

И.Н. Тимофеев  
МГИМО МИД России, Москва

## Политика санкций против России: новый этап

**Аннотация.** С февраля 2022 г. резко усилилось санкционное давление на Россию со стороны западных стран. В отношении России введен широкий набор финансовых, торговых, транспортных, визовых и иных ограничительных мер. Интенсивность и объем их применения не имеет precedентов, как минимум, со времен окончания холодной войны. Можно говорить о глобальном сдвиге в политике санкций. На протяжении последних 30 лет она эволюционировала от «ковровых бомбардировок» экономики страны-мишени к более точечным («умным») ограничениям против отдельных лиц и организаций. Политика санкций в отношении России после февраля 2022 г. явно отходит от указанных тенденций и ставит ряд вопросов для исследований. Как сочетаются привычные инструменты «умных» санкций с масштабными запретами? Можно ли констатировать новое качество политики санкций зарубежных государств с учетом опыта ограничений против России? И если да, то какие параметры свидетельствуют о таком новом качестве? Основная гипотеза состоит в том, что новое качество порождается скорее масштабом и скоростью применения ограничительных мер, чем их инструментальными характеристиками. «Умные» санкции сохраняются в качестве основного инструмента, однако размах их применения, по сути, возвращает политику санкций к парадигме «ковровой бомбардировки». Единственным весомым препятствием к введению

---

<sup>2</sup> The article was prepared within the project “Post-crisis world order: challenges and technologies, competition and cooperation” supported by the grant from Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation program for research projects in priority areas of scientific and technological development (Agreement no. 075-15-2020-783).

более масштабных санкций является возможный ущерб самим странам-инициаторам. Они вынуждены сохранять «умный» характер санкций для снижения издержек своей экономики. Эта гипотеза тестируется на основе изучения нормативно-правовой базы режимов санкций, применяемых в отношении России зарубежными странами до и после начала специальной военной операции на Украине.

**Ключевые слова:** экономические санкции, политика санкций, «умные» санкции, Россия.

Классификация JEL: Z18.

Для цитирования: Тимофеев И.Н. (2022). Политика санкций против России: новый этап // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 3 (55). С. 198–206. DOI: 10.31737/2221-2264-2022-55-3-11

## Введение

С февраля 2022 г. санкционное давление на Россию со стороны западных стран резко усилилось. В отношении России введен широкий набор финансовых, торговых, транспортных, визовых и иных ограничительных мер, по интенсивности и объему превосходящий меры времен холодной войны. Более того, произошел глобальный сдвиг в политике санкций. Вплоть до 2022 г. наблюдалась эволюция санкций от «ковровых бомбардировок» экономики страны-мишени к так называемым «умным» ограничениям против отдельных лиц и организаций (Drezner, 2015).

И подобную эволюцию вряд ли можно было считать завершенной. Например, в отношении КНДР фактически действует финансовая и торговая блокада. В случае Ирана умные санкции в отношении отдельных лиц сочетались с более широкими запретами, включая ограничения импорта иранской нефти (Nephew, 2018). В случае Венесуэлы точечные санкции против стратегических предприятий нефтяной отрасли дали существенный эффект «кругов по воде», оказывая влияние на экономику в целом (Douhan, 2020). И все же в этих случаях можно было заметить *очевидную трансформацию инструментария политики санкций*: вместо тотальных эмбарго он стал опираться на более тонкие блокирующие финансовые санкции и откалиброванный контроль экспорта.

США прочно закрепили за собой роль лидера применения санкций, вводя их больше, чем все остальные вместе взятые страны и организации, включая ООН (Hufbauer et al., 2009; Тимофеев, 2021). Лидерство США в мировых финансах, объем их рынка, а также присутствие американских технологий и разработок в широком спектре промышленных сегментов дали Вашингтону возможности применять широкие санкции.

Дискуссии вызывал вопрос об их эффективности в плане влияния на политический курс стран-мишеней. Еще в 1990-е годы в литературе рассматривался тезис о том, что по данному параметру санкции зачастую неэффективны (Pare, 1997) или эффективны в отношении союзников, но не про-

тивников (Drezner, 1999). Опыт XXI в. мало изменил картину. Однако США удалось добиться успехов в изменении поведения бизнеса: под угрозой вторичных экстерриториальных санкций или принудительных мер административного и уголовного характера крупные компании не рисковали продолжать сотрудничество со странами-мишенями или с «заблокированными» лицами. Иными словами, санкции не изменили курса стран-мишеней, но повлияли на поведение бизнеса (Timofeev, 2019). Санкции США, ЕС и других акторов также привели к очевидному экономическому ущербу для стран-мишеней.

