DOI: 10.17976/jpps/2024.01.02
EDN: LRCOGX

# ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИЗУЧЕНИЯ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЗАПАДА

**М.Л. Энтин, Е.Г. Энтина, С.Б. Давранова, А.М. Наджаров**

**ЭНТИН Марк Львович,** доктор юридических наук, профессор, зав. кафедрой интеграционного права и прав человека, МГИМО МИД России, Москва, email: entinmark@gmail.com; **ЭНТИНА Екатерина Геннадьевна**, доктор политических наук, профессор, Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"; руководитель отдела Черноморско-Средиземноморских исследований, Институт Европы РАН, Москва, email: e.entina@hse.ru; **ДАВРАНОВА Сабина Бобыровна**, аналитик Центра средиземноморских исследований, Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", Москва, email: sbdavranova@hse.ru; **НАДЖАРОВ Александр Мартиросович**, аналитик Центра средиземноморских исследований, Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", Москва, email: anadzharov@hse.ru

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. 7-20. https://doi.org/10.17976/jpps/2024.01.02. EDN: LRCOGX

А.М. Наджаровым и С.Б. Даврановой статья подготовлена в рамках стратегического проекта "Развитие многофункциональной базы данных "SanctionsRuBase+" как инструмента анализа и прогнозирования санкционной политики в отношении РФ. База данных "Sanctions in the making" интегрированной программы развития ФГАОУ ВО "Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики".

*Статья поступила в редакцию: 04.10.2023. Принята к публикации: 17.11.2023*



**Аннотация.** Санкционная тематика – одна из наиболее актуальных и острых в международной повестке. Несмотря на огромное внимание со стороны академического сообщества, она слабо вписана в более широкий теоретический пласт науки о международных отношениях. В работе предпринята попытка очертить теоретико-методологические рамки для исследования санкционной повестки под углом зрения конструктивистской концепции "нормативного предпринимательства". Предлагаемая авторами модель осмысления механизма раскрутки санкционных инициатив в недружественных странах состоит из трех основополагающих элементов: поддержание информационного шума по санкционным вопросам, постоянная дискуссия об эффективности санкционной политики и последующее лоббирование отдельных санкционных инициатив. Данная модель в силу институциональной сформированности может быть экстраполирована не только на Россию, но также и на Китай, как и на другие страны, в отношении которых США, ЕС и их партнеры ведут санкционную политику.

**Ключевые слова:** конструктивизм, нормативное предпринимательство, санкции, эпистемные сообщества, санкционный риск-менеджмент.

## ВВЕДЕНИЕ

В последние годы беспрецедентно возросла частота применения ограничительных мер во внешней политике государств, интеграционных группировок и деятельности международных организаций. Наряду с этим совершенствуется и сам инструментарий санкционной политики: расширяется секторальный охват санкций, заостряются механизмы имплементации и инфорсмента, на министерства и различные государственные ведомства накладываются новые функции, связанные с санкционной повесткой. Параллельно разрабатывают-

ся и улучшаются механизмы предупреждения, обхода ограничительных мер и реагирования на них, нивелирования их воздействия. Санкции становятся неотъемлемым элементом повседневной жизни, предметом широкой общественной и академической дискуссии, политической борьбы в государствах и между ними. Вместе с тем в этой дискуссии все еще много непроясненных элементов и разночтений. Например, до сих пор не завершен процесс уточнения самого понятия "санкция" [Корольков, Смирнова, Ерофеева 2022: 10]. Споры об эффективности и этичности санкций существенно усилились после югославского кризиса (см., например, [Babić, Jokic 2002; Peksen 2019]). На наш взгляд, одна из самых значимых исследовательских проблем вокруг этой темы состоит в том, что, несмотря на пристальное внимание исследовательского сообщества, тематика санкций почти не вписана в широкий теоретический контекст науки о международных отношениях и оказывается, как отмечает российский политолог Б.И. Ананьев, в серой зоне объяснительного потенциала двух ключевых парадигм теории международных отношений (ТМО) – реализма и либерализма [Ананьев 2019].

Коллектив авторов данной работы предлагает рассмотреть указанную проблематику под другим углом – с точки зрения конструктивистской концепции "нормативного предпринимательства". На примере санкционной политики, реализуемой в рамках G7 в отношении Российской Федерации, представлена авторская методология исследования санкционного механизма, этапов его "раскрутки" и внедрения; предлагается модель с набором вариаций, приводящих к появлению так называемой точки перелива – момента, когда те или иные анонсированные в различных, зачастую не имеющих отношения к принятию реальных политических решений средах санкционные инициативы получают правовое оформление и становятся элементами кампании по ослаблению России. Авторы полагают, что разработанная ими модель в силу ее институциональной сформированности может быть экстраполирована не только на Россию, но также на Китай, как и на другие страны, в отношении которых США, ЕС и их партнеры ведут санкционную политику.

## Санкции как формирующаяся норма внешней политики стран Запада

Существует множество определений понятия "санкция". Смысловая уникальность этого термина в том, что он может употребляться как в положительной (*одобрение, ратификация, разрешение, признание законности какого-либо явления*), так и в отрицательной коннотации (*наказание, кара, ограничение, запретительная мера*). Однако и в том и в другом случае речь идет об оказанном давлении: вышестоящая инстанция дает санкцию, чтобы поощрить какое-то действие, либо применяет санкцию, чтобы воспрепятствовать ему. Концептуальное ядро любого из существующих определений составляет политическая природа, понимаемая в терминах господства и силы [Тимофеев 2018].

