessed 31.01.2026).

505) U.S. Congress (2004) North Korean Human Rights Act of 2004. URL: https://www.congress.gov/108/statute/STATUTE-118/STATUTE-118-Pg1287.pdf (accessed 31.01.2026).

506) U.S. Congress (2006) North Korea Nonproliferation Act of 2006. URL: https://www.congress.gov/109/plaws/publ353/PLAW-109publ353.pdf (accessed 31.01.2026).

507) U.S. Congress (2010) Justice for Sergei Magnitsky Act of 2010 (A Bill S.3881). URL: https://www.congress.gov/bill/111th-congress/senate-bill/3881/text (accessed 31.01.2026).

508) U.S. Congress (2010a) Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, And Divestment Act of 2010. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr2194.pdf (accessed 31.01.2026).

509) U.S. Congress (2012) Iran Threat Reduction and Syria Human Rights Act of 2012. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/hr_1905_pl_112_158.pdf (accessed 31.01.2026).

510) U.S. Congress (2012a) Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5801/download?inline (accessed 31.01.2026).

511) U.S. Congress (2013) Iran Freedom and Counterproliferation Act of 2012. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5746/download?inline (accessed 31.01.2026).

512) U.S. Congress (2014) Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014. URL: https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/4152/cosponsors (accessed 31.01.2026).

513) U.S. Congress (2014a) Ukraine Freedom Support Act of 2014. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5811/download?inline (accessed 31.01.2026).

514) U.S. Congress (2015) Iran Nuclear Review Act of 2015. URL: https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-114publ17/pdf/PLAW-114publ17.pdf (accessed 31.01.2026).

515) U.S. Congress (2016) North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5776/download?inline (accessed 31.01.2026).

516) U.S. Congress (2016a) Global Magnitsky Human Rights Accountability Act of 2016. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5721/download?inline (accessed 31.01.2026).

517) U.S. Congress (2017) Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/hr3364_pl115-44.pdf. (accessed 31.01.2026).

518) U.S. Congress (2017a). Senate Hearing 115-50. May 10. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-115shrg26242/html/CHRG-115shrg26242.htm(accessed 31.01.2026).

519) U.S. Congress (2018) Export Control Reform Act of 2018. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2019-title50/html/USCODE-2019-title50-chap58.htm (accessed 31.01.2026).

520) U.S. Congress (2018a) An Act to Authorize Appropriations for Fiscal Year 2018 for Military Activities of the Department of Defense. URL: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2810/text (accessed 31.01.2026).

521) U.S. Congress (2018b) Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018. URL: https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf (accessed 31.01.2026).

522) U.S. Congress (2018c) An Act to Promote Access for United States Diplomats and other Officials, Journalists, and other Citizens to Tibetan Areas of the People's Republic of China, and for other Purposes. URL:

https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/1872/text/ih (accessed 31.01.2026).

523) U.S. Congress (2018d) A Bill to Strengthen the North Atlantic Treaty Organization, to Combat International Cyber Cryme, and to Impose Additional Sanctions With Respect to the Russian Federation, an for Other Purposes (A Bill S. 3336). August 1. URL: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3336/cosponsors (accessed 31.01.2026).

524) U.S. Congress (2019) National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019. URL: https://www.congress.gov/115/plaws/publ232/PLAW-115publ232.pdf (accessed 31.01.2026).

525) U.S. Congress (2019a) An Act to Authorize Appropriations for Fiscal Year 2019 for Military Activities of the Department of Defense. URL: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/5515/text (accessed 31.01.2026).

526) U.S. Congress (2019b) Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019. URL: https://www.congress.gov/116/plaws/publ76/PLAW-116publ76.pdf (accessed 31.01.2026).

527) U.S. Congress (2019c) Otto Warmbier North Korea Nuclear Sanctions and Enforcement Act of 2019. URL: https://ofac.treasury.gov/media/43261/download?inline (accessed 31.01.2026).

528) U.S. Congress (2019d) Letter to Honorable Mike Pompeo, Secretary of State. August 5. URL: https://cdn.cnn.com/cnn/2019/images/09/09/cbw.letter.1.pdf (accessed 31.01.2026).

529) U.S. Congress (2019e) Protecting Europe's Energy Security Act of 2019. URL: https://ofac.treasury.gov/media/43256/download?inline (accessed 31.01.2026).

530) U.S. Congress (2019f) Defending America from Kremlin Aggression Act (A Bill S.482). February 13. URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/482/text (accessed 31.01.2026).

531) U.S. Congress (2020) Hong Kong Autonomy Act. URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/7440/text (accessed 31.01.2026).

532) U.S. Congress (2020a) Uyghur Human Rights Policy Act of 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 (accessed 31.01.2026).

533) U.S. Congress (2020b) Letter to President Donald J. Trump. September 8. URL: https://democrats-foreignaffairs.house.gov/_cache/files/9/b/9be2f614-033f-4347-9dae-1eb2cbc1e8ac/873BB6FDE1576F03D98FE079EEDCE2F75572E67F4C61591A625D8B93C6F21E38.9-3-2020.-ele-mcc-letter-to-white-house-navalny.pdf (accessed 31.01.2026).

534) U.S. Congress (2020c) Holding Russia Accountable for Malign Activities Act of 2020 (Bill H.R. 8507). February 20, 2020. URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/8507/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%5D%7D&r=44&s=5 (accessed 31.01.2026).

535) U.S. Congress (2021). A Bill to Strengthen the North Atlantic Treaty Organization, to Combat International Cybercrime, and to Impose Additional Sanctions with Respect to the Russian Federation, and for other Purposes. URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/482/text. (accessed 31.01.2026).

536) U.S. Congress (2021a) To Ensure that Goods Made with Forced Labor in the Xinjiang Uyghur Autonomous Region of the People's Republic of China do not Enter the United States Market, and for other Purposes. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-

bill/6256/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D&r=7&s=2 (accessed 31.01.2026).

537) U.S. Congress (2021b) Holding Russia Accountable for Malign Activities Act of 2021 (Bill S. 208). February 3. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/208/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%5D%7D&r=224&s=2 (accessed 31.01.2026).

538) U.S. Congress (2021c) Holding Russia Accountable for Malign Activities Act of 2021 (Bill H.R. 1223). February 23. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1223/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%5D%7D&r=188&s=1 (accessed 31.01.2026).

539) U.S. Congress (2021d) William M (Mac) Thornberry National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021. URL: https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ283/pdf/PLAW-116publ283.pdf (accessed 31.01.2026).

540) U.S. Congress (2022) Defending Ukraine Sovereignty Act of 2022 (Bill S. 3488). January 12. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3488/text?s=1&r=26&q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D#toc-id1f9e4e637d1c4f9b951d0b587bc06795 (accessed 31.01.2026).

541) U.S. Congress (2022a) Deterring Authoritarian Hostilities Act of 2022 (Bill S. 3513). January 13. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3513/text?s=1&r=25&q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D (accessed 31.01.2026).

542) U.S. Congress (2022b) Putin Accountability Act (Bill H.R. 6422). January 19. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-

bill/6422/text?s=1&r=20&q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D (accessed 31.01.2026).

543) U.S. Congress (2022c) Defending Ukraine Sovereignty Act of 2022 (Bill H.R.6470). January 22. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/6470/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D&r=18&s=1 (accessed 31.01.2026).

544) U.S. Congress (2022d) Never Yielding Europe's Territory (NYET) Act of 2022 (Bill S. 3652). February 15. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3652/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D&r=60&s=5#toc-id63EED024D8794DA295DC51B08ABE341A(accessed 31.01.2026).

545) U.S. Congress (2022e) Never Yielding Europe's Territory (NYET) Act of 2022 (Bill H.R. 6742). February 15. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/6742/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D&r=59&s=5#toc-HF207253B183F4AD9B626C9A94F571EB5 (accessed 31.01.2026).

546) U.S. Congress (2022f) A Bill to Require the Imposition of Sanctions with Respect to Persons that Aid or Assist the Russian Federation in Acts of Military Aggression Toward Ukraine. February 10. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3640/text?s=10&r=1&q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D (accessed 31.01.2026).

547) U.S. Congress (2022g) Ending Importation of Russian Oil Act. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/6968/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D&r=20&s=10 (accessed 31.01.2026).

548) U.S. Congress (2022h) Suspending Normal Trade Relations with Russia and Belarus Act. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/7108/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D&r=3&s=4 (accessed 31.01.2026).

549) U.S. Congress (2022i) James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/7776/text?s=5&r=343&q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%5D%7D (accessed 31.01.2026).

550) U.S. Congress (2022j) A Bill to Authorize the Confiscation of Property of Certain Russian Persons Subject to Sanctions Imposed by the United States and the Use of That Property for the Benefit of the People of Ukraine, and for other Purposes. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3838/text (accessed 31.01.2026).

551) U.S. Congress (2022k) Consolidated Appropriations Act of 2023. URL: https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/2617/text?s=1&r=10&q=%7B%22search%22%3A%22PL+117-328%22%7D (accessed 31.01.2026).

552) U.S. Congress (2023) Making Emergency Supplemental Appropriations for the Fiscal Year Ending September 30, 2024, and for other Purposes. 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 (accessed 31.01.2026).

553) U.S. Congress (2024) Protecting Americans From Foreign Adversary Controlled Application Act. 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 (accessed 31.01.2026).

554) U.S. Congress (2024a) Prohibiting Russian Uranium Imports Act. URL: https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/1042/text?s=1&r=2&q=%7B%22search%22%3A%22uranium%22%7D (accessed 31.01.2026).

555) U.S. Congress (2024b) Making Emergency Supplement Appropriations for the Fiscal Year Ending September 30, 2024, and for other Purposes. 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 (accessed 31.01.2026).

556) U.S. Department of Commerce (1973) U.S.-Soviet Commercial Agreements, 1972: Texts, Summaries, and Supporting Papers. Washington D.C.: U.S. Department of Commerce, Bureau of East-West Trade. 120 p. URL: https://archive.org/details/ussovietcommerci00unit (accessed 31.01.2026).

557) U.S. Department of Commerce (2019) A Rule on September 10, 2019. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2019/10/09/2019-22210/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list (accessed 31.01.2026).

558) U.S. Department of Commerce (2020) A Rule on December 23, 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 (accessed 31.01.2026).