Политика санкций в отношении России после февраля 2022 г. явно отходит от указанных тенденций и ставит ряд исследовательских вопросов. Как сочетаются привычные инструменты умных санкций с более масштабными запретами? Можно ли выделить какие-то новые качества в политике санкций зарубежных государств с учетом опыта ограничений против России? И если да, то какие параметры свидетельствуют о таком новом качестве? Основная гипотеза состоит в том, что новое качество порождается масштабом и скоростью применения ограничительных мер, а не их инструментальными характеристиками. «Умные» санкции сохраняются в качестве основного инструмента, однако размах (масштаб) их применения, по сути, возвращает политику санкций к парадигме «ковровой бомбардировки». И только возможный ущерб, наносимый самим странам-инициаторам этих санкций, пока остается единственным весомым препятствием введения более масштабных мер. Они вынуждены сохранять «умный» характер санкций для снижения издержек для своей экономики.

Высказанную гипотезу мы протестируем на нормативно-правовой базе режимов санкций, применяемых в отношении России западными странами до и после начала специальной военной операции на Украине.

## Санкции: ключевые понятия

Под *санкциями* будем понимать действия страны-инициатора или группы стран, вводящих ограничительные меры на финансовые, торговые

и иные связи со странами-мишенями или отдельными физическими и юридическими лицами. В некоторых случаях санкции могут быть направлены не против той или иной страны, а против некоторых лиц и организаций<sup>1</sup>. Тем не менее санкции против отдельных лиц зачастую вводятся в контексте отношений между страной-инициатором и страной-мишенью.

Инструментально санкции имеют *экономическую природу*, т.е. ограничивают конкретные хозяйственные операции. А их цели обычно имеют политическую природу и призваны повлиять на политический курс (внешний или внутренний) страны-мишени. Стране-мишени санкций наносится ущерб такого уровня, который должен заставить ее исполнять требования страны-инициатора. На практике такая связь оказывается нелинейной: в одних случаях достаточно относительно небольших ограничений, чтобы добиться изменения поведения страны-мишени. В других – даже масштабное и долговременное давление не приводит к ожидаемым результатам. Можно также рассматривать санкции как средство сдерживания и ограничения военно-промышленного потенциала, особенно когда они вводятся в контексте развития ракетно-ядерных и иных программ. Все чаще в литературе обсуждается и сигнальная функция санкций, когда символические ограничения играют роль предупреждения о возможных более широких ограничениях, или когда дипломатических мер убеждения оказывается недостаточно. Иными словами, выделяется три базовые политические цели санкций: влияние на политический курс, сдерживание потенциала и посылка сигнала (Giunelli, 2016).

Уже с 1990-х годов в литературе было принято *отделять санкции от торговых войн*. Предполагалось, что в отличие от санкций, которые имеют политические цели, торговые войны преследуют цели экономические (захват рынков, повышение конкурентоспособности национального производителя и т.п.) и имеют другой инструментарий (ограничения операций в первом случае и изменение тарифов во втором (Pare, 1997).

Сегодня границы между санкциями и торговыми войнами оказались размыты. Например, в торговой войне США против КНР в период президентства Д. Трампа, которая сопровождалась общей политизацией отношений и точечными торговыми и финансовыми санкциями. Санкции против России еще больше размывают эти границы – повышение тарифов и отказ от нормальных торговых отношений вошли в число мер, предпринимаемых рядом зарубежных стран в ответ на специальную военную операцию на Украине. Тем не

менее с точки зрения правовых механизмов тарифная политика пока явно отделяется от политики финансовых ограничений, экспортного и импортного контроля, транспортных блокад и т.п.