Санкции можно рассматривать как инструмент влияния и господства: они могут преследовать разные цели, принимать разные формы, имплементироваться разными акторами, различаться с точки зрения соотношения рисков и прибыли. Это объясняет, почему западные санкционные режимы в отношении России не унифицированы: когда дело доходит до принятия решения о санкции, важную роль играют различия между возможностями государств. Все это предполагает,

что любой санкционный режим необходимо исследовать в более широком контексте внешней политики того или иного государства, принимая во внимание специфику взаимоотношений между адресатом и адресантом санкций.

Такой подход к пониманию санкций открывает простор для развития дискуссии в рамках теории международных отношений. Конструктивизм представляется уместным по следующим причинам. В вопросах о правомерности, эффективности и этичности использования санкций во внешней политике нет единодушного мнения, а сами ситуации, при которых государствам приходится прибегать к этим мерам, не считаются нормальными и желательными. В таких условиях субъектам, вводящим санкции, требуется ряд легитимирующих усилий, чтобы "нормализовать" саму идею о применении ограничительных мер. Здесь как раз и вступает в силу конструктивистская парадигма ТМО, уделяющая внимание тому, как те или иные идеи в мировой политике превращаются в "нормы".

Международные нормы (не международно-правовые, а именно международные), как пишет австралийский ученый Г. Раймонд, – это "обобщенные стандарты поведения, определяющие объем прав и обязанностей государств и пределы их юрисдикции" [Raymond 1997: 128]. Исследователи-конструктивисты указывают на следующие признаки нормы: 1) она по определению воплощает в себе качество "долженствования" и общую моральную оценку; 2) побуждает акторов к "оправданию" действий; 3) несет на себе обширный след коммуникации между субъектами [Finnemore, Sikkink 1998]. Как правило, различаются *регулятивные* (предписывают, запрещают или упорядочивают поведение) и *конститутивные* (учреждают новых акторов, интересы или категории действия) нормы [Björkdahl 2002: 15-16]. Про последние также нередко говорят, что они определяют идентичность субъекта, оказывая "конститутивное воздействие" и позволяя на основе действия субъекта распознать его идентичность [Jepperson, Wendt, Katzenstein 1996: 54]. Усилия западных стран по выстраиванию и отладке разветвленного санкционного механизма можно рассматривать как попытку закрепить феномен санкций в качестве новой конститутивной нормы. Речь идет не только о категории действия, которая еще не "нормализована" в глазах мировой общественности, но и о том, что в этой попытке отражается ключевой элемент идентичности "коллективного Запада" – стремление доминировать над не-Западом, учредить "основанный на правилах мировой порядок", в котором санкции должны выступать властным регулятором межгосударственных отношений.



## КОНЦЕПЦИЯ "НОРМАТИВНОГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА": ОБЗОР ОСНОВНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ И ИССЛЕДОВАНИЙ

Как отмечают М. Финнемор и К. Сиккинк, "нормы не возникают из ниоткуда; они выстраиваются агентами, у которых есть прочно закрепленные представления о приемлемом и желаемом поведении в их обществе" [Finnemore, Sikkink 1998: 896]. На этом тезисе базируется конструктивистская концепция "нормативного предпринимательства", описывающая процессы, в ходе которых индивиды или группы предпринимают действия для внедрения или изменения социальных норм и ценностей. Конечная цель нормативного предпринимательства – убедить критическую массу членов международного сообщества в том, что ту или иную модель поведения можно считать легитимной. Концепция нашла применение на разных уровнях анализа: в роли

нормативного предпринимателя могут выступать индивиды (см., например, [Rushton 2008]), институты [Stoeckl 2016], эпистемные сообщества [Zwolski, Kaunert 2015], целые государства либо группы государств [Ingebritsen 2002].

В исследованиях, посвященных санкциям, эта концепция не получила широкого распространения, хотя такой подход помог бы лучше раскрыть вопрос санкционного целеполагания разных стран. Если обратиться к ряду первоисточников, можно найти немало аргументов в пользу этого подхода. Призывы ввести санкции нередко озвучиваются и вливаются в публичное пространство бизнес-ассоциациями, испытывающими конкуренцию со стороны российского бизнеса (см., например, открытое письмо американского ювелирного бизнеса против российского золота[1]), или политиками, пытающимися таким путем реализовать свои давние политические амбиции (см., например, как депутаты от зеленых партий в Европе, ранее не сумевшие добиться запрета пушного промысла под предлогом пандемии[2], с начала СВО призывают к запрету этого промысла в качестве меры давления на Россию[3]).

Единственное исключение в исследовательском поле по теме – работа М. Хойпель, исследующая правозащитные аспекты в санкционной политике ООН [Heupel 2013]. Контекст для исследования задали события 1990-х годов, когда Ирак, Югославия и Гаити попали под всеобъемлющие санкции Совета Безопасности. На страны было наложено полное торговое эмбарго, что спровоцировало серьезный гуманитарный кризис в них. В Югославии, например, в результате санкций значительно ухудшились условия сельскохозяйственного производства, сократилось применение минеральных удобрений, что поставило страну на грань продовольственного кризиса [Энтина, Животич 2023]. Не менее плачевной была ситуация в здравоохранении: комитет ООН по санкциям фактически блокировал либо серьезно задерживал импорт в страну лекарств и гуманитарной помощи, в результате чего в стране критически не хватало препаратов для оказания первой медицинской помощи. Впоследствии, в 2000-е годы, Совет Безопасности пересмотрел принципы своей санкционной политики, отказавшись впредь от применения всеобъемлющих санкций и предложив вместо них целевые, или "умные", санкции, направленные против отдельных лиц, принимающих решения, чтобы минимизировать негативное воздействие на население подсанкционной страны. М. Хойпель выделила четыре механизма, посредством которых нормативные предприниматели (НПО, активисты-правозащитники, ученые и национальные чиновники) добились структурных изменений в санкционной политике ООН.