559) U.S. Department of Commerce (2020a) Commerce Addresses Huawei's Efforts to Undermine Entity List, Restricts Products Designed and Produced with U.S. Technologies. May 15. URL: https://2017-2021.commerce.gov/news/press-releases/2020/05/commerce-addresses-huaweis-efforts-undermine-entity-list-restricts.html (accessed 31.01.2026).

560) U.S. Department of Commerce (2021) Rule on 23 June 2021. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2021/06/23/2021-13156/rescission-of-identification-of-prohibited-transactions-with-respect-to-tiktok-and-wechat (accessed 31.01.2026).

561) U.S. Department of Commerce (2021a) A Rule of June 24, 2021. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2021/06/24/2021-13395/addition-of-certain-entities-to-the-entity-list (accessed 31.01.2026).

562) U.S. Department of Commerce (2021b) U.S. Trade with Russia. URL: https://www.bis.doc.gov/index.php/country-papers/2999-2021-statistical-analysis-of-u-s-trade-with-russia/file (accessed 31.01.2026).

563) U.S. Department of Commerce (2022) A Rule by the Industry and Security Bureau. March 03. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2022/03/03/2022-04300/implementation-of-sanctions-against-russia-under-the-export-administration-regulations-ear (accessed 31.01.2026).

564) U.S. Department of Commerce (2022a) A Rule by the Industry and Security Bureau. March 8. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2022/03/08/2022-04912/expansion-of-sanctions-against-the-russian-industry-sector-under-the-export-administration (accessed 31.01.2026).

565) U.S. Department of Commerce (2022b) A Rule by the Industry and Security Bureau. May 11. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2022/05/11/2022-10099/expansion-of-sanctions-against-russian-industry-sectors-under-the-export-administration-regulations (accessed 31.01.2026).

566) U.S. Department of Commerce (2022c) A Rule by the Industry and Security Bureau. September 16. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2022/09/16/2022-19910/implementation-of-additional-sanctions-against-russia-and-belarus-under-the-export-administration (accessed 31.01.2026).

567) U.S. Department of Commerce (2022d) A Rule by the Industry and Security Bureau. March 16. URL: https://public-inspection.federalregister.gov/2022-05604.pdf (accessed 31.01.2026).

568) U.S. Department of Commerce (2022e) Release of October 7. URL: https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file (accessed 31.01.2026).

569) U.S. Department of Commerce (2023) A Rule by the Industry and Security Bureau. February 27. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2023/02/27/2023-03927/implementation-of-additional-sanctions-against-russia-and-belarus-under-the-export-administration (accessed 31.01.2026).

570) U.S. Department of Commerce (2023a) A Rule by the Industry and Security Bureau. May 23. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2023/05/23/2023-10774/implementation-of-additional-sanctions-against-russia-and-belarus-under-the-export-administration (accessed 31.01.2026).

571) U.S. Department of Commerce (2023b) Release of October 17. URL: https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3355-2023-10-17-bis-press-release-acs-and-sme-rules-final-js/file (accessed 31.01.2026).

572) U.S. Department of Commerce (2024) BIS Leadership and Offices. URL: https://www.bis.gov/bis_leadership-and-offices (accessed 31.01.2026).

573) U.S. Department of Commerce (2024a) A Rule by the Industry and Security Bureau. March 21. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/21/2024-06067/export-administration-regulations-end-user-controls-imposition-of-restrictions-on-certain-persons (accessed 31.01.2026).

574) U.S. Department of Commerce (2024b) Common High Priority List. February 23. URL: https://www.bis.doc.gov/index.php/all-articles/13-policy-guidance/country-guidance/2172-russia-export-controls-list-of-common-high-priority-items (accessed 31.01.2026).

575) U.S. Department of Commerce (2024c) Don’t Let This Happen to You. Actual Investigations of Export Control and Antiboycott Violations. November. URL: https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/enforcement/1005-don-t-let-this-happen-to-you-1/file (accessed 31.01.2026).

576) U.S. Department of Commerce (2025) Export Administration Regulations. URL: https://www.bis.gov/regulations/ear/738#section-738.2 (accessed 31.01.2026).

577) U.S. Department of Commerce (2025a) A Rule of January 15, 2025. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/15/2025-00636/framework-for-artificial-intelligence-diffusion (accessed 31.01.2026).

578) U.S. Department of Commerce (2025b) Release of May 12, 2025. URL: https://media.bis.gov/sites/default/files/documents/05.07%20Recission%20of%20AI%20Diffusion%20Press%20Release.pdf (accessed 31.01.2026).

579) U.S. Department of Defense (2020) Department of Defense Releases List of Additional Companies in Accordance with Section 1237 of FY99 NDAA. 03.12.2020. URL: https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2434513/dod-releases-list-of-additional-companies-in-accordance-with-section-1237-of-fy/.(accessed 31.01.2026).

580) U.S. Department of Defense (2021) DOD Releases List of Additional Companies, In Accordance with Section 1237 of FY99 NDAA. January 14. URL: https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2472464/dod-releases-list-of-additional-companies-in-accordance-with-section-1237-of-fy/ (accessed 31.01.2026).

581) U.S. Department of Justice (2017) ZTE Corporation Agrees to Plead Guilty and Pay over 430,4 mln. $ for Violating U.S. Sanctions by Sending U.S.-Origin Items to Iran. Press Release of March 7. URL:

https://www.justice.gov/opa/pr/zte-corporation-agrees-plead-guilty-and-pay-over-4304-million-violating-us-sanctions-sending (accessed 31.01.2026).

582) U.S. Department of Justice (2019) Press Release. December 3. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/department-justice-announces-indictment-charging-russians-italians-and-others-attempting (accessed 31.01.2026).

583) U.S. Department of Justice (2020) Press Release. December 18. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/international-trio-indicted-austin-illegal-exports-russia (accessed 31.01.2026).

584) U.S. Department of Justice (2021) Information About the Department of Justice's China Initiative and a Compilation of China-Related Prosecutions Since 2018. November 19. URL: https://www.justice.gov/archives/nsd/information-about-department-justice-s-china-initiative-and-compilation-china-related (accessed 31.01.2026).

585) U.S. Department of Justice (2022) Press Release. October 24. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/two-arrested-and-13-charged-three-separate-cases-alleged-participation-malign-schemes-united (accessed 31.01.2026).

586) U.S. Department of Justice (2022a) Press Release. September 29. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/russian-oligarch-oleg-vladimirovich-deripaska-and-associates-indicted-sanctions-evasion-and(accessed 31.01.2026).

587) U.S. Department of Justice (2023) Press Release. November 1. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/four-arrested-and-multiple-russian-nationals-charged-connection-two-schemes-evade-sanctions(accessed 31.01.2026).

588) U.S. Department of Justice (2023a) Press Release. September 18. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/russian-international-money-launderer-arrested-illicitly-procuring-large-quantities-us(accessed 31.01.2026).

589) U.S. Department of Justice (2023b). Press Release. August 31. URL: https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/russian-german-national-arrested-illegally-exporting-russia-sensitive-us-sourced(accessed 31.01.2026).

590) U.S. Department of Justice (2023c) Press Release. May 16. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-announces-five-cases-part-recently-launched-disruptive-technology-strike(accessed 31.01.2026).

591) U.S. Department of Justice (2023d) Press Release. March 2. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/two-us-citizens-arrested-illegally-exporting-technology-russia(accessed 31.01.2026).

592) U.S. Department of Justice (2023e) January 23. URL: https://www.justice.gov/usao-sdny/pr/former-special-agent-charge-new-york-fbi-counterintelligence-division-charged-violating(accessed 31.01.2026).

593) U.S. Department of Justice (2023f) Press Release. April 25. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/new-york-attorney-pleads-guilty-conspiring-commit-money-laundering-promote-sanctions(accessed 31.01.2026).

594) U.S. Department of Justice (2023g) Press Release. February 7. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/associate-sanctioned-oligarch-indicted-sanctions-evasion-and-money-laundering?utm_medium=email&utm_source=govdelivery(accessed 31.01.2026).

595) U.S. Department of Justice (2024) Press Release. January 18. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/businessman-arrested-scheme-illegally-export-semiconductors-and-other-controlled-technology(accessed 31.01.2026).

596) U.S. Department of Justice (2025) Press Release. February 13. URL: https://www.justice.gov/opa/pr/ohio-based-supplier-aircraft-parts-and-three-employees-charged-illicit-export-scheme (accessed 31.01.2026).

597) U.S. Department of State (1947) Immediate U.S. Economic Policy Towards Soviet Sphere. Paper Prepared in the Department of State. November 19. URL: https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1948v04/d325 (accessed 31.01.2026).

598) U.S. Department of State (1950) The Secretary of State to the Embassy in the Soviet Union. Abrogation of U.S.- USSR Commercial Agreement. February 2. URL: https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1950v04/d598 (accessed 31.01.2026).

599) U.S. Department of State (1992) Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula. U.S. Department of State Archive. URL: https://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/or/2004/31011.htm (accessed 31.01.2026).

600) U.S. Department of State (2002) Terminating the Application of Jackson-Vanik Legislation to Russia. Alan P. Larson, Under Secretary for Economic, Business, and Agricultural Affairs Testimony Before the House Ways and Means Committee. April 11. URL: https://2001-2009.state.gov/e/rm/2002/9310.htm (accessed 31.01.2026).

601) U.S. Department of State (2005) Joint Statement of the Fourth Round of Six-Party Talks Beijing, September 19, 2005. U.S. Department of State Archive. URL: https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2005/53490.htm (accessed 31.01.2026).

602) U.S. Department of State (2016) Department of State Actions in Response to Russian Harassment. December 29. URL: https://uz.usembassy.gov/department-state-actions-response-russian-harassment/ (accessed 31.01.2026).

603) U.S. Department of State (2018) Joint Statement on the Salisbury Attack. September 6. URL: https://2017-2021.state.gov/joint-statement-on-the-salisbury-attack/ (accessed 31.01.2026).

604) U.S. Department of State (2018a) Determinations Regarding Use of Chemical Weapons by Russia Under the Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991.

605) U.S. Department of State (2020) Media Note of January 31. URL: https://2017-2021.state.gov/u-s-department-of-state-concludes-10-million-settlement-of-alleged-export-violations-by-airbus-se/ (accessed 31.01.2026).