Концепция «умных» санкций стала набирать популярность после войны США и их союзников с Ираком в 1991 г. Экономическая блокада страны сильно ударила по населению Ирака, однако мало затронула благосостояние элиты. В идеале «умные» санкции должны были затрагивать отдельных лиц – «представителей режима», «олигархов» и т.п., – минуя широкие слои населения. Развитие «умных» санкций подстегнула борьба с международным терроризмом (Zarate, 2013). Власти США значительно усилили возможности финансовой разведки, в том числе по транзакциям вне американской юрисдикции. Это позволило более эффективно выявлять отдельных лиц и стоящие за ними сделки. Начиная с 2000-х годов «умные» санкции стали все шире использоваться Вашингтоном по отдельным страновым направлениям, прежде всего в отношении Ирана. Их брали на вооружение и другие инициаторы санкций, например Европейский союз, Великобритания (после Brexit), Япония, Австралия, Швейцария и др. Отличительная черта «умных» санкций – ведение списков лиц и организаций, на которые распространяются те или иные ограничения. Политика санкций стала превращаться в политику списков, которую можно рассматривать в качестве тенденции формирования «черных списков» в интересах безопасности по самому широкому кругу вопросов (Goede, Sullivan 2016).

Распространенный инструмент умных санкций – заморозка активов, или *блокирующие санкции* (так называемая блокировка). Данная мера подразумевает запрет лицам в юрисдикции страны-инициатора проводить любые финансовые транзакции с лицами, обозначенными в соответствующих списках. Кроме того, замораживаются активы заблокированных лиц на территории страны-инициатора. Формально они остаются в собственности владельца, но продать или получить доход от такой собственности заблокированный владелец не может. Рука об руку с блокирующими санкциями зачастую идут визовые ограничения и запреты на въезд. Популярность набирают секторальные санкции. Они заключаются в ограничениях относительно того или иного сектора экономики, причем набор ограничений, в отличие от блокирующих санкций, не универсален и меняется от сектора к сектору и от страны к стране. Например, секторальные санкции в отношении финансового сектора могут подразумевать запрет кредитования отдельных банков, тогда как в энергетическом сек-

<sup>1</sup> Например, в «Списке специально обозначенных граждан и заблокированных лиц» (Список SDN) можно найти представителей японской мафии, но это не значит, что такие же меры направлены против Японии в целом; это же касается террористов и террористических организаций.

торе речь может идти о запрете поставок определенных категорий товаров, как это было сделано в 2014 г. в отношении России. В США развивается практика использования *гибридных санкций*, когда основанием для блокирующих санкций является принадлежность лица или организации к тому или иному сектору экономики. Кроме того, «умные финансовые санкции» могут сопровождаться и более широкими ограничениями, — такими как запрет на инвестиции.

*Контроль экспорта* также приобрел черты умных санкций. США, ЕС и ряд других инициаторов применяют ограничения экспорта в отношении отдельных лиц, внесенных в соответствующие списки (например, в список «Entity List» Министерства торговли США). В то же время продолжают использоваться ограничения экспорта и импорта отдельных категорий товаров, например технологий и оборудования двойного назначения, сырьевых товаров и т.п. В арсенале современных государств остается и ряд других инструментов. Среди них — ограничение транспортного сообщения.

Распространение получают и *вторичные санкции* — блокирующие санкции в отношении зарубежных лиц за взаимодействие с заблокированным лицом. Здесь возникают и *принудительные меры* (enforcement) уголовного или административного характера, которые применяются регулятором страны-инициатора в отношении нарушителей режима санкций в *своей юрисдикции*. При этом толкование границ юрисдикции может быть весьма широким. Например, уголовное и административное преследование властей США может затрагивать как граждан страны, так и иностранцев, если нарушение произошло, например, в связи с операциями в долларах США. Так, в 2009–2020 гг. Министерство финансов США собрало более 5,6 млрд долл. США в виде штрафов за нарушение финансовых санкций. Более 90% этих средств заплатили иностранные компании (Тимофеев, 2020). Применение таких мер породило феномен «избыточного комплаенса», т.е. отказ контрагентов от сделок даже в тех случаях, когда они *не подпадают под санкции*.

Наконец, следует упомянуть *корпоративные бойкоты* как вид неформальных санкций. Они выражаются в отказе отдельных компаний работать с конкретной страной или связанными с ней лицами, даже при отсутствии формальных ограничений со стороны своего национального регуля-

тора. От избыточного комплаенса они отличаются тем, что мотивом является политическая или этическая позиция, а не наличие формального режима санкций и угрозы принудительных мер.