1. Пристыжение (*shaming*) – публичное разоблачение, "скандализация" девиантного поведения субъекта путем провоцирования болезненных эмоций, вызванных чувством смущения или вины. В рассматриваемом кейсе механизм пристыжения заключался в документировании "нормативными предпринимателями" нарушений прав человека, связанных с санкциями ООН.

[1] Instore joins other jewelry industry organizations in calling for boycott of Russian gold. *Instore*. 09.03.2022. https://instoremag.com/instore-joins-other-jewelry-industry-organizations-in-calling-for-boycott-of-russian-gold/?highlight=Russia (accessed 19.11.2023).

[2] Fur exports to Russian Federation. *European Parliament*, 22.03.2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-000983_EN.html (accessed 19.11.2023).

[3] Threat to public health posed by fur farms. *European Parliament*, 27.03.2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-000624_EN.html (accessed 19.11.2023).

2. Неповиновение (*defiance*) государств или негосударственных субъектов решениям СБ ООН. Вследствие роста обструкционистского поведения в отношении решений СБ ООН (прямое или косвенное уклонение от их выполнения) снижается не только эффективность санкционной политики, но и ее легитимность, в результате чего СБ вынужден придумывать меры для исправления ситуации.

3. Судебные разбирательства (*litigation*). Данный механизм включает как акты мягкого права, изданные судом (например, необязательные судебные заключения), так и обязательные к исполнению решения. И в том и в другом случае санкционная политика СБ ставилась под сомнение, а невыполнение этих решений могло бы дорого обойтись ООН как международной организации.

4. Обучение (*learning*) – изменение убеждений и процесса выстраивания причинно-следственных связей в результате обработки информации. Данный механизм работает следующим образом: "нормативные предприниматели", чаще всего эпистемные сообщества, представляют СБ ту или иную идею, затем СБ создает институциональные структуры (например, экспертные органы) для самостоятельной обработки информации, после получения экспертизы которых претворяет в жизнь реформы, отражающие его новые взгляды и убеждения.

Сегодня результаты исследования М. Хойпель особенно актуальны. Если в 1990-е годы в санкционной политике произошли структурные изменения в пользу защиты прав человека (в исследованиях этот момент получил название "санкционная революция" [Miadzvetskaya, Challet 2022]), то сейчас, по сути, в странах G7 наблюдается отход от этих убеждений. Теперь термином "санкционная революция" называют события 2022 г., когда интенсивность санкционной политики беспрецедентно возросла [Portela, Kluge 2022].



Отход от ранних принципов санкционной политики особенно заметен на санкциях, введенных на калийные удобрения, и проблемах с реализацией "зерновой сделки". С одной стороны, западные правительства неоднократно акцентировали внимание на том, что намеренно не накладывают санкции на продовольственные товары, включая различные виды удобрений, используемых в сельском хозяйстве, поскольку руководствуются моральными соображениями и не желают спровоцировать своими действиями продовольственный кризис в мире[4]. С другой стороны, несмотря на эти заявления, калийные удобрения, являющиеся одним из главных изделий производственной специализации Республики Беларусь, де-юре и де-факто находятся под санкционным запретом. Вдобавок санкции на торговлю этим видом удобрений наложены и на Россию с целью закрыть для Минска возможность обхода ограничений. Затруднение доступа калийных удобрений на мировые рынки создает благоприятную среду для инвестиций в альтернативные цепочки поставок: весной 2022 г. канадский премьер-министр Дж. Трюдо заявил об амбициях своей страны на мировое лидерство в производстве калия за счет развития "наиболее экологичных в мире" рудников Саскачевана. Другой пример – нежелание обеспечить гарантии для российских судов, следующих по "зерновому коридору" в рамках "зерновой сделки", или переподключить к системе SWIFT Россельхозбанк, занимающийся оплатой сельскохозяйственного экспорта из России.

[4] Trade in agricultural and related products from Russia. Frequently asked questions. *European Commission*, 22.06.2022. https://finance.ec.europa.eu/system/files/2022-08/faqs-sanctions-russia-agriculture_en.pdf (accessed 25.08.2023).

Результаты исследования М. Хойпель наталкивают на мысль, что для эффективного реагирования на санкционные вызовы России можно и нужно задействовать все эти механизмы в обратном направлении.

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ СПЕЦИФИКА ИССЛЕДОВАНИЯ АНТИРОССИЙСКИХ САНКЦИЙ

По мнению И. Тимофеева, оптимальная стратегия эмпирического исследования санкционной повестки – составление баз данных, которые позволяют перейти к более нюансированному анализу отдельных кейсов [Тимофеев 2023]. В российской политической науке проводились масштабные исследовательские проекты по сбору различных баз данных по санкциям под руководством А.Б. Лихачевой[5], Е.Я. Араповой и А.С. Кудинова [Арапова, Кудинов 2022]. В нашем случае коллектив авторов, опираясь на концепцию "нормативного предпринимательства", составляет базы данных деятельности "санкционных ястребов" по нескольким векторам санкционной политики в стремлении выявить соотношение нормативных факторов и определить "точку перехода" от создания ими лояльной к введению санкций среды к запуску санкционного механизма в той или иной отрасли.

Базы данных составлялись по двум типам санкций: отраслевым и вторичным (направленным на инфорсмент существующих санкций третьими странами). Для первого типа санкций были взяты отрасли, не до конца попавшие под санкции или где санкционный режим не были раскручен до максимума. К таким отнесены следующие отрасли: алмазная, атомная, цветная металлургия, космическая, фармацевтическая / сектор медицинского оборудования, сельскохозяйственная, сектор морских перевозок, сектор авиаперевозок. Для второго типа санкций отобраны страны, наиболее часто фигурировавшие в списках государств, помогающих России обходить западные рестрикции: Турция, ОАЭ, Казахстан, Кыргызстан, Узбекистан и Армения. Проект сознательно не стал включать в анализ Китай: в отношении КНР действует отдельная экосистема "нормативных предпринимателей". В общей сложности было составлено 14 баз данных, в которых информационная и публичная деятельность по лоббированию санкционных инициатив в указанных сферах отсортирована хронологически (помесячно, начиная с февраля 2024 г.) и в соответствии с предлагаемой авторами классификацией "нормативных предпринимателей" в сфере санкций.