606) U.S. Department of State (2020a) Implementing Visa Restrictions Under the Reciprocal Access to Tibet Act. July 7. URL: https://2017-2021.state.gov/implementing-visa-restrictions-under-the-reciprocal-access-to-tibet-act/ (accessed 31.01.2026).

607) U.S. Department of State (2020b) Notice of Department of State Public Guidance for the Protecting Europe's Energy Security Act (PEEASA). 11.05.2020. 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. (accessed 31.01.2026).

608) U.S. Department of State (2021) Report to Congress on Provision of Pipe-Lying Vessels and Activities for Certain Russian Energy Export Pipelines Section 7503 (a) of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 (PL 116-92) as Amended by Section 1242 of the National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021. 17.05.2021. URL: http://docs.dpaq.de/17627-ns2-bericht.pdf. (accessed 31.01.2026).

609) U.S. Department of the Treasury (2005) Press Release of September 15. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/js2720 (accessed 31.01.2026).

610) U.S. Department of the Treasury (2006) Foreign Assets Control Regulations. URL: https://ofac.treasury.gov/media/4746/download?inline (accessed 31.01.2026).

611) U.S. Department of the Treasury (2009) Economic Sanctions Enforcement Guidelines. November 9. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7566/download?inline(accessed 31.01.2026).

612) U.S. Department of the Treasury (2014a) Directive 1 (as Amended on September 29, 2017) Under Executive Order 13662. URL:

https://ofac.treasury.gov/media/8696/download?inline (accessed 31.01.2026).

613) U.S. Department of the Treasury (2014b) Directive 2 (as Amended on September 29, 2017) Under Executive Order 13662. URL: https://ofac.treasury.gov/media/8706/download?inline (accessed 31.01.2026).

614) U.S. Department of the Treasury (2014c) Directive 4 (October 31, 2017) Under Executive Order 13662. URL: https://ofac.treasury.gov/media/8711/download?inline (accessed 31.01.2026).

615) U.S. Department of the Treasury (2014d) Determination Pursuant to Section 1 (a) (i) of Executive Order 13662. July 16. URL: https://ofac.treasury.gov/media/43246/download?inline (accessed 31.01.2026).

616) U.S. Department of the Treasury (2014e) Determination Pursuant to Section 1 (a) (i) of Executive Order 13662. September 12. URL: https://ofac.treasury.gov/media/43251/download?inline (accessed 31.01.2026).

617) U.S. Department of the Treasury (2014f) Directive 3 (September 12, 2014) Under Executive Order 13662. URL: https://ofac.treasury.gov/media/8691/download?inline (accessed 31.01.2026).

618) U.S. Department of the Treasury (2014g) Press Release of September 12. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl2629 (accessed 31.01.2026).

619) U.S. Department of the Treasury (2015) Frequently Asked Question № 56. January 30. URL: https://ofac.treasury.gov/faqs/topic/1631 (accessed 31.01.2026).

620) U.S. Department of the Treasury (2016) Imposition of Special Measure Against North Korea as a Jurisdiction of Primary Money

Laundering Concern. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2016/11/09/2016-27049/imposition-of-special-measure-against-north-korea-as-a-jurisdiction-of-primary-money-laundering (accessed 31.01.2026).

621) U.S. Department of the Treasury (2016a) Press Release of September 26. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl5059 (accessed 31.01.2026).

622) U.S. Department of the Treasury (2017) Enforcement Information For March 7, 2017. URL: https://ofac.treasury.gov/media/11131/download?inline (accessed 31.01.2026).

623) U.S. Department of the Treasury (2017a) A Rule by the Financial Crimes Enforcement Network on August 11. 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 (accessed 31.01.2026).

624) U.S. Department of the Treasury (2017b) Specially Designated Nationals List Update of June 1. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20170601 (accessed 31.01.2026).

625) U.S. Department of the Treasury (2018) Frequently Asked Questions Regarding the Re-Imposition of Sanctions Pursuant to the May 8, 2018 National Security Presidential Memorandum Relating to the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA). URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf(accessed 31.01.2026).

626) U.S. Department of the Treasury (2018a) Specially Designated Nationals List Update of August 21. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20180821 (accessed 31.01.2026).

627) U.S. Department of the Treasury (2018b) Press Release of April 6, 2018. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0338 (accessed 31.01.2026).

628) U.S. Department of the Treasury (2018c). Frequently Asked Questions. Question 638. November 5. URL: https://ofac.treasury.gov/faqs/638(accessed 31.01.2026).

629) U.S. Department of the Treasury (2019) Issuance of Russia-Related Directive Pursuant to Executive Order 13883, August 1. September 16. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2019/09/16/2019-19890/issuance-of-russia-related-directive-pursuant-to-executive-order-13883-of-august-1-2019 (accessed 31.01.2026).

630) U.S. Department of the Treasury (2019a) A Framework for OFAC Compliance Commitments. May 2. URL: https://ofac.treasury.gov/media/16331/download?inline (accessed 31.01.2026).

631) U.S. Department of the Treasury (2020) CAATSA-Russia Related Designations of December 14, 2020. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20201214_33(accessed 31.01.2026).

632) U.S. Department of the Treasury (2020a) Fact Sheet: Provision of Humanitarian Assistance and Trade to Combat COVID-19 of April 16, 2020. URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20200416 (accessed 31.01.2026).

633) U.S. Department of the Treasury (2020b) Press Release of August 7, 2020. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1088(accessed 31.01.2026).

634) U.S. Department of the Treasury (2020c) Press Release of July 9, 2020. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1055(accessed 31.01.2026).

635) U.S. Department of the Treasury (2020d) Xinjiang Supply Chain Business Advisory of July 1, 2020. URL: https://ofac.treasury.gov/media/44066/download?inline (accessed 31.01.2026).

636) U.S. Department of the Treasury (2020e) Specially Designated Nationals List Update of March 2. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20200302 (accessed 31.01.2026).

637) U.S. Department of the Treasury (2021) Directive 1 Under Executive Order of April 15, 2021. URL: https://ofac.treasury.gov/media/57816/download?inline(accessed 31.01.2026).

638) U.S. Department of the Treasury (2021a) Non-SDN Chinese Military-Industrial Companies List. URL: https://www.treasury.gov/ofac/downloads/ccmc/nscmiclist.pdf (accessed 31.01.2026).

639) U.S. Department of the Treasury (2021b) Press Release of February 26, 2021. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0038(accessed 31.01.2026).

640) U.S. Department of the Treasury (2021c) General License №19 of December 22, 2021. URL: ct_gl19.pdf (treasury.gov) (accessed 31.01.2026).

641) U.S. Department of the Treasury (2021d) Enforcement Release of January 14. URL: https://ofac.treasury.gov/media/50611/download?inline (accessed 31.01.2026).

642) U.S. Department of the Treasury (2021e) Press Release of March 2, 2021. URL: https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/8507/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%5D%7D&r=44&s=5 (accessed 31.01.2026).

643) U.S. Department of the Treasury (2022) Changes to the List of Foreign Financial Institutions Subject to Corresponding Account or Payable-Through Account Sanctions. URL:

https://www.treasury.gov/ofac/downloads/capta/captanew22.pdf. (accessed 31.01.2026).

644) U.S. Department of the Treasury (2022a) Changes to the List of Foreign Sanctions Evaders Sanctioned Pursuant to Executive Order 13608. URL: https://www.treasury.gov/ofac/downloads/fse/fsenew22.pdf (accessed 31.01.2026).

645) U.S. Department of the Treasury (2022aa) Press Release of September 15. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0954 (accessed 31.01.2026).

646) U.S. Department of the Treasury (2022ab) Press Release of October 19. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20221019_33 (accessed 31.01.2026).

647) U.S. Department of the Treasury (2022ac) Press Release of November 14. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20221114 (accessed 31.01.2026).

648) U.S. Department of the Treasury (2022ad) Press Release of November 14. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1163 (accessed 31.01.2026).

649) U.S. Department of the Treasury (2022ae) Determination Pursuant to Section 1(a)(ii) of Executive Order 14071. May 8. URL: https://ofac.treasury.gov/media/922956/download?inline (accessed 31.01.2026).

650) U.S. Department of the Treasury (2022af) Determination Pursuant to Section 1(a)(ii) of Executive Order 14071. September 15. URL: https://ofac.treasury.gov/media/926591/download?inline (accessed 31.01.2026).

651) U.S. Department of the Treasury (2022ag) Determination Pursuant to Section 1(a)(ii) of Executive Order 14071. December 5. URL: https://ofac.treasury.gov/media/929501/download?inline (accessed 31.01.2026).

652) U.S. Department of the Treasury (2022b) Press Release of May 27. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0801 (accessed 31.01.2026).

653) U.S. Department of the Treasury (2022c) Directive 1A Under Executive Order 14024. February 22. URL: https://ofac.treasury.gov/media/918731/download?inline (accessed 31.01.2026).

654) U.S. Department of the Treasury (2022d) Press Release of February 22. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0602 (accessed 31.01.2026).

655) U.S. Department of the Treasury (2022e) Directive 2 Under Executive Order 14024. February 24. https://ofac.treasury.gov/media/918471/download?inline (accessed 31.01.2026).

656) U.S. Department of the Treasury (2022f) Directive 3 Under Executive Order 14024. February 24. URL: https://ofac.treasury.gov/media/918476/download?inline (accessed 31.01.2026).

657) U.S. Department of the Treasury (2022g) PEESA Designations. February 24. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20220223_33 (accessed 31.01.2026).

658) U.S. Department of the Treasury (2022h) Determination Pursuant to Section 1(a)(i) of Executive Order 14024. February 22. URL: https://ofac.treasury.gov/media/918726/download?inline (accessed 31.01.2026).

659) U.S. Department of the Treasury (2022i) U.S. Department of the Treasury (2022h) Determination Pursuant to Section 1(a)(i) of Executive Order 14024. March 31. URL: https://ofac.treasury.gov/media/921226/download?inline (accessed 31.01.2026).

660) U.S. Department of the Treasury (2022j) U.S. Department of the Treasury (2022h) Determination Pursuant to Section 1(a)(i) of Executive Order 14024. May 08. URL: https://ofac.treasury.gov/media/922951/download?inline (accessed 31.01.2026).