### Умные санкции против России: 2012–2022

Стартом применения умных санкций против России можно считать принятие в США «Закона Магнитского» в декабре 2012 г.<sup>2</sup> Закон отменял печально известную поправку Джексона–Вэника 1974 г., т.е. убирал последние препятствия нормальным торговым отношениям с Россией, но одновременно создавал правовой механизм блокирующих и визовых санкций в связи с гибелью в российском СИЗО юриста Сергея Магнитского. Исполнительная власть США получала полномочия вводить такие санкции как против непосредственных участников следствия, так и вообще против российских лиц, замешанных в коррупции и нарушении прав человека. Впоследствии данный механизм использовался весьма ограниченно. Было заблокировано чуть более полусотни чиновников и одна силовая структура. Влияние таких санкций на экономику было практически нулевым, так как речь не шла о крупном бизнесе и его владельцах. Однако политический резонанс от подобных санкций оказался сильным.

Украинский кризис 2014 г. дал старт новому и куда как более масштабному раунду санкций. Под блокирующие санкции США и ЕС попал ряд российских чиновников и иных лиц, непосредственно вовлеченных в события в Крыму и на Донбассе<sup>3</sup>. Были введены санкции в отношении финансового сектора с запретом долгосрочного кредитования российских финансовых институтов, энергетических компаний и компаний ОПК (впрочем, их список был небольшим). Применительно к энергетическому сектору появились запреты поставок товаров, услуг и технологий для добычи нефти на шельфе в Арктике, а также сланцевой нефти. В отношении ОПК и товаров двойного назначения были приняты нормы экспортного контроля<sup>4</sup>. Кроме того, были введены широкие запреты экономических и торговых транзакций с Республикой Крым<sup>5</sup>. Принятые в то время правовые механизмы продолжают действовать до сих пор. Сходные меры ввела Великобритания, Швейцария и ряд других стран.

<sup>2</sup> Закон Магнитского, или список Магнитского (также Акт Магнитского) — Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act, U.S. Congress. 2012. Public Law 112–208, December 14, <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/6156/text>

<sup>3</sup> U.S. President. 2014. Executive Order 13661, March 16, [https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine\\_eo2.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo2.pdf)

<sup>4</sup> U.S. Department of the Treasury. 2014. Directives 1–4 of July 16 and September 12, 2014. <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/ukraine-russia-related-sanctions>; Council of the EU. 2014. Council Decision (CFSP) 2014/512, July 31, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0512-20210714>

<sup>5</sup> U.S. President. 2014. Executive Order 13685, December 19, [https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine\\_eo4.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo4.pdf); Council of the EU. 2014. Council Decision (CFSP) 2014/386, June 23, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0386-20210623>

Впоследствии наращивание санкций происходило в основном путем расширения списков заблокированных лиц. Росло число триггеров для введения новых санкций: вмешательство в выборы в США и кибербезопасность, российская операция в Сирии, дело Скрипалей, дело Навального. Появлялись новые правовые механизмы (например, закон СААТСА<sup>6</sup> в США). В ответ на киберинциденты закон СААТСА предусматривал вторичные санкции в отношении зарубежных лиц, взаимодействующих с российскими оборонными компаниями и разведывательными структурами, и Государственный департамент США сформировал из них особый список<sup>7</sup>. В ответ на дело Скрипалей США стали применять Закон о химическом и бактериологическом оружии 1991 г., запретив, среди прочих косметических ограничений экспорта и помощи по линии МВФ, сделки с российскими государственными облигациями, номинированными в иностранной валюте на первичном рынке<sup>8</sup>. Впоследствии на фоне дела Навального запрет был расширен и на рублевые облигации на первичном рынке<sup>9</sup>. В сфере контроля экспорта Министерство торговли США начало вести в 2020 г. список конечных военных пользователей (Military End-Users List)<sup>10</sup>. В основном он был направлен против Китая, но в него попало и несколько десятков российских предприятий, связанных с оборонным сектором. США также проявляли большую активность в связи с проектом газопровода «Северный поток-2». Появились законы, вводящие санкции в отношении участников проекта, а затем и началась правоприменительная практика по этим законам<sup>11</sup>.