Исследование проводилось на основе помесячного анализа социальной сети *X* (бывший *Twitter*) с использованием ключевых слов, обеспечивающих максимальную точность поиска. Анализ социальных сетей сопровождался интернет-поиском в *Google* по санкционным решениям, изменениям в международном и национальном праве.

В результате исследования мы выделили несколько категорий "нормативных предпринимателей", каждая из которых при лоббировании санкционной инициативы работает на свою целевую аудиторию. Их деятельность помесячно фиксируется в базе данных:

1) крупные неспециализированные медиаресурсы (*The Guardian, The New York Times, Bloomberg* и другие сопоставимые СМИ);

2) профильные (отраслевые) СМИ;

[5] База данных антироссийских санкций "Sanctionsrubase+". *Sanctionsrubase+*. https://sanctionsrubase.ru (accessed 25.08.2023).

3) аналитические центры, такие как Центр стратегических и международных исследований (CSIS) и аффилированный с НАТО Атлантический совет (включен в перечень нежелательных организаций Министерства юстиции РФ);

4) ассоциации активистов и лоббистские группы, особенно европейские отделения таких международных НКО, как *Greenpeace* и *Transparency International* (обе признаны нежелательными организациями), пропагандирующие ограничительные меры против российской энергетики, включая инициированный ими запрет на вход для любых российских лоббистов в здания институтов ЕС под предлогом, что каждый российский лоббист продвигает интересы крупных энергетических компаний;

5) национальные и международные правительственные структуры, издающие акты "мягкого" права по тематике санкций (например, не имеющие обязывающей силы резолюции Европейского парламента);

6) отдельные политики, чиновники и депутаты, активно комментирующие санкционную проблематику в своих публичных выступлениях и заявлениях в социальных сетях;

7) ботофермы и "сетки" лидеров общественного мнения в социальных сетях. Один из самых известных примеров – НАФО, виртуальное сообщество, созданное для троллинга российских правительственных аккаунтов. В 2023 г. накануне Вильнюсского саммита НАТО проходил саммит НАФО, с обращением к которому выступила премьер Эстонии К. Каллас, поблагодарив за "хорошее чувство юмора, ум и энтузиазм"[6].

Ключевая задача "нормативных предпринимателей" – сформировать одобрительное общественное мнение в вопросе санкций, даже если та или иная мера неблагоприятно сказывается на их национальной экономике. Каждая из выделенных категорий работает на свою целевую аудиторию. В предлагаемой авторами модели выделяется три системообразующих элемента механизма раскрутки санкционной политики стран G7, в каждом из которых представленные "нормативные предприниматели" играют свою роль и выполняют несовпадающие функции.



Чтобы описываемый механизм работал, необходимо постоянно *поддерживать информационный шум вокруг санкционных инициатив*. Это первый выделяемый элемент. В публичном пространстве можно наблюдать огромное количество информационных потоков, сосредоточенных на обсуждении и предложении мер, реализация которых в глазах широкой общественности выглядит сомнительно и маловероятно в силу юридических, технических, экономических причин: конфискация активов РФ, исключение ее из СБ ООН, признание государством – спонсором терроризма, внесение в черный список межправительственной Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), полная торговая блокада, полное отключение России от системы SWIFT, эмбарго на российские алмазы, эмбарго на российское ядерное топливо и др. Поддержание этого информационного шума выполняет три прикладные задачи:

1) оказывает деморализующее воздействие на Россию, ее граждан, резидентов, а также на внешних контрагентов, желающих сотрудничать с Россией;

2) создает платформу для политических популистов, игры на чувствах целевой аудитории, выдавая желаемое за действительное (прием, называемый *wishful thinking*);

[6] МИД РФ: участие премьера Эстонии в "сходках" интернет-русофобов отражает лицемерие Запада. *ТАСС*, 09.07.2023. https://tass.ru/politika/18229079 (проверено 16.09.2023).

3) благодаря постоянному поддержанию темы в повестке дня со временем многие из этих предложений, какими бы невозможными и революционными они ни казались на первый взгляд, закрепляются и "нормализуются" в общественном сознании граждан недружественных стран. Нормализовавшись, они перестают вызывать сильное отторжение.

Несмотря на то что риск принятия подобных мер низок, чем дольше то или иное предложение фигурирует в повестке дня, тем выше вероятность, что дипломаты и политики начнут искать нетривиальные способы его реализации. В этом отношении показателен вопрос о конфискации активов РФ. Чтобы конфисковать российские активы и при этом не нарушить право на неприкосновенность частной собственности, предлагаются различные решения: а) принятие закона, по которому разморозка активов станет возможна только в случае их добровольной передачи владельцем Украине; б) введение налога на прибыль с замороженных активов; в) инвестирование этих активов в постконфликтное восстановление Украины.

Аналогично предпринимаются попытки закрыть доступ российских алмазов к рынкам западных стран. Группа депутатов в США предлагает администрации Дж. Байдена изменить правовые правила оценки происхождения алмазов, чтобы российские алмазы, будучи обработанными на территории других стран и легально изменившие свое происхождение, не могли попадать на американский рынок, доступ на который для них формально закрыт[7]. В странах G7 спонсируются стартапы и проекты, позволяющие отследить происхождение алмаза по его физическим и химическим характеристикам либо с использованием блокчейн-технологий[8].