661) U.S. Department of the Treasury (2022k) U.S. Department of the Treasury (2022h) Determination Pursuant to Section 1(a)(i) of Executive Order 14024. September 15. URL: https://ofac.treasury.gov/media/926586/download?inline (accessed 31.01.2026).

662) U.S. Department of the Treasury (2022l) Determination Pursuant to Section 1(a)(i)(A) of Executive Order 14068. June 28. URL: https://ofac.treasury.gov/media/923986/download?inline (accessed 31.01.2026).

663) U.S. Department of the Treasury (2022m) Press Release of February 25. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0610 (accessed 31.01.2026).

664) U.S. Department of the Treasury (2022n) Press Release of February 2024. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0607 (accessed 31.01.2026).

665) U.S. Department of the Treasury (2022o) Press Release of March 11. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0650 (accessed 31.01.2026).

666) U.S. Department of the Treasury (2022p) Press Release of March 16. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0659 (accessed 31.01.2026).

667) U.S. Department of the Treasury (2022q) Press Release of March 24. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0677 (accessed 31.01.2026).

668) U.S. Department of the Treasury (2022r) Press Release of April 5. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0701 (accessed 31.01.2026).

669) U.S. Department of the Treasury (2022s) Press Release of April 6. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0705 (accessed 31.01.2026).

670) U.S. Department of the Treasury (2022t) Press Release of April 7. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0707 (accessed 31.01.2026).

671) U.S. Department of the Treasury (2022u) Press Release of April 20. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0731 (accessed 31.01.2026).

672) U.S. Department of the Treasury (2022v) Press Release of May 8. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0771 (accessed 31.01.2026).

673) U.S. Department of the Treasury (2022w) Press Release of June 2. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0802 (accessed 31.01.2026).

674) U.S. Department of the Treasury (2022x) Press Release of February 28. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0612 (accessed 31.01.2026).

675) U.S. Department of the Treasury (2022y) Press Release of July 29. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20220729 (accessed 31.01.2026).

676) U.S. Department of the Treasury (2022z) Press Release of August 2. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20220802 (accessed 31.01.2026).

677) U.S. Department of the Treasury (2023) Non-SDN Palestinian Legislative Council List. URL:

https://ofac.treasury.gov/media/10411/download?inline (accessed 31.01.2026).

678) U.S. Department of the Treasury (2023a) Press Release of February 1. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1241 (accessed 31.01.2026).

679) U.S. Department of the Treasury (2023b) Press Release of February 24. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1296 (accessed 31.01.2026).

680) U.S. Department of the Treasury (2023c) Press Release of April 12. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1402 (accessed 31.01.2026).

681) U.S. Department of the Treasury (2023d) Press Release of May 19. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1494 (accessed 31.01.2026).

682) U.S. Department of the Treasury (2023e) Press Release of July 20. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1636 (accessed 31.01.2026).

683) U.S. Department of the Treasury (2023f) Press Release of August 11. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1690 (accessed 31.01.2026).

684) U.S. Department of the Treasury (2023g) Press Release of September 14. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1731 (accessed 31.01.2026).

685) U.S. Department of the Treasury (2023h) Press Release of October 12. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20231012 (accessed 31.01.2026).

686) U.S. Department of the Treasury (2023i) Press Release of December 1. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20231201 (accessed 31.01.2026).

687) U.S. Department of the Treasury (2023j) Press Release of December 5. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1949 (accessed 31.01.2026).

688) U.S. Department of the Treasury (2023k) Russia-Related Designations. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20231205

689) U.S. Department of the Treasury (2023l) Press Release of December 12. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1978 (accessed 31.01.2026).

690) U.S. Department of the Treasury (2023m) Determination Pursuant to Section 1(a)(ii) of Executive Order 14071. February 5. URL: https://ofac.treasury.gov/media/931021/download?inline(accessed 31.01.2026).

691) U.S. Department of the Treasury (2023n) Determination Pursuant to Section 1(a)(ii) of Executive Order 14071. May 19. URL: https://ofac.treasury.gov/media/931776/download?inline (accessed 31.01.2026).

692) U.S. Department of the Treasury (2023o) Determination Pursuant to Section 1(a)(i)(A) of Executive Order 14068. December 22. URL: https://ofac.treasury.gov/media/932451/download?inline(accessed 31.01.2026).

693) U.S. Department of the Treasury (2023p) Determination Pursuant to Section 1(a)(i) of Executive Order 14024. May 19. URL: https://ofac.treasury.gov/media/931771/download?inline(accessed 31.01.2026).

694) U.S. Department of the Treasury (2023q) Determination Pursuant to Section 1(a)(i) of Executive Order 14024. February 24.

695) U.S. Department of the Treasury (2024) Non-SDN Menu-Based Sanctions List (NS-MBS List), February 23. URL: https://www.treasury.gov/ofac/downloads/mbs/mbslist.pdf (accessed 31.01.2026).

696) U.S. Department of the Treasury (2024a) Sanctions Programs and Country Information. URL: https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information (accessed 31.01.2026).

697) U.S. Department of the Treasury (2024aa) OFAC Sanctions Advisory. June 12, 2024. URL: https://ofac.treasury.gov/media/932436/download?inline (accessed 31.01.2026).

698) U.S. Department of the Treasury (2024ab) Determination Pursuant to Section 1(a)(ii) of Executive Order 14071. April 12. URL: https://ofac.treasury.gov/media/932801/download?inline (accessed 31.01.2026).

699) U.S. Department of the Treasury (2024ac) Determination Pursuant to Section 1(a)(ii) of Executive Order 14071. September 12. URL: https://ofac.treasury.gov/media/932951/download?inline (accessed 31.01.2026).

700) U.S. Department of the Treasury (2024ad) Determination Pursuant to Section 1(a)(i)(A) of Executive Order 14068. March 1. URL: https://ofac.treasury.gov/media/932611/download?inline (accessed 31.01.2026).

701) U.S. Department of the Treasury (2024ae) Determination Pursuant to Section 1(a)(i)(A) of Executive Order 14068. March 1. URL: https://ofac.treasury.gov/media/932606/download?inline (accessed 31.01.2026).

702) U.S. Department of the Treasury (2024af) Determination Pursuant to Section 1(a)(i)(A) of Executive Order 14068. April 12. URL: https://ofac.treasury.gov/media/932796/download?inline (accessed 31.01.2026).

703) U.S. Department of the Treasury (2024b) Office of Foreign Assets Control. Civil Penalties and Enforcement Information. URL:

https://ofac.treasury.gov/civil-penalties-and-enforcement-information (accessed 31.01.2026).

704) U.S. Department of the Treasury (2024c) Sanctions List Search. URL: https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/ (accessed 31.01.2026).

705) U.S. Department of the Treasury (2024d) Press Release of January 18. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20240118 (accessed 31.01.2026).

706) U.S. Department of the Treasury (2024e) Press Release of February 23. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2118 (accessed 31.01.2026).

707) U.S. Department of the Treasury (2024f) Russia-Related Designations of February 23.URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20240223 (accessed 31.01.2026).

708) U.S. Department of the Treasury (2024g) Press Release of March 25.URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2204 (accessed 31.01.2026).

709) U.S. Department of the Treasury (2024h) Press Release of April 15. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2251 (accessed 31.01.2026).

710) U.S. Department of the Treasury (2024i) Press Release of May 1. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2318 (accessed 31.01.2026).

711) U.S. Department of the Treasury (2024j) Press Release of May 14. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2337 (accessed 31.01.2026).

712) U.S. Department of the Treasury (2024k) Press Release of May 16. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2345 (accessed 31.01.2026).

713) U.S. Department of the Treasury (2024l) Updated Guidance for Foreign Financial Institutions on OFAC Sanctions Authorities Targeting

Support to Russia's Military-Industrial Base. June 12. URL: https://ofac.treasury.gov/media/932436/download?inline (accessed 31.01.2026).

714) U.S. Department of the Treasury (2024m) Press Release of June 12. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2404 (accessed 31.01.2026).

715) U.S. Department of the Treasury (2024n) Press Release of June 21. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2420 (accessed 31.01.2026).

716) U.S. Department of the Treasury (2024o) Press Release of July 19. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases?title=&publication-start-date=2024-07-01&publication-end-date=2024-07-30&page=3 (accessed 31.01.2026).

717) U.S. Department of the Treasury (2024p) Press Release of August 9. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2533 (accessed 31.01.2026).

718) U.S. Department of the Treasury (2024q) Press Release of August 23. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2546 (accessed 31.01.2026).

719) U.S. Department of the Treasury (2024r) Press Release of September 4. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2559 (accessed 31.01.2026).

720) U.S. Department of the Treasury (2024s) Press Release of September 10. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2570 (accessed 31.01.2026).

721) U.S. Department of the Treasury (2024t) Press Release of September 19. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2590 (accessed 31.01.2026).

722) U.S. Department of the Treasury (2024u) Press Release of October 30. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2700 (accessed 31.01.2026).

723) U.S. Department of the Treasury (2024v) Press Release of November 21. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2725#ftnref1 (accessed 31.01.2026).

724) U.S. Department of the Treasury (2024w) Sanctions Risk for Foreign Financial Institutions that Join Russian Financial Messaging System, System for Transfer of Financial Messages. November 21. URL: https://ofac.treasury.gov/media/933656/download?inline (accessed 31.01.2026).

725) U.S. Department of the Treasury (2024x) Press Release of December 16. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2751 (accessed 31.01.2026).

726) U.S. Department of the Treasury (2024y) Press Release of December 31. https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2766 (accessed 31.01.2026).

727) U.S. Department of the Treasury (2024z) Press Release of December 31. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2765 (accessed 31.01.2026).

728) U.S. Department of the Treasury (2025) Press Release of January 10. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2777 (accessed 31.01.2026).

729) U.S. Department of the Treasury (2025a) Press Release of January 15. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2785 (accessed 31.01.2026).

730) U.S. Department of the Treasury (2025b) Determination Pursuant to Section 1(a)(ii) of Executive Order 14071. January 10. URL: https://ofac.treasury.gov/media/933901/download?inline (accessed 31.01.2026).

731) U.S. Department of the Treasury (2025c) Press Release of October 22. URL: https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0290 (accessed 31.01.2026).

732) U.S. Department of the Treasury (2025d) Issuance of New and Amended Russia-Related General Licenses. November 14. URL: https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20251114 (accessed 31.01.2026).