Европейский союз держался в русле «умных» блокирующих и визовых санкций, но не отличался большим рвением в их применении. На инциденты по кибербезопасности<sup>12</sup>, делу Скрипалей<sup>13</sup>, делу Навального и правам человека<sup>14</sup> Брюссель реагировал символическими блокировками чиновников с практически нулевым эффектом для экономики. Великобритания после Брекзита (Brexit) также создала правовые механизмы санкций в отношении РФ и также предпринимала весьма умеренные шаги<sup>15</sup>. Влияние санкций на российскую экономику было слабым: в сочетании с колебаниями цен на нефть они привели к оттоку спекулятивного капитала (Гурвич, Прилепский, 2017), однако их вклад в замедление экономического роста был скромным в сравнении с влиянием конъюнктуры мировых энергетических рынков<sup>16</sup>.

### После 24 февраля 2022 г.

Ключевым признаком «санкционного цунами», последовавшего после начала российской военной операции на Украине, стало значительное *увеличение числа параметров ограничительных мер*, вводимых против России. Основные направления ужесточения санкций в случае возможного конфликта обсуждались в США и других странах, начиная с декабря 2021 г. В Конгресс США была внесена серия законопроектов, предполагавших блокировку крупных банков, дополнительные санкции в отношении «Северный поток-2», блокировку официальных лиц и т.п.<sup>17</sup> Администрация США наметила контуры финансовых санкций и мер кон-

<sup>6</sup> Подробнее см.: <https://tass.ru/info/4911988>, а также [https://ru.wikipedia.org/wiki/Countering\\_America%E2%80%99s\\_Adversaries\\_Through\\_Sanctions\\_Act](https://ru.wikipedia.org/wiki/Countering_America%E2%80%99s_Adversaries_Through_Sanctions_Act)

<sup>7</sup> U.S. Congress. 2017. Public Law 115–44, August 2, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>

<sup>8</sup> U.S. President. 2019. Executive Order 13883, August 1, <https://home.treasury.gov/system/files/126/13883.pdf>

<sup>9</sup> U.S. Department of the Treasury. 2021. Directive 1 Under Executive Order of April 15, 2021, April 15, [https://home.treasury.gov/system/files/126/sovereign\\_debt\\_prohibition\\_directive\\_1.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/sovereign_debt_prohibition_directive_1.pdf)

<sup>10</sup> U.S. Department of Commerce. 2020. Commerce Department Will Publish the First Military End User List Naming More Than 100 Chinese and Russian Companies, December 21, <https://2017–2021.commerce.gov/news/press-releases/2020/12/commerce-department-will-publish-first-military-end-user-list-naming.html>

<sup>11</sup> U.S. Congress. 2019. Public Law 116–92, Title LXXV, December 20, <https://home.treasury.gov/system/files/126/peesa2019.pdf>; U.S. Congress. 2021. Public Law 116–283, Sec. 1242, January 1, <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr6395>

<sup>12</sup> Council of the EU. 2019. Council Decision (CFSP) 2019/797, May 17 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02019D0797–20210519>

<sup>13</sup> Council of the EU. 2018. Council Decision (CFSP) 2018/1544, October 15, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02018D1544–20211013>

<sup>14</sup> Council of the EU. 2020. Council Decision (CFSP) 2020/1999, December 7, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02020D1999–20211213>

<sup>15</sup> Например, UK Government. 2019. The Russia (Sanctions) (EU Exit) Regulations, April 10, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2019/855/introduction/made>

<sup>16</sup> International Monetary Fund. 2019. Russian Federation: Staff Report for the 2019 Article IV Consultation, June 25, <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/01/Russian-Federation-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48549>

<sup>17</sup> Например, U.S. Congress. 2022. Defending Ukraine Sovereignty Act of 2022, January 18, <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/3488/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22sanctions%22%2C%22sanctions%22%5D%7D&r=26&s=1>

<sup>18</sup> The U.S. President. 2022. Remarks by President Biden in Press Conference, January 19, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/01/19/remarks-by-president-biden-in-press-conference-6/>

троля над экспортом<sup>18</sup>. Великобритания приняла поправки к своему «Регламенту о санкциях в отношении России» 2019 г. за две недели до начала конфликта<sup>19</sup>. Расширением санкций угрожало России и Европейский союз<sup>20</sup>. Но на практике объем новых санкций превзошел многие ожидания!