Ключевые "нормативные предприниматели", задействованные в поддержании информационного шума, – это: 1) сетки аккаунтов в социальных сетях во главе с лидерами общественного мнения (например, украинская сетка, сетка НАФО и др.); 2) отдельные политики и депутаты, активно комментирующие санкционную проблематику в наиболее агрессивном ключе (например, бельгийский евродепутат Ги Верхофстадт); 3) специализированные международные рабочие группы по выработке санкционных инициатив (например, группа Ермака – Макфола).

Второй ключевой элемент санкционной машины – *лоббирование отдельных мер на фоне информационного шума*. Санкционной проблематикой занимается целый ряд западных аналитических центров, экспертных команд и IT-компаний. Перед ними поставлены следующие задачи: 1) предложить новые возможные и технически реализуемые ограничительные меры, которые не нанесут большого ущерба западным странам (эта задача была особенно актуальна в первые месяцы после начала СВО); 2) усовершенствовать, расширить и углубить существующие санкции; 3) выявить "лазейки", с помощью которых обходятся санкции. В последней задаче особенно преуспели IT-компании, анализирующие большие данные. Используя ИИ, они выявляют аномалии в торговой статистике соседних с Россией стран. Далее путем анализа таможенных деклараций они обнаруживают компании-посредники, которые предлагают покарать в рамках "вторичных" санкций.

[7] US Lawmakers Seek Restrictions on Russian-Origin Diamonds' Trade. *NDTV*, 2022. https://www.ndtv.com/business/us-lawmakers-want-india-to-restrict-sale-of-russian-origin-diamonds-2863737 (accessed 23.09.2023).

[8] Swiss tech company flaunts "breakthrough" profiling of diamond origin. *The Israeli Diamond Industry*, 03.05.2023. https://en.israelidiamond.co.il/news/world/swiss-tech-diamond-origin (accessed 23.09.2023).

Прикладное значение этого элемента состоит в трех ключевых моментах:

1) предоставление научного или экспертного обоснования для проводимой политики, адресуемого широкой общественности, благодаря которому правительственные структуры поддерживают реноме ориентированных на результат технократов, претворяющих в жизнь политику, базирующуюся на прочной доказательной базе (*evidence-based policy*);

2) возможность профессиональной реализации, получения грантов и госзаказов на проведение экспертно-аналитических исследований (коммерческий аспект), которой активно пользуются экспертно-аналитические структуры;

3) возможность для разных политических сил продвинуть собственные устремления, интересы и цели под прикрытием санкционных мер. Особенно ярко в этом плане выделяются "зеленые" партии и движения.

Пример того, как структуры преследуют свои цели, показывают публичные брифинги Центра стратегических и международных исследований (Вашингтон, США). Данный аналитический центр провел опрос бывших и нынешних сотрудников Бюро промышленности и безопасности (BIS) – одного из подразделений министерства торговли США, ответственного за мониторинг комплаенса торговых санкций. Результаты исследования показали, что это подразделение не использует современное программное обеспечение, которое позволяло бы надежно исполнять свою работу, для повышения эффективности ему необходимы вливание ощутимых средств из государственного бюджета и наем дополнительного персонала. Запрашиваемая сумма – 25 млн долл.[9] Обоснование – необходимость обеспечения санкционного комплаенса в отношении России и Китая.

Вероятность принятия санкционных решений, лоббируемых перечисленными "нормативными предпринимателями", велика. "Красная зона" перелива начинается в тот момент, когда образуется действенная связка "аналитические центры – отдельные политики – крупные медиаресурсы". Рассмотрим это на двух практических примерах.



*Пример 1.* После того как 25 февраля 2022 г. правительство ОАЭ отказалось осудить российскую СВО на голосовании в СБ ООН (шаг, мотивированный стремлением получить голос России в вопросе по продлению оружейного эмбарго в отношении Йемена), эта тема стала широко обсуждаться в социальных сетях с подачи журналистов, геополитических обозревателей, руководителей НКО и научных сотрудников аналитических центров. В ведущих СМИ начали публиковаться материалы, называющие Дубай "пристанищем российских клептократов"[10]. Британская НКО OCCRP, объединяющая журналистов-расследователей, запустила интернет-кампанию #DubaiUncovered, посвященную собственности российских и европейских политиков в Дубае. Как выяснилось

[9] Allen G.C., Benson E., Reinsch W.A. Improved export controls enforcement technology needed for U.S. National Security. *CSIS*, 2022. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/221205_Allen_Export_Controls_0.pdf?yYgT46BLtvjrZYuMTyIDIUZck8vnJcOk (accessed 25.09.2023).

[10] См., например, Kerr S. Wealthy Russians flock to Dubai as west tightens sanctions. *Financial Times*, 2023. https://www.ft.com/content/d6d3b45a-35cc-4e32-b864-b9c0b1649a79; Gardner D. Mistrust between the US and the Gulf underscores the need to reset relations. *Financial Times*, 2022. https://www.ft.com/content/7bba37b9-a18a-4ea4-b139-9b26a6fded26; Kirkpatrick D.D., El-Naggar M., Forsythe M. How a playground for the rich could undermine sanctions on oligarchs. *New York Times*, 2023. https://www.nytimes.com/2022/03/09/us/russian-oligarchs-sanctions-dubai.html; Chulov P., Partridge J. Dubai throws open the doors for the rich Russians escaping sanctions. *The Guardian*, 2022. https://www.theguardian.com/world/2022/mar/26/dubai-throws-open-the-doors-for-the-rich-russians-escaping-sanctions (accessed 21.09.2023).