733) U.S. Department of the Treasury (2025e) Determination Pursuant to Section 1(a)(i) of Executive Order 14024. January 10. URL: https://ofac.treasury.gov/media/933796/download?inline (accessed 31.01.2026).

734) U.S. Department of the Treasury (2026). Sanctions List Search. URL: https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/ (accessed 31.01.2026).

735) U.S. Department of Commerce (2021c) Russia: Implementation of Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991 (CBW Act) Sanctions. March 18. https://www.federalregister.gov/documents/2021/03/18/2021-05488/russia-implementation-of-chemical-and-biological-weapons-control-and-warfare-elimination-act-of-1991 (accessed 31.01.2026).

736) U.S. District Court D.C. (2020) Huawei Technologies and Huawei Device USA vs. U.S. Immigration and Customs Enforcement et al. Complaint. URL: https://archive.org/details/gov.uscourts.dcd.223678 (accessed 31.01.2026).

737) U.S. District Court D.C. (2020a) TIKTOK Inc. v. Donald J. Trump et al. URL: https://archive.org/details/gov.uscourts.dcd.222257 (accessed 31.01.2026).

738) U.S. District Court E.D.N.Y. (2019) U.S. against Huawei Technologies et al. Superseding Indictment. URL: https://www.justice.gov/usao-edny/press-release/file/1125036/dl (accessed 31.01.2026).

739) U.S. District Court N.D.Ca. (2020) WeChat Users Alliance v. Donald J. Trump. URL: https://storage.courtlistener.com/recap/gov.uscourts.cand.364733/gov.uscourts.cand.364733.59.0.pdf (accessed 31.01.2026).

740) U.S. District Court, District of Columbia (2021) Deripaska v. United States Department of the Treasury. Civil Action № 2019-0727. June 13. URL: https://www.courtlistener.com/opinion/4891278/deripaska-v-united-states-department-of-the-treasury/ (accessed 31.01.2026).

741) U.S. Export Control Regulations (2024), Part 744. URL: https://www.bis.gov/ear (accessed 31.01.2026).

742) U.S. Federal Register (2020) A Rule by the Industry and Security Bureau on July 22, 2020. 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(accessed 31.01.2026).

743) U.S. Federal Register (2024) A Rule by the Industry and Security Bureau. March 21. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2024/03/21/2024-06067/export-administration-regulations-end-user-controls-imposition-of-restrictions-on-certain-persons (accessed 31.01.2026).

744) U.S. General Accounting Office (1990) Export Controls. U.S. Policies and Procedures Regarding the Soviet Union. May 24. URL: https://www.gao.gov/assets/nsiad-90-185fs.pdf (accessed 31.01.2026).

745) U.S. Government Accountability Office (2019) Report to Congressional Requesters. Economic Sanctions. October 2019. URL: https://www.gao.gov/products/gao-20-145. (accessed 31.01.2026).

746) U.S. President (1950) Proclamation 2914: Proclaiming the Existence of a National Emergency of December 16, 1950. URL: https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/304/proclamation-2914-proclaiming-existence-national-emergency (accessed 31.01.2026).

747) U.S. President (1979) Executive Order 12170 of November 14, 1979. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2012170.pdf(accessed 31.01.2026).

748) U.S. President (1980) Executive Order 12205 of April 7, 1980. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2012205.pdf(accessed 31.01.2026).

749) U.S. President (1980a) Executive Order 12211 of April 17, 1980. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12211.pdf(accessed 31.01.2026).

750) U.S. President (1981) Executive Order 12282 of January 23, 1981. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12282.pdf(accessed 31.01.2026).

751) U.S. President (1987) Executive Order 12613 of October 30, 1987. URL: https://ofac.treasury.gov/media/8056/download?inline(accessed 31.01.2026).

752) U.S. President (1989) Remarks at the Texas A&M University Commencement Ceremony in College Station. May 12. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-texas-am-university-commencement-ceremony-college-station (accessed 31.01.2026).

753) U.S. President (1989a) White House Fact Sheet on the Meeting With Soviet Chairman Mikhail Gorbachev in Malta. December 04. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/white-house-fact-sheet-the-meeting-with-soviet-chairman-mikhail-gorbachev-malta (accessed 31.01.2026).

754) U.S. President (1990) White House Fact Sheet on the Waiver of the Jackson-Vanik Amendment. December 12, 1990. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/white-house-fact-sheet-the-waiver-the-jackson-vanik-amendment (accessed 31.01.2026).

755) U.S. President (1990a) Statement by Press Secretary Fitzwater on Modifications of Export Controls for Strategic Technologies and Goods. May 02. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-press-secretary-fitzwater-modifications-export-controls-for-strategic (accessed 31.01.2026).

756) U.S. President (1991) Statement by Press Secretary Fitzwater on Multilateral Export Controls. May 24. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-press-secretary-fitzwater-multilateral-export-controls (accessed 31.01.2026).

757) U.S. President (1992) Executive Order 12802 of April 16, 1992. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-12802-waiver-under-the-trade-act-1974-with-respect-the-republic-byelarus (accessed 31.01.2026).

758) U.S. President (1992a) Joint Russian-American Declaration on Defense Conversation. Jine 17. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/joint-russian-american-declaration-defense-conversion (accessed 31.01.2026).

759) U.S. President (1994) Executive Order 12938 of November 14, 1994. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-12938-proliferation-weapons-mass-destruction (accessed 31.01.2026).

760) U.S. President (1994a) Partnership for Economic Progress: Joint Statement on Principles and Objectives for the Development of Trade, Economic Cooperation, and Investment. September 28. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/partnership-for-economic-progress-joint-statement-principles-and-objectives-for-the (accessed 31.01.2026).

761) U.S. President (1995) Executive Order 12957 of March 17, 1995. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12957.pdf (accessed 31.01.2026).

762) U.S. President (1995a) Executive Order 12959 of May 9, 1995. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12959.pdf (accessed 31.01.2026).

763) U.S. President (1997) Executive Order 13059 of August 19, 1997. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13059.pdf (accessed 31.01.2026).

764) U.S. President (2001) The President's News Conference With President Vladimir Putin of Russia. November 13. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-with-president-vladimir-putin-russia-0 (accessed 31.01.2026).

765) U.S. President (2002) The President's News Conference With President Vladimir V. Putin of Russia in Moscow. May 24. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-with-president-vladimir-v-putin-russia-moscow (accessed 31.01.2026).

766) U.S. President (2003) The President's News Conference With President Vladimir V. Putin of Russia in St. Petersburg, Russia. June 01. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-presidents-news-conference-with-president-vladimir-putin-russia-st-petersburg-russia (accessed 31.01.2026).

767) U.S. President (2008) Executive Order 13466 of June 26, 2008. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7691/download?inline (accessed 31.01.2026).

768) U.S. President (2008a) U.S.-Russia Strategic Framework Declaration. April 06, 2008. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/us-russia-strategic-framework-declaration (accessed 31.01.2026).

769) U.S. President (2010) Executive Order 13551 of August 30, 2010. URL: https://ofac.treasury.gov/media/6036/download?inline (accessed 31.01.2026).

770) U.S. President (2011) Executive Order 13570 of April 18, 2011. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5841/download?inline (accessed 31.01.2026).

771) U.S. President (2011a) Readout of President Obama's Call with Russian President Medvedev. March 24. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/readout-president-obamas-call-with-russian-president-medvedev-0 (accessed 31.01.2026).

772) U.S. President (2012) Executive Order 13608 of May 1, 2012. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5926/download?inline (accessed 31.01.2026).

773) U.S. President (2012a) Executive Order 13599 of February 5, 2012. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5931/download?inline (accessed 31.01.2026).

774) U.S. President (2014) Executive Order 13660 of March 6, 2014. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo.pdf. (accessed 31.01.2026).

775) U.S. President (2014a) Executive Order 13661 of March 16, 2014. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5956/download?inline (accessed 31.01.2026).

776) U.S. President (2014b) Executive Order 13662 of March 20, 2014. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5961/download?inline (accessed 31.01.2026).

777) U.S. President (2014c) Executive Order 13685 of December 19, 2014. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5966/download?inline (accessed 31.01.2026).

778) U.S. President (2015) Executive Order 13694 of April 1, 2015. URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/01/executive-order-blocking-property-certain-persons-engaging-significant-m (accessed 31.01.2026).

779) U.S. President (2015a) Executive Order 13687 of January 2, 2015. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7671/download?inline (accessed 31.01.2026).

780) U.S. President (2016) Executive Order 13716 of January, 2016. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_eo.pdf (accessed 31.01.2026).

781) U.S. President (2016a) Executive Order 13757 of December 28, 2016. URL: https://ofac.treasury.gov/media/8561/download?inline (accessed 31.01.2026).

782) U.S. President (2016b) Executive Order 13722 of March 15, 2016. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7686/download?inline (accessed 31.01.2026).

783) U.S. President (2017) Executive Order 13810 of September 20, 2017. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7676/download?inline (accessed 31.01.2026).

784) U.S. President (2017a) Democratic People's Republic of Korea (DPRK) Designation as a State Sponsor of Terrorism. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2017/11/27/2017-25547/democratic-peoples-republic-of-korea-dprk-designation-as-a-state-sponsor-of-terrorism-sst (accessed 31.01.2026).

785) U.S. President (2017b) Executive Order 13818 of December 20, 2017. URL: https://ofac.treasury.gov/media/8656/download?inline (accessed 31.01.2026).

786) U.S. President (2018) Executive Order 13846 of August 6, 2018. URL: https://ofac.treasury.gov/media/30181/download?inline (accessed 31.01.2026).

787) U.S. President (2018a) Executive Order 13848 of September 12, 2018. URL: https://ofac.treasury.gov/media/12906/download?inline (accessed 31.01.2026).

788) U.S. President (2018b) Executive Order 13849 of September 20, 2018. URL: https://ofac.treasury.gov/media/8671/download?inline (accessed 31.01.2026).

789) U.S. President (2018c) Statement by the Press Secretary on the Expulsion of Russian Intelligence Officers. March 26. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/statement-the-press-secretary-the-expulsion-russian-intelligence-officers (accessed 31.01.2026).

790) U.S. President (2019) Executive Order 13883 of August 1, 2019. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/13883.pdf (accessed 31.01.2026).