Прежде всего удар был нанесен по российскому финансовому сектору. К настоящему времени подавляющее большинство крупных российских банков заблокировано хотя бы одним из ключевых инициаторов санкций (США, ЕС, Великобритания). В их числе – Сбербанк, ВЭБ, ВТБ, Альфа-Банк, Банк «Открытие», другие крупные игроки финансового рынка России и их дочерние структуры. Европейский союз заблокировал меньше банков в сравнении с Великобританией и США. Однако крупные компании за пределами США (в том числе китайские) внимательно следят за развитием американского законодательства и не нарушают американских режимов санкций, опасаясь штрафов Министерства финансов США и иных принудительных мер. Иными словами, решающую роль играют именно американские блокировки. Ряд российских банков был отключен от системы передачи финансовых сообщений SWIFT. Однако эту меру трудно назвать главной проблемой в сравнении с блокирующими санкциями, которые и так во многом исключали подпавшие под них банки из мировой финансовой системы. Вершиной санкций в отношении финансового сектора стали запреты на транзакции с ЦБ России, Фондом национального благосостояния и Министерством финансов России. Кроме того, запрещены операции с российским суверенным долгом на первичном и вторичном рынках. Компании из иных секторов были затронуты в сравнительно меньшей степени, чем финансовые институты. В частности, под блокирующие санкции подпал ряд компаний, связанных с ОПК или двойными технологиями, компаний судостроительного сектора (впрочем, по многим из них санкции действовали еще до февраля 2022 г.), добычи алмазов («Алроса»), некоторые СМИ, включая канал «Царьград». В отношении некоторых ком-

паний были введены секторальные финансовые санкции, подразумевающие запрет долгосрочного кредитования (например, в случае США – более чем на 14 дней). Среди них – РЖД, Транснефть, Ростелеком, Газпром и др.<sup>21</sup>

Под блокирующие санкции США, Великобритании, ЕС, Канады, Японии, Австралии, Швейцарии и др. в сочетании с визовыми ограничениями подпал широкий круг граждан России. В их числе – ключевые чиновники, члены их семей, руководители крупных государственных и частных предприятий в финансовом, энергетическом, цифровом, оборонно-промышленном и иных секторах, руководители СМИ и журналисты государственных каналов и т.п.<sup>22</sup> По данным российской системы X-Compliance, к 22 апреля 2022 г. под блокирующими санкциями различных стран-инициаторов оказалось более 2,5 тыс. российских физических и юридических лиц. В сравнении с февралем 2022 г. их число в настоящее время увеличилось в 2,3 раза, что превысило число иранских заблокированных лиц. До февраля 2022 г. Иран был по данному показателю абсолютным лидером. Следует учесть, что само по себе нахождение в списках заблокированных лиц не отражает полной картины охвата россиян блокирующими санкциями. Большинство инициаторов (США, ЕС, Великобритания и др.) применяют правило 50% или иные критерии контроля активов. Они предполагают, что блокирующие санкции распространяются не только на поименованные в списках лица, но и контролируемые ими активы. К 2022 г. число таких компаний составляло более 3 тыс., т.е. фактическое число заблокированных лиц существенно больше номинального<sup>23</sup>.

Существенно расширился и масштаб торговых санкций, особенно в части контроля над экспортом. В США ввели ограничения на поставку в РФ товаров из Списка коммерческого контроля, включая такие категории, как электроника, компьютеры, телекоммуникация и информационная безопасность, лазеры и сенсоры, навигационное оборудование и авионика, морское оборудование, авиакосмические товары и двигатели – иными

<sup>19</sup> UK Government. 2022. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) Regulations, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/123/made/data.pdf>

<sup>20</sup> Council of the EU. 2022. Council Conclusions on the European Security Situation, January 24, <https://www.consilium.europa.eu/media/53949/st05591-en22.pdf>

<sup>21</sup> U.S. Department of the Treasury. 2022. Russian Harmful Foreign Activities Sanctions, <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/russian-harmful-foreign-activities-sanctions>; Council of the EU. 2022. Council Regulation (EU) № 833/2014 of 31 July 2014 (Amended 3 June 2022), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220604>; UK Government. 2022. Financial Sanctions, Russia, <https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-ukraine-sovereignty-and-territorial-integrity>