позже, данные о собственности были получены еще в 2020 г. на основе земельного кадастра аналитическим Центром перспективных оборонных исследований (C4ADS), сотрудниками которого являются бывшие американские военные офицеры и аналитики больших данных[11]. Кампания была подхвачена НАФО, а также пользователями британской и европейской сеток. Последние призывали к добавлению ОАЭ в черный список офшоров в ЕС. Одновременно несколько НКО (*Global Initiative Against Transnational Organized Crime, Themis, SwissAid*) начали выдвигать и другие более серьезные обвинения против Эмиратов, утверждая, что они содействуют попаданию на мировые рынки "кровавого золота" из Сахеля и Западной Африки, добываемого российскими компаниями. Со стороны Европарламента к оказанию информационного давления на ОАЭ присоединилась группа депутатов во главе с Кирой М. Питер-Хансен (фракция "зеленых"). В обвинительном тоне также были составлены информационные сводки исследовательской службы Конгресса США[12].

Таким образом, во второй половине февраля – начале марта 2022 г. можно было наблюдать одновременную активность всех выделенных "нормативных предпринимателей". Момент "перелива" не заставил себя ждать: 5 марта 2022 г. ОАЭ были включены в "серый список" ФАТФ за существенные нарушения в борьбе с отмыванием денег. 8 марта 2022 г. США обвинили несколько эмиратских компаний в нарушении антииранских санкций, а уже 11 апреля наложили на них санкции. Тогда же, по сообщениям СМИ, Белый дом пытался организовать телефонный разговор с властями ОАЭ, но получал отказ в просьбах из-за нежелания говорить на фоне возросшей критики[13]. Кроме того, в мае 2022 г. под санкции попала еще одна нефтяная компания из ОАЭ *Zamanoil DMCC*, которую США обвинили в работе с российским правительством и в том, что она помогает Роснефти транспортировать иранскую нефть в Европу[14].



*Пример 2.* За два месяца до введения 11-го пакета санкций ЕС в отношении России, где содержался запрет на транзит товаров двойного назначения через территорию России, в экспертно-аналитических кругах недружественных стран активно обсуждалась тема "призрачной торговли" – торговых потоков из стран ЕС в страны Центральной Азии, значительная часть из которых не доезжает до региона после пересечения российской границы. Публикации на эту тему появились в *Bloomberg*[15] и *Financial Times*[16], а в *Twitter* тему ак-

[11] Baruch J., Michel A., Nouvet V. 'Dubai uncovered': revelations on real estate in the emirate, where oligarchs and criminals invest. *Le Monde*, 07.05.2022. https://www.lemonde.fr/en/les-decodeurs/article/2022/05/07/dubai-uncovered-revelations-on-real-estate-in-the-emirate-where-oligarchs-and-criminals-invest_5982747_8.html (accessed 21.09.2023).

[12] The United Arab Emirates (UAE): issues for U.S. policy. *Congressional Research Service,* 2022. https://www.everycrsreport.com/files/2022-05-10_RS21852_e1bce431ec5da00be2be5ee831fb894db1bea358.pdf (accessed 21.09.2023).

[13] WSJ узнала о неудачной попытке США связаться с ОАЭ и Саудовской Аравией. *РБК*, 09.03.2022. https://www.rbc.ru/politics/09/03/2022/6227f94f9a79472dc9c2c1b4 (accessed 21.09.2023).

[14] U.S. says it imposes sanctions on Moscow-backed Iranian oil smuggling network. *Reuters*, 26.03.2022. https://www.reuters.com/world/middle-east/us-imposes-sanctions-money-laundering-network-aiding-irans-oil-revenue-2022-05-25/ (accessed 21.09.2023).

[15] Nardelli A., Krukowska E. EU set to propose banning many goods from transiting via Russia. *Bloomberg*, 22.04.2023. https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-22/eu-set-to-propose-banning-many-goods-from-transiting-via-russia (accessed 21.09.2023).

[16] Cook C., Cocco F. Seddon M. EU goods worth at least $1bn vanish in Russia 'ghost trade'. *Financial Times*, 2023. https://www.ft.com/content/76fc91b2-3494-4022-83d0-9d6647b38e3d (accessed 21.09.2023).

тивно педалировали ключевые эксперты ведущих аналитических центров, занимающихся санкционной тематикой (в первую очередь IISS и Института развивающихся экономик при Банке Финляндии)[17]. Поскольку значительная часть товаропотоков с РФ проходит через территорию прибалтийских стран, премьер-министру Эстонии К. Каллас после этих публикаций пришлось проводить "разъяснительную работу" с бизнесом, где она призывала предпринимателей "найти моральный ориентир" и "не соглашаться с Москвой таким имплицитным способом", который бы обесценивал поддержку Украины[18]. В тот же период состоялись звонки между властями Эстонии и Армении, Литвы и Грузии, темой которых было несоответствие в зеркальной торговой статистике. Получив должный уровень публичной огласки, санкционная инициатива перешла к стадии закулисного обсуждения в узких дипломатических кругах и в июне 2023 г. была принята Советом ЕС.

Наконец, третий важный элемент санкционного механизма – *непрекращающаяся публичная экспертная дискуссия на тему эффективности санкций*. В разные периоды от одного и того же эксперта можно было услышать диаметрально противоположные мнения, оправдывающие то одну, то другую позицию. Согласно первой из них, утверждается, что санкции эффективны, даются оппортунистские прогнозы об ухудшении экономического положения России в ближайшем будущем. Согласно второй – что санкции неэффективны, следовательно, их необходимо ужесточить. Подобные вбросы рассчитаны на разные целевые аудитории и зависят от ситуативного контекста. В первом случае ставка делается на то, чтобы убедить критическую массу людей (включая российских граждан) в том, что недружественные правительства избрали правильный курс действий и сопутствующие этому курсу убытки оправданы. Во втором случае цель состоит в мобилизации общественного мнения и истеблишмента на осуществление более жестких действий. Кроме того, прикладное значение этой дискуссии заключается в том, что она позволяет заполнять информационное пространство в те периоды, когда новые санкционные меры не обсуждаются, а экспертные структуры заняты мониторингом и аудитом реальных результатов проводимого политического курса. Нередко также нарратив о том, что санкции неэффективны, используется с целью давления на собственный бизнес. Например, после того как в газетах *Bloomberg* и *Financial Times* была опубликована статистика возросших товаропотоков между прибалтийскими и другими постсоветскими странами, премьер-министру Эстонии К. Каллас и пришлось проводить упоминаемую выше "разъяснительную работу" с бизнесом[19].