791) U.S. President (2019a) Executive Order 13871 of May 8, 2019. URL: https://ofac.treasury.gov/media/14146/download?inline (accessed 31.01.2026).

792) U.S. President (2019b) Executive Order 13876 of June 24, 2019. URL: https://ofac.treasury.gov/media/16391/download?inline (accessed 31.01.2026).

793) U.S. President (2019c) 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 (accessed 31.01.2026).

794) U.S. President (2019d) Remarks Prior to a Meeting With President Adrzej Duda of Poland and an Exchange With Reporters. June 12. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-prior-meeting-with-president-andrzej-duda-poland-and-exchange-with-reporters-0 (accessed 31.01.2026).

795) U.S. President (2020) Executive Order 13902 of January 10, 2020. URL: https://ofac.treasury.gov/media/31406/download?inline (accessed 31.01.2026).

796) U.S. President (2020a) Executive Order 13943 of August 6, 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 (accessed 31.01.2026).

797) U.S. President (2020b) Executive Order 13902 of January 10, 2020. URL: https://ofac.treasury.gov/media/31406/download?inline (accessed 31.01.2026).

798) U.S. President (2020c) Executive Order 13949 of September 21, 2020. URL: https://ofac.treasury.gov/media/48161/download?inline (accessed 31.01.2026).

799) U.S. President (2020d) Executive Order 13926 of July 17, 2020. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2020/07/17/2020-15646/the-presidents-executive-order-on-hong-kong-normalization (accessed 31.01.2026).

800) U.S. President (2020e) United States Strategic Approach to the People's Republic of China. URL: https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf (accessed 31.01.2026).

801) U.S. President (2020f) Executive Order 13942 of August 6, 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 (accessed 31.01.2026).

802) U.S. President (2020g) Executive Order 13959 of November 12, 2020. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/13959.pdf(accessed 31.01.2026).

803) U.S. President (2020h) Memorandum on Visa Sanctions of April 10, 2020. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/memorandum-visa-sanctions (accessed 31.01.2026).

804) U.S. President (2021) Executive Order 14024 of April 15, 2021. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/14024.pdf. (accessed 31.01.2026).

805) U.S. President (2021a) Executive Order 14032 of June 3, 2021. URL: https://ofac.treasury.gov/media/99111/download?inline (accessed 31.01.2026).

806) U.S. President (2021b) Executive Order 14039 of August 20, 2021. URL: https://ofac.treasury.gov/media/912496/download?inline (accessed 31.01.2026).

807) U.S. President (2021c) Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki. December 03. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/press-briefing-press-secretary-jen-psaki-103 (accessed 31.01.2026).

808) U.S. President (2021d) Remarks in an Exchange With Reporters in Wilmington, Delaware. December 31. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-exchange-with-reporters-wilmington-delaware (accessed 31.01.2026).

809) U.S. President (2021e) Executive Order 14034 of June 9, 2021. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2021/06/11/2021-12506/protecting-americans-sensitive-data-from-foreign-adversaries (accessed 31.01.2026).

810) U.S. President (2022) Fact Sheet: U.S. Diplomatic Engagement with European Allies and Partners Ahead of Talks with Russia. January 10. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/fact-sheet-us-diplomatic-engagement-with-european-allies-and-partners-ahead-talks-with (accessed 31.01.2026).

811) U.S. President (2022a) Background Press Call by Senior Administration Officials on Russia Ukraine Economic Deterrence Measures. January 25. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/background-press-call-senior-administration-officials-russia-ukraine-economic-deterrence (accessed 31.01.2026).

812) U.S. President (2022b) Remarks in an Exchange With Reporters. January 25. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-exchange-with-reporters-10 (accessed 31.01.2026).

813) U.S. President (2022c) Remarks on Russia and Ukraine. February 15. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-russia-and-ukraine (accessed 31.01.2026).

814) U.S. President (2022d). Executive Order 14065 of February 21, 2022. URL: https://ofac.treasury.gov/media/918791/download?inline (accessed 31.01.2026).

815) U.S. President (2022e) Executive Order Γ of March 8, 2022. URL: https://ofac.treasury.gov/media/919111/download?inline (accessed 31.01.2026).

816) U.S. President (2022f) Executive Order 14068 of March 11, 2022. URL: https://ofac.treasury.gov/media/919281/download?inline (accessed 31.01.2026).

817) U.S. President (2022g) Executive Order 14071 of April 6, 2022. URL: https://ofac.treasury.gov/media/922081/download?inline (accessed 31.01.2026).

818) U.S. President (2022h) Fact Sheet: White House Calls on Congress to Provide Additional Support For Ukraine. April 28. URL: https://nsarchive.gwu.edu/document/29312-47-fact-sheet-white-house-calls-congress-provide-additional-support-ukraine-april-28 (accessed 31.01.2026).

819) U.S. President (2022i) Executive Order 14083 of September 15, 2022. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2022/09/20/2022-20450/ensuring-robust-consideration-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign (accessed 31.01.2026).

820) U.S. President (2023) Executive Order 14114 of December 22, 2023. URL: https://ofac.treasury.gov/media/932441/download?inline (accessed 31.01.2026).

821) U.S. President (2023a) Proclamation 10522. February 23. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-10522-adjusting-imports-aluminum-into-the-united-states (accessed 31.01.2026).

822) U.S. President (2023b) Proclamation 10523. February 23. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-10523-increasing-duties-certain-articles-from-the-russian-federation (accessed 31.01.2026).

823) U.S. President (2023c) Executive Order 14105 of August 9, 2023. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2023/08/11/2023-17449/addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in (accessed 31.01.2026).

824) U.S. President (2025) Executive Order 14329 of August 6, 2025. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2025/08/11/2025-15267/addressing-threats-to-the-united-states-by-the-government-of-the-russian-federation (accessed 31.01.2026).

825) U.S. President (2025a) Executive Order 14323 of July 30, 2025. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2025/08/05/2025-14896/addressing-threats-to-the-united-states-by-the-government-of-brazil (accessed 31.01.2026).

826) U.S. President (2025b) Executive Order of September 25, 2025. URL: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/09/saving-tiktok-while-protecting-national-security/ (accessed 31.01.2026).

827) U.S. President (2025c) Executive Order 14257 of April 2, 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 (accessed 31.01.2026).

828) U.S. President (2025d) Executive Order 14329 of August 6, 2025. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2025/08/11/2025-15267/addressing-threats-to-the-united-states-by-the-government-of-the-russian-federation (accessed 31.01.2026).

829) U.S. President (2025e) Executive Order 14323 of July 30, 2025. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2025/08/05/2025-

14896/addressing-threats-to-the-united-states-by-the-government-of-brazil (accessed 31.01.2026).

830) U.S. President (2025f) Executive Order 14195 of February 1, 2025. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14195-imposing-duties-address-the-synthetic-opioid-supply-chain-the (accessed 31.01.2026).

831) U.S. President (2025g) Executive Order 14256 of April 2, 2025. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14256-further-amendment-duties-addressing-the-synthetic-opioid-supply (accessed 31.01.2026).

832) U.S. President (2025h) Executive Order 14257 of April 2, 2025. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14257-regulating-imports-with-reciprocal-tariff-rectify-trade-practices (accessed 31.01.2026).

833) U.S. President (2025i) Executive Order 14259 of April 8, 2025. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14259-amendment-reciprocal-tariffs-and-updated-duties-applied-low-value (accessed 31.01.2026).

834) U.S. President (2025j) Executive Order 14266 of April 9, 2025. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14266-modifying-reciprocal-tariff-rates-reflect-trading-partner (accessed 31.01.2026).

835) U.S. President (2025k) Joint Statement on U.S.-China Economic and Trade Meeting in Geneva. URL: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/05/joint-statement-on-u-s-china-economic-and-trade-meeting-in-geneva/(accessed 31.01.2026).

836) U.S. President (2025l) Executive Order 14298 of May 12, 2025. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2025/05/21/2025-09297/modifying-reciprocal-tariff-rates-to-reflect-discussions-with-the-peoples-republic-of-china (accessed 31.01.2026).

837) U.S. President (2025m) Executive order 14228 of March 03, 2025. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14228-further-amendment-duties-addressing-the-synthetic-opioid-supply (accessed 31.01.2026).

838) U.S. President (2025n) Executive Order 14357 of November 4, 2025. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2025/11/07/2025-19825/modifying-duties-addressing-the-synthetic-opioid-supply-chain-in-the-peoples-republic-of-china (accessed 31.01.2026).

839) U.S. President (2025o) Executive Order 14358 of November 4, 2025. URL: https://www.federalregister.gov/documents/2025/11/07/2025-19826/modifying-reciprocal-tariff-rates-consistent-with-the-economic-and-trade-arrangement-between-the (accessed 31.01.2026).

840) U.S. President (2025p) Executive Order 14245 of March 24, 2025. URL: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14245-imposing-tariffs-countries-importing-venezuelan-oil (accessed 31.01.2026).

841) U.S.-China Economic and Security Review Commission (2023) Report to Congress. URL: https://www.uscc.gov/sites/default/files/2023-11/2023_Annual_Report_to_Congress.pdf (accessed 31.01.2026).

842) U.S.-DPRK (1994) Agreed Framework, October 21, Geneva. URL: https://www.nti.org/wp-content/uploads/2021/09/aptagframe.pdf (accessed 31.01.2026).

843) UK Government (2025) Consolidated List of Financial Sanctions Targets in the UK. Regime: Russia. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/685140aa01d2f5c2b9f3e8ed/Russia.pdf (accessed 31.01.2026).

844) UK Public General Acts (2018) Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/13/contents/enacted (accessed 31.01.2026).

845) UK Statutory Instruments (2019) The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations № 855. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/855/made/data.pdf (accessed 31.01.2026).

846) UK Statutory Instruments (2019a) The Chemical Weapons (Sanctions) (EU Exit) Regulations 2019 № 618. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/618/introduction/made (accessed 31.01.2026).

847) UK Statutory Instruments (2020) The Cyber (Sanctions) (EU Exit) Regulations № 597. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/597/contents/made (accessed 31.01.2026).

848) UK Statutory Instruments (2020a) The Global Human Rights Sanctions Regulations № 680. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/680/contents/made (accessed 31.01.2026).

849) UK Statutory Instruments (2022) The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) Regulations 2022. February 10. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/123/made/data.pdf (accessed 31.01.2026).