<sup>22</sup> U.S. Department of the Treasury. 2022. Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN), <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>; Council of the EU. 2022. Council Decision 2014/145 of 17 March 2014 (Amended 21 April 2022), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014D0145-20220421>; UK Government. 2022. Consolidated List of Financial Sanctions Targeted in the UK. Regime: Russia, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1079298/Russia.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1079298/Russia.pdf)

<sup>23</sup> ИА Интерфакс. 2022. Россия по числу санкционных лиц обогнала Иран уже почти в 2 раза – X-Compliance, 18 мая, <https://xco.news/article/2022/05/18/rossiya-po-chislu-sanktsionnyh-lits-obognala-iran-uzhe-pochti-v-2-raza-x-compliance?>

словами, высокотехнологичные товары и продукция двойного назначения. Подобные ограничения ввели и другие партнеры США, включая ЕС, Великобританию и др. Впрочем, они исключили из списка бытовую электронику. Некоторые инициаторы (США, ЕС, Япония) выделили некоторые компании в области ОПК и производства товаров двойного назначения в отдельные категории. В их отношении действует практически полный запрет экспорта<sup>24</sup>. Впоследствии контроль над экспортом распространился и на ряд промышленных товаров, включая грузовики, подшипники, холодильное оборудование и т.п.<sup>25</sup> Одно из последних новшеств – запрет экспорта в Россию консалтинговых услуг в области аудита, пиара, корпоративного управления и т.п.<sup>26</sup> Запрещены поставки широкой номенклатуры товаров роскоши<sup>27</sup>.

Инициаторы санкций существенно ужесточили и ограничения импорта. Этот шаг можно считать новой мерой в политике санкций против России, хотя он активно применялся, например, в отношении Ирана. США полностью запретили импорт российского ископаемого топлива<sup>28</sup>. Великобритания планирует отказаться от российского угля и нефти до конца 2022 г.<sup>29</sup> ЕС запрещает импорт российского угля с августа 2022 г. и вводит эмбарго в отношении российской нефти<sup>30</sup>. Отказаться от российского газа Евросоюзу значительно сложнее, однако в долгосрочном плане для Брюсселя такая задача может войти в число приоритетов. ЕС и Великобритания запретили импорт российской стали и продукции черной металлургии. Под запреты попали некоторые другие товары, – такие как рыба и морепродукты,

спиртные напитки и др.<sup>31</sup> Все страны «Большой семерки» заявили о выходе из нормальных торговых отношений с Россией, подняв тарифы на российский импорт в ряде категорий (Ткачев, Сухорукова, Кошкина, 2022).

Еще одна значительная группа санкций – ограничения транспортного сообщения. Для России закрыто воздушное пространство и порты США, ЕС, Великобритании и ряда других стран<sup>32</sup>. ЕС в дополнение к этим мерам запретил российским компаниям автомобильные перевозки по своей территории<sup>33</sup>. Санкции коснулись и трубопроводных проектов. Германия заморозила проект «Северный поток-2» (Волобуев, Катков, Милькин, 2022), а США заблокировали его как юридическое лицо<sup>34</sup>.

К числу новых явлений в политике санкций против России можно отнести еще три составляющие. Первая – беспрецедентные корпоративные бойкоты. Такое явление существовало и ранее (например, некоторые компании воздерживались от покупки товаров, произведенных в Синьцзян-Уйгурском автономном районе КНР). Однако в целом бизнес дистанцировался от политики там, где его не ограничивали правовые нормы. После начала российской операции на Украине ряд западных компаний ушли или приостановили работу в России, даже при том, что санкции не запрещали их деятельность. Причины сворачивания бизнеса еще предстоит исследовать. Очевидно, что далеко не во всех случаях бойкоты были единственным поводом. Компании могли опасаться сокращения рыночных ниш, перебоев в логистике и финансовых транзакциях. Вместе с тем очевидно, что политическая подоплека в уходе западных компаний

<sup>24</sup> U.S. Department of Commerce. 2022. Final Rule of 3 March 2022, <https://public-inspection.federalregister.gov/2022-04300.pdf> Аналогичные санкции введены союзниками США, включая страны ЕС, Великобританию, Японию, Австралию и др.