## Заключение

Проанализированная многокомпонентная модель для наглядности может быть визуализирована в виде таблицы.

[17] The bank of Finland institute for emerging economies. *BOFIT*. https://www.bofit.fi/en/bofit/ (accessed 21.09.2023).

[18] Cook C. Estonian PM pleads with companies to resist 'ghost trade' with Russia. *Financial Times*, 2023. https://www.ft.com/content/1a17dacf-9c8d-46fe-860d-36ae9b708987 (accessed 21.09.2023).

[19] Ibidem.

*Таблица (Table)*

**Механизм раскрутки предлагаемой санкционной инициативы в информационном пространстве недружественных стран**

*Mechanism for promotion of the proposed sanctions initiative in the information space of unfriendly countries*

| Элементы механизма | Прикладное значение | Задействованные "нормативные предприниматели" |
|---|---|---|
| 1. Поддержание информационного шума по санкционной проблематике | 1. Деморализующее воздействие на Россию, ее граждан, резидентов и внешних контрагентов, желающих сотрудничать с Россией и/или ее гражданами.<br>2. Политический популизм отдельных политиков, игра на сантиментах целевой аудитории, выдача желаемого за действительное.<br>3. Постоянное поддержание тех или иных идей в повестке дня. | 1. Сетки аккаунтов в социальных сетях и их лидеры общественного мнения.<br>2. Отдельные политики и депутаты.<br>3. Специализированные международные рабочие группы по санкциям. |
| 2. Лоббирование отдельных ограничительных мер | 1. Предоставление научного или экспертного обоснования для проводимой политики в глазах широкой общественности.<br>2. Коммерческий аспект: возможность профессиональной самореализации для экспертно-аналитических структур.<br>3. Преследование собственных устремлений, интересов и целей разными политическими силами. | 1. Экспертно-аналитические круги.<br>2. Частные компании, оказывающие IT-услуги для правительственных структур (например, анализ больших данных).<br>3. Секторально: профильные медиаресурсы, активистские НПО, идеологические движения и партии.<br>4. Крупные медиаресурсы. |
| 3. Дискуссия об эффективности санкций | 1. Нарратив об эффективности санкционной политики: убеждение критической массы людей в том, что правительство находится на верном пути, деморализация российских граждан.<br>2. Нарратив о неэффективности санкционной политики: мобилизация общественного мнения в русло ужесточения санкций.<br>3. Заполнение информационного поля в периоды, когда новые санкционные пакеты не обсуждаются в повестке дня.<br>4. Автоаудит, мониторинг результатов своей политики. | 1. Экспертно-аналитические круги.<br>2. Реже: крупные медиаресурсы. |

*Источник:* составлено авторами.

Такая модель применима в отношении любой страны, на которую США, ЕС и их партнеры собираются оказать политическое, экономическое, дипломатическое и/или психологическое давление. Она уже обкатана на России – в дополнение к санкционному опыту, накопленному в отношении Сербии, Ирана, Сирии и десятков других стран. В прицеле Вашингтона и Брюсселя все в большей степени оказывается экономический лидер незападного мира Китай, квалифицируемый ими в качестве системного соперника и цивилизационно чуждого государства.

С учетом этого одним из центральных пунктов перспективной повестки дня БРИКС+ в период председательства в объединении Российской

Федерации важно сделать делегитимацию проанализированной модели с последующим созданием в рамках объединения и глобального большинства, от имени которого оно выступает, правовых заслонов на пути ее использования.

DOI: 10.17976/jpps/2024.01.02

# THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE WESTERN SANCTIONS POLICY RESEARCH

**M.L. Entin[1], E.G. Entina[2,3], S.B. Davranova[2], A.M. Nadzharov[2]**

[1] *MGIMO University, Moscow, Russia*

[2] *HSE University, Moscow, Russia*

[3] *Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia*

**ENTIN, Mark L'vovich,** Dr. Sci. (Juridical), Professor, Head of the Department of Integration Law and Human Rights, MGIMO University, email: entinmark@gmail.com; **ENTINA, Ekaterina Gennad'evna**, Dr. Sci. (Polit. Sci.), Professor, HSE University; Head of the Black Sea-Mediterranean Studies Department, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, email: e.entina@hse.ru; **DAVRANOVA, Sabina Bobyrovna**, analyst of the Centre for Mediterranean Studies, HSE University, email: sbdavranova@hse.ru; **NADZHAROV, Alexander Martirosovich**, analyst of the Centre for Mediterranean Studies, HSE University, email: anadzharov@hse.ru

Entin, M.L., Entina, E.G., Davranova, S.B., & Nadzharov, A.M. (2024). Theoretical and methodological aspects of the Western sanctions policy research. *Polis. Political Studies*, 1, 7-20. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2024.01.02

**Acknowledgments.** This article was prepared by A.M. Nadzharov and S.B. Davranova as part of the strategic project "Development of a multifunctional database ɔSanctionsRuBase+' as a tool for analyzing and forecasting the sanctions policy against the Russian Federation. The "Sanctions in the making" database is part of the integrated development program of the Federal State Educational Institution of Higher Education "National Research University Higher School of Economics".