850) UK Statutory Instrument (2022a) The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (No. 2) Regulations 2022. February 28. URL: https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/194/made/data.pdf (accessed 31.01.2026).

851) UN Security Council (1993) Resolution № 825 Of May 11, 1993. URL: https://digitallibrary.un.org/record/166906?v=pdf (accessed 31.01.2026).

852) UN Security Council (2006) Resolution № 1696. URL: https://www.un.org/sc/suborg/en/s/res/1696-%282006%29 (accessed 31.01.2026).

853) UN Security Council (2006a) Resolution № 1737. URL: https://www.un.org/sc/suborg/en/s/res/1737-%282006%29 (accessed 31.01.2026).

854) UN Security Council (2006b) Resolution № 1695. URL: https://digitallibrary.un.org/record/578923?v=pdf (accessed 31.01.2026).

855) UN Security Council (2006c) Resolution № 1718. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5116/download?inline (accessed 31.01.2026).

856) UN Security Council (2007) Resolution № 1747. URL: https://www.iaea.org/sites/default/files/unsc_res1747-2007.pdf (accessed 31.01.2026).

857) UN Security Council (2008) Resolution № 1803. URL: https://www.un.org/sc/suborg/en/s/res/1803-%282008%29 (accessed 31.01.2026).

858) UN Security Council (2009) Resolution № 1874. URL: https://ofac.treasury.gov/media/5176/download?inline (accessed 31.01.2026).

859) UN Security Council (2010) Resolution № 1929. URL: https://www.un.org/sc/suborg/en/s/res/1929-%282010%29 (accessed 31.01.2026).

860) UN Security Council (2013) Resolution № 2087. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7781/download?inline (accessed 31.01.2026).

861) UN Security Council (2013a) Resolution № 2094. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7776/download?inline (accessed 31.01.2026).

862) UN Security Council (2015) Resolution № 2231. URL: http://www.un.org/en/sc/2231/restrictions-ballistic.shtml (accessed 31.01.2026).

863) UN Security Council (2016) Resolution № 2270. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7771/download?inline (accessed 31.01.2026).

864) UN Security Council (2016a) Resolution № 2321. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7766/download?inline (accessed 31.01.2026).

865) UN Security Council (2017) Resolution № 2356. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7746/download?inline (accessed 31.01.2026).

866) UN Security Council (2017a) Resolution № 2371. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7756/download?inline (accessed 31.01.2026).

867) UN Security Council (2017b) Resolution № 2375. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7751/download?inline (accessed 31.01.2026).

868) UN Security Council (2017c) Resolution № 2397. URL: https://ofac.treasury.gov/media/7761/download?inline (accessed 31.01.2026).

869) UN Security Council (2025) Security Council Fails to Adopt Resolution Extending Joint Comprehensive Plan of Action on Iran's Nuclear Programme. September 26. URL: https://press.un.org/en/2025/sc16181.doc.htm?_gl=1*1cneu5i*_ga*MTAzOTA4OTk5Mi4xNzE5NzM4MTA5*_ga_TK9BQL5X7Z*czE3NTg5NjYwMzQkbzYkZzEkdDE3NTg5NjYxNjMkajckbDAkaDA. (accessed 31.01.2026).

870) Vickery, P. (2019) Trumping Congress. *Texas Law Review*, 97: 1309-1333.

871) Wagner, B. (2020) Whose Politics? Whose Rights? Transparency, Capture and Dual-Use Export Controls. *Security and Human Rights,* 31: 35-46.

872) Waltz, K. (2010) *Theory of International Politics*. Long Grove: Waveland Press. 251 p.

873) Wassenaar Arrangement Secretariat (2019) Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies. December 2019. URL: https://www.wassenaar.org/app/uploads/2021/12/Public-Docs-Vol-I-Founding-Documents.pdf (accessed 31.01.2026).

874) Welt, C. (2024) U.S. Sanctions on Russia: Legal Authorities and Related Actions. Congressional Research Service. April 26. URL: https://www.congress.gov/crs-product/R48052 (accessed 31.01.2026).

875) Wendt, A. (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 429 p.

876) Whang, C. (2020) Trade and Emerging Technologies. A Comparative Analysis of the United States and the European Union Dual-Use Export Control Regulations. *Security and Human Rights,* 31: 11-34.

877) Whang, T. (2011) Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States. *International Studies Quarterly.* Vol. 55: 787-801.

878) Wildavsky, A. (1966) The Two Presidencies. *Transaction*, № 4: 7-14.

879) Zarate, J. (2013) *Treasury Wars. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, New York: Public Affairs. 488 p.

880) Zarif, M. (2018) Iran FM Zarif's Response to Pompeo's 12 Demands. Eurasia Review, June 25. URL: https://www.eurasiareview.com/25062018-iran-fm-zarifs-response-to-pompeos-12-demands-oped/ (accessed 31.01.2026).

Приложение 1.

База данных «События в области политики санкций»

Кодификатор

Код переменной	Название переменной	Комментарии	Шкала и ее значения
Date	Дата события	Заполняется день наступления события, или день выхода документа, который отражает событие, или день появления информации о событии	Дата
Initiator	Инициатор санкций	Инициатор санкций: страна, группа стран, международная организация	Название
Institution 1	Институт принятия решения [1]	Орган власти, являющийся источником решения о санкциях: правительство, министерство или ведомство, парламент, судебная инстанция и др.	Название
Institution 2	Институт принятия решения [2]	Орган власти, являющийся источником решения о санкциях: министерство или ведомство, парламент, судебная инстанция и др. Заполняется в случае принятия решения двумя ведомствами или институтами.	Название
Institution N	Институт принятия решения [3]	Орган власти, являющийся источником решения о санкциях: министерство или ведомство, парламент, судебная инстанция и др. Заполняется в случае принятия решения тремя и более ведомствами или институтами.	Название
Target	Страна-цель или проблема	Страна-цель, на которую направлены санкции или функциональная проблема, ставшая причиной ввода санкций	Название
Target 2	Страна-цель или проблема [2]	Страна-цель, на которую направлены санкции или функциональная проблема, ставшая причиной ввода санкций [в случае наличие двух целей]	Название
Target 3	Страна-цель или проблема [3]	Страна-цель, на которую направлены санкции или функциональная проблема, ставшая причиной ввода санкций [в случае наличия трех целей]	Название
Individuals	Число физических лиц	Число физических лиц, попавших под санкции	Число

Entities	Число юридических лиц	Число юридических лиц, попавших под санкции	Число
Vessels/Jets	Число морских и воздушных судов	Число морских и воздушных судов, попавших под санкции	Число
Entity Name 1	Название юрлица [1]	Название юрлица, попавшего под санкции [1 лицо]	Название
Entity Name 2	Название юрлица [2]	Название юрлица, попавшего под санкции [2 лица]	Название
Entity Name 3	Название юрлица [3]	Название юрлица, попавшего под санкции [3 лица]	Название
Problem	Проблема [повод]	Проблема или повод для введения санкций	Описание повода
Measure 1	Вид ограничений [1]	Вид введенных ограничения	Название инструмента
Measure 2	Вид ограничений [2]	Вид введенных ограничения [2 ограничения]	Название инструмента
Measure 3	Вид ограничений [3]	Вид введенных ограничения [3 ограничения]	Название инструмента
Positive/Negative	Характер мер	Характер введенных мер в отношении цели: -1: Отрицательных характер [в случае любой меры, наносящей конкретный ущерб цели] 0: Нейтральный характер [включая намерение ввести санкции, законопроекты, проекты политических решений, декларации, угрозы и т.п.] 1: Положительный характер [отмена санкций или их приостановка в виде генеральной лицензии, специальной лицензии, временного исключения и т.п.]	Число
Legal Basis 1	Правовая база ограничений [1]	Нормативно-правовой акт или документ, на основе которого введены санкции [исполнительный указ, закон, постановление правительства, резолюция СБ ООН и т.п. Указывается серия, номер и аббревиатура типа документа	Название и/или номер
Legal Basis 2	Правовая база ограничений [2]	Нормативно-правовой акт или документ, на основе которого введены санкции [в случае наличия двух документов]	Название и/или номер
Legal Basis 3	Правовая база ограничений [3]	Нормативно-правовой акт или документ, на основе которого введены санкции [в случае наличия трех документов]	Название и/или номер

Target_X	Страна-цель [в случае ответных действий]	Страна-цель, которая предпринимает ответные действия на санкции. Не касается введения контр-санкций; в случае контр-санкций цель заполняется как инициатор]	Название
Entity or Individual Name	Название физ или юр лица	Имя или название физ или юр лица, которое осуществляет ответное действие на санкции. [Не касается введения контр-санкций; в случае контр-санкций цель заполняется как инициатор]	Название
Problem_X	Проблема [повод]	Проблема или повод для введения санкций	Описание повода
Target Action	Действие цели	Действие, которое предпринимает лицо под санкциями [кроме контр-санкций; в случае контр-санкций цель заполняется как инициатор]	Название инструмента
Positive/Negative_X	Характер мер цели	Характер предпринятых действий цели в отношении инициатора -1: Отрицательный характер [судебный иск, уклонение от санкций и т.п.] 0: Нейтральный характер [угроза или декларация] 1: Положительный характер [принятие условий инициатора]	Число
Source 1	Источник 1	Гиперссылка на источник	Ссылка
Source 2	Источник 2	Гиперссылка на источник	Ссылка
Source 3	Источник 3	Гиперссылка на источник	Ссылка

Приложение 2.