*Received: 04.10.2023. Accepted: 17.11.2023*



**Abstract.** The sanctions issue is one of the most urgent and acute topics on the international agenda. However, despite huge attention from the academic community, it is sluggishly inscribed in the broader theoretical layer of the science of international relations. In this study, an attempt is made to outline the theoretical and methodological framework for the study of the sanctions agenda from a new angle – from the point of view of the constructivist concept of "normative entrepreneurship". The model proposed by the authors for understanding the promotion of the sanctions initiative in unfriendly countries consists of three fundamental elements: maintaining information noise on sanctions issues, feeding a constant discussion about the effectiveness of sanctions policy and lobbying for individual sanctions initiatives. The team of authors believes that their model, due to its institutional formation, can be extrapolated not only to Russia, but also to China, as well as other countries against which the United States, the EU and their partners are pursuing a sanctions policy.

**Keywords:** constructivism, normative entrepreneurship, sanctions, epistemic communities, sanctions risk management.

## References

Babić, J., & Jokic, A. (2002). Economic sanctions, morality and escalation of demands on Yugoslavia. *International Peacekeeping*, 9(4), 119-127. https://doi.org/10.1080/714002778

Björkdahl, A. (2002). Norms in international relations: some conceptual and methodological reflections. *Cambridge Review of International Relations*, 15(1), 9-23. https://doi.org/10.1080/09557570220126216

Finnemore, M., & Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization,* 52(4), 887-917. https://doi.org/10.1162/002081898550789

Heupel, M. (2013). With power comes responsibility: human rights protection in United Nations sanctions policy. *European Journal of International Relations*, 19(4), 773-796. https://doi.org/10.1177/1354066111426621

Ingebritsen, C. (2002). Norm Entrepreneurs. Scandinavia's role in world politics. *Cooperation and Conflict*, 37(1), 11-23. https://doi.org/10.1177/0010836702037001689

Jepperson, R.L., Wendt, A., & Katzenstein, P. (1999). Norms, identity, and culture in national security. In P. Katzenstein (Ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics* (pp. 33-75). New York, NY: Columbia University Press.

Miadzvetskaya, Y., & Challet, C. (2022). Are EU restrictive measures really targeted, temporary and preventive? The case of Belarus. *Europe and the World: A Law Review*, 6(1), 1

Peksen, D. (2019). When do imposed sanctions work? A critical review of the sanctions effectiveness literature. *Defence and Peace Economics,* 30(6), 635-647. https://doi.org/10.1080/10242694.2019.1625250

Portela, C., & Kluge, J. (2022). Slow-acting tools. Evaluating EU sanctions against Russia after the invasion of Ukraine. *EUISS*, 11, 1-8.

Raymond, G.A. (1997). Neutrality norms and the balance of power. *Cooperation and Conflict*, 32(7), 123-146. https://doi.org/10.1177/0010836797032002001

Rushton, S. (2008). The UN secretary-general and norm entrepreneurship: Boutros Boutros-Ghali and democracy promotion. *Global Governance*, 14(1), 95-110. https://doi.org/10.1163/19426720-01401007

Stoeckl, K. (2016). The Russian Orthodox Church as moral norm entrepreneur. *Religion, State and Society*, 44(2), 132-151. https://doi.org/10.1080/09637494.2016.1194010

Zwolski, K., & Kaunert, C. (2015). The EU and climate security: a case of successful norm entrepreneurship. *European Security*, 20(1), 21-43. https://doi.org/10.1080/09662839.2010.526108

Ananyev, B. (2019). Sanctions in IR: understanding, defining, studying. *International Organization Research Journal,* 14(3), 136-150. https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-03-07

Arapova, E.Y., & Kudinov, A.S. (2022). International sanctions legislation in the U.S., EU and UK: a comparative study. *Polis. Political Studies*, 6, 151-165. https://doi.org/10.17976/jpps/2022.06.11

Entina, E.G., & Životić, A. (2023). The efficiency of sanctions policy. The case of the Federal Republic of Yugoslavia (1991-2001). *Journal of International Analytics*, 14(1), 123-137. (In Russ.) https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-123-137

Korol'kov, V.E., Smirnova, I.A., & Erofeeva, T.A. (2022). Politika sankcij kak instrument sovremennyh mezhdunarodnyh otnoshenij [Sanctions policy as a tool of modern international relations]. Moscow: Prometej.

Timofeev, I.N. (2018). Economic sanctions as a concept of power politics. *MGIMO Review of International Relations*, 2, 26-42. (In Russ.) https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42

Timofeev, I.N. (2023) How to study the policy of sanctions? The vision of empirical research. *Journal of International Analytics,*14(1), 22-36. (In Russ.) https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-22-36



**Литература на русском языке**

Ананьев Б.И. 2019. Санкции в теории международных отношений: методологические противоречия и проблемы интерпретации. *Вестник международных организаций*. Т. 14. № 3. С. 136-150. https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-03-07. EDN: YNACQW.

Арапова Е.Я., Кудинов А.С. 2022. Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании: сравнительный анализ. *Полис. Политические исследования*. № 6. С. 151-165. https://doi.org/10.17976/jpps/2022.06.11. EDN: CWWWUN.

Корольков В.Е., Смирнова И.А., Ерофеева Т.А. 2022. Политика санкций как инструмент современных международных отношений. М.: Прометей.

Тимофеев И.Н. 2018. Экономические санкции как политическое понятие. *Вестник МГИМО-Университета*. № 2. С. 26-42. https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42. EDN: XPUCKL.

Тимофеев И.Н. 2023. Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования. *Международная аналитика*. Т. 14. № 1. С. 22-36. https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-22-36. EDN: OYFVYS.

Энтина Е.Г., Животич А. 2023. Эффективность санкционной политики. Кейс Союзной Республики Югославия (1991-2001 гг.). *Международная аналитика*. Т. 14. № 1. С. 27-28. https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-123-137. EDN: KQULOT.