База данных «Административное преследование по основаниям нарушения режима санкций США со стороны Офиса по контролю зарубежных активов Министерства финансов США»

Кодификатор

	Код	Характеристика и комментарии	Шкала и значения переменных
1.	Case No	Номер случая	Число
2.	Name	Название компании/лица	Название
3.	DateSet	Дата выхода документа о завершении расследования	Дата [день, месяц, год]
4.	Origin	Страна происхождения компании. В случае дочерних компаний указывается название страны, в которой расположена компания и через / название страны, в которой расположена материнская компания. Например, Turkey/USA	Название
5.	Industry	Сектор, к которому принадлежит компания [финансовый, промышленный, страховой, транспортный и т.п.]	Название
6.	ViolNo	Число допущенных нарушений режима санкций в соответствии с документом OFAC	Название
7.	SancProg1	Программа санкций 1 [вписывается страна-мишень или функциональная проблема]	Название
8.	SancProg2	Программа санкций [вписывается страна-мишень или функциональная проблема] [если нарушено две программы]	Название
9.	SancProgN	Программа санкций 1 [вписывается страна-мишень или функциональная проблема] [если нарушено три и более программы]	Название
10.	FirstViol	Год первого нарушения	Число
11.	SetlDur	Длительность расследования [от года нарушения до выхода документа о завершении расследования]. Число лет	Число
12.	BasePty	Сумма базового штрафа в долларах США [Base Penalty]	Число
13.	StatMaxPty	Сумма максимально возможного штрафа в долларах США [Statutory Maximum Penalty]	Число
14.	FinalPty	Итоговая сумма штрафа в долларах США [Final Penalty in US Dollars]	Число
15.	Legal	Оспаривало ли лицо решение о штрафе в суд?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
16.	Egreg	Случай классифицирован как тяжкий [вопиющий]?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
17.	Will	Нарушение было умышленным?	Да=1

			Нет= - 1 Нет данных=0
18.	Reck	Нарушение было результатом халатности, «безрассудства», отсутствия должной осмотрительности?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
19.	Conceal	Лицо пыталось скрыть факт нарушения	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
20.	Pattern	Нарушение режима санкций было обычной практикой?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
21.	Priornote	Лицо получало предупреждение о нарушении?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
22.	Manager 1	В случае умышленного нарушения или нарушения по результатам халатности руководитель или высшее руководство было информировано о нарушении?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
23.	ActKnow	Лицо знало о том, что его действия составляют нарушение?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
24.	ReasKnow	Лицо должно было знать о том, что его действия составляют нарушение?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
25.	Manager 2	Менеджмент знал о нарушениях. Нарушения не были исключительно инициативой линейного персонала?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
26.	Benefit	Страна-мишень получила выгоду от обхода санкций лицом?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
27.	Integrity	Нанесен ущерб программе санкций США в связи с данным нарушением?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
28.	License	Сделка с низкой вероятностью получила бы лицензию OFAC?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
29.	Human	Сделка не преследовала гуманитарные цели?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0

30.	Sophi	Лицо является компанией со сложной организацией?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
31.	Small	Лицо является крупной компанией?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
32.	Volume	Объем сделок в нарушение санкций составляет значительную долю дохода компании?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
33.	History	Лицо привлекалось к ответственности за нарушение режима санкций за последние 5 лет?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
34.	Complia nce	У лица отсутствует адекватная система контроля риска [compliance]?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
35.	Stop	Лицо не остановило сделки в нарушение режима санкций как только узнало о них?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
36.	Discover	Лицо не проводило внутренних расследований по вопросу нарушений?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
37.	NewCo mp	Лицо не предпринимало мер по недопущению новых нарушений?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
38.	OtherVio l	Лицо не вело поиск иных нарушений?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
39.	Voluntar y	Лицо не раскрыло нарушения добровольно?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
40.	Relinf	Лицо не предоставило расследованию необходимых [запрашиваемых] данных?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
41.	Otherrel	Лицо не раскрыло иной важной информации о нарушении?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
42.	Subpoen a	Лицо раскрыло нарушение только после получения повестки регулятора [т.е. не добровольно]	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0

43.	Cooperation	Лицо не сотрудничало с регулятором и не отвечало на его запросы вовремя	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
44.	Tolling	Лицо не заключало соглашение о внесении аванса [депозита] для оплаты штрафа за возможные нарушения	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
45.	Timing	У лица было достаточно времени для принятия мер по недопущению обхода санкций?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
46.	Warning	Лицо не приняло к сведению «красные флаги», свидетельствующие о нарушении?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
47.	Additional	Наличие иной информации по расследованию	
48.	Exaudit	Лицо провело внешний аудит своей системы контроля риска нарушения санкций	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
49.	Partneraudit	Лицо провело аудит партнеров на предмет риска нарушения санкций	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
50.	Trainings	Лицо провело тренинги и обучающие занятия по теме контроля риска санкций	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
51.	Comdemand	Лицо требует наличия процедур контроля риска нарушения режима санкций от контрагентов	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
52.	Complcreation	Лицо создало структурное подразделение по контролю риска санкций	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
53.	Complupgr	Лицо улучшило или модернизировало структурное подразделение по контролю риска санкций	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
54.	Software	Лицо усовершенствовало программное обеспечение контроля риска санкций	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
55.	Manuals	Лицо подготовило обучающие материалы для сотрудников по контролю риска санкций	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0

56.	Firing	Лицо уволило сотрудников, отвечающих за контроль риска санкций	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
57.	Staffcompl	Лицо нарастило число сотрудников, отвечающих за контроль риска санкций	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
58.	Budgcompl	Лицо увеличило бюджет на контроль риска обхода санкций	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
59.	OfacOnly	OFAC не единственный регулятор, участвующий в расследовании	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
60.	Criminal	Возбуждено уголовное дело	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
61.	DptJust	Минюст включен в расследование	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
62.	BIS	Минторг включен в расследование	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
63.	FRS	ФРС включена в расследование	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
64.	LocalReg	Власти штатов включены в расследование?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
65.	CFTC	CFTC включена в расследование?	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
66.	Foreignreg	Зарубежный регулятор включен в расследование	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
67.	CBP	Таможня включена в расследование	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0
68.	ICE	Иммиграционная служба включена в расследование	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0

69.	SEC	Комиссия по ценным бумагам и биржам включена в расследование	Да=1 Нет= - 1 Нет данных=0

Приложение 3.

База данных «Вторичные санкции США в связи с Россией»

Кодификатор

Код	Характеристика и комментарии	Шкала и значения переменных
Name	Название компании	Название
Date	Дата попадание в списки заблокированных лиц или исключения из них	Дата [день/месяц/год]
Listed_Delisted	Характер действия: включение или исключение из списка	1 – Исключена из списка -1 – Включена в список
Country	Страна, в которой зарегистрирована компания или с которой она ассоциируется Минфином США	Название
Branch	Отрасль, к которой принадлежит компания [финансовый сектор, торговля, логистика и др.]	Название
Type	Тип компании	1 – частная компания 2 – государственная компания или ведомства
Legal Mech	Правовой механизм [исполнительный указ, закон]	Номер правового механизма
Reason	Причина попадания под санкции [нарушение экспортного контроля, нарушение финансовых санкций, связь с заблокированными лицами, нарушение контроля импорта и др.]	Название причины
Web	Наличие у заблокированной компании сайта в Интернете [засчитываются только самостоятельные сайты, страницы или иная информация о компании на сайтах-агрегаторах не засчитывается]	1 – Есть сайт 2 – Нет сайта
Link1	Связи заблокированной компании с иными физическими или юридическими лицами	Название лица или имя лица
Link2	Связи заблокированной компании с иными физическими или юридическими лицами [второе лицо при наличии]	
Info	Ссылка на релиз Минфина или Госдепартамента США о блокировании	Гипер-ссылка
Info_web	Ссылка на сайт компании при его наличии	Гипер-ссылка

Приложение 4.

База данных

«Законопроекты Конгресса США в области политики экономических санкций»

Кодификатор

Код переменной	Название переменной	Комментарии	Шкала и ее значения
Date	Дата внесения	Дата внесения законопроекта в одну из палат Конгресса США	Дата в формате число, месяц, год
Chamber	Палата	Палата Конгресса США, в которую внесен законопроект	S. – Сенат H.R. – Палата представителей
Type	Тип документа	Информация о типе документа	Bill – билль [законопроект] Joint Resolution [совместная резолюция] S.J.Res - резолюция Сената H.J.Res – резолюция Палаты представителей
Number	Номер законопроекта	Номер законопроекта в соответствии с его карточкой на сайте Конгресса США	Номер законопроекта S.*** H.R.***
Status	Статус	Статус рассмотрения законопроекта	Introduced – внесен в одну из палат Passed House – прошел Палату представителей Passed Senate – прошел Сенат Became Law – стал законом
Target	Цель [мишень] санкций	Название страны-мишени или функциональная проблема на решение которой направлен билль	Вносится название страны [например, China] или название функциональной проблемы [например, Terrorism]
Target 2	Другая цель [мишень] санкций	Вносится в случае наличия в законопроекте другой страны-мишени или функциональной проблемы	Вносится название страны [например, China] или название функциональной проблемы [например, Terrorism]
Target N	Другая цель [мишень] санкций	Вносится в случае наличия в законопроекте другой страны-мишени или функциональной проблемы	Вносится название страны [например, China] или название функциональной проблемы [например, Terrorism]

Reason	Повод	Характеристика повода для санкций	Кратко указывается действие стран-мишени или состояние функциональной проблемы, которые являются поводом для санкций [например, Oil Tanker Shadow Fleet, Industrial Espionage и т.п.]. Формулировки заимствуются из текста законопроекта
Action Proposed	Предлагаемые санкции	Предлагаемый инструмент или тип ограничительных мер	Вносится название одного из видом санкций. Примеры: Asset Blocking Visa Ban Investment Ban Export Control И др.
Action Proposed 2	Предлагаемые санкции [второй инструмент]	Предлагаемый инструмент или тип ограничительных мер при наличии более, чем одной меры	Вносится название одного из видом санкций. Примеры: Asset Blocking Visa Ban Investment Ban Export Control И др.
Action Proposed N	Предлагаемые санкции [третий и далее по счету инструмент]	Предлагаемый инструмент или тип ограничительных мер при наличии более, чем двух мер	Вносится название одного из видом санкций. Примеры: Asset Blocking Visa Ban Investment Ban Export Control И др.
Pos-Neg	Характер меры	Характер меры с точки зрения введения новых санкций, ужесточения существующих или отмены или смягчения существующих	- 1: в случае предложения о введении новых санкций или ужесточения существующих +1: в случае смягчения или отмены санкций
Party	Партийная принадлежность	Партийная принадлежность спонсоров билля	R – билль внесен только республиканцами D – билль внесен только демократами R,D – билль внесен республиканцем, но есть спонсоры-демократы D,R – билль внесен демократом, но есть спонсоры-республиканцы
Sponsor’s Name	Имя спонсора	Имя спонсора, внесшего законопроекта	Имя и фамилия полностью

Source	Источник	Источник законопроекта	Ссылка на карточку законопроекта на сайте Конгресса США