<sup>25</sup> U.S. Department of Commerce. 2022. Final Rule of 3 May 2022, <https://public-inspection.federalregister.gov/2022-10099.pdf>; Council of the EU. 2022. Council Regulation (EU) № 833/2014 of 31 July 2014 (Amended 3 June 2022), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0833-20220604>

<sup>26</sup> Например, U.S. Department of the Treasury. 2022. Determination Pursuant to Section 1 (a)(ii) of Executive Order 14071, 7 June 2022, [https://home.treasury.gov/system/files/126/determination\\_05082022\\_eo14071.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/determination_05082022_eo14071.pdf)

<sup>27</sup> Например, U.S. Department of Commerce. 2022. Final Rule of 16 March 2022, <https://public-inspection.federalregister.gov/2022-05604.pdf>

<sup>28</sup> U.S. President. 2022. Executive Order 14066 of 8 March 2022, [https://home.treasury.gov/system/files/126/eo\\_14066.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/126/eo_14066.pdf)

<sup>29</sup> ИА «Интерфакс», 2022. Британия намерена отказаться от импорта угля и нефти из РФ до конца года, 06 апреля, <https://www.interfax.ru/world/833558>

<sup>30</sup> Council of the EU, 2022.

<sup>31</sup> Council of the EU. Ibid.; UK Government. 2022. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№ 8) Regulations, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/452/made/data.pdf>

<sup>32</sup> Например, U.S. President. 2022. Letter to the Speaker of the House of Representatives and President of the Senate on the Declaration of National Emergency and Invocation of Emergency Authority Relating to the Regulation of the Anchorage and Movement of Russian-Affiliated Vessels to the United States Ports, April 21, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/21/letter-to-the-speaker-of-the-house-of-representatives-and-president-of-the-senate-on-the-declaration-of-national-emergency-and-invocation-of-emergency-authority-relating-to-the-regulation-of-the-anchorage/>; U.S. President. 2022. State of the Union Address, March 1, 2022, <https://www.whitehouse.gov/state-of-the-union-2022/>; UK Government. 2022. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№ 3) Regulations, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/195/contents/made>; UK Government. 2022. The Russia (Sanctions) (EU Exit) (Amendment) (№ 6) Regulations, <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/241/contents/made>

<sup>33</sup> Council of the EU. 2022. Ibid.

<sup>34</sup> U.S. Department of the Treasury. 2022. PEESA Designations. February 23, [https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20220223\\_33](https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20220223_33)

также является одним из факторов. Наряду с бизнесом от сотрудничества с Россией отказываются и в других областях, например в международных научных проектах. В целом, возник феномен «культуры отмены России» — неформального отказа работать на российском направлении и с россиянами в целом независимо от их санкционного статуса, политических предпочтений и т.п.

Вторая составляющая — перспектива переорода заморозки российских активов в их конфискацию. Заморозка лишает владельца возможности пользоваться ими. Такое состояние может длиться десятилетиями. Однако она не лишает владельцев прав собственности. Случаи конфискации имели место в прошлом, например в отношении иранской нефти, но были скорее исключениями. Сегодня формируются правовые механизмы, которые позволят конфисковать собственность российских лиц под санкциями, а также использовать ее для помощи Украине (Тимофеев, 2022).

Третья составляющая — высокий уровень координации санкций между странами-инициаторами. Такой высокий уровень координации не был характерен для периода 2014 г. Сегодня же ограничения западных стран во многом согласованы и скоординированы. Препятствием для полной координации служит угроза значительных экономических потерь для самих инициаторов, как это происходит, например, в вопросе об эмбарго на покупку российской нефти. Крупные незападные экономики (КНР, Индия и др.) не присоединяются к санкциям в отношении России. Однако крупный бизнес внимательно следит за западным, прежде всего американским, санкционным законодательством и не спешит идти на риски, связанные с обходом санкций.

Таким образом, в короткий период против России введен объем ограничительных мер, значительно превосходящий все, что в отношении страны применялось в последние десять лет. Текущие санкции превзошли и уровни холодной войны. С учетом затягивания конфликта на Украине и динамики отношений России с «коллективным Западом» следует ожидать дальнейшей эскалации политики санкций.

\*\*\*

Характеристика политики санкций против России как принципиально нового явления требует большой осторожности. Строго говоря, весь набор инструментов, которые сегодня используются зарубежными инициаторами ограничительных мер, применялся задолго до 2022 г. как против нашей страны, так и в отношении других государств-мишеней. В их числе — блокирующие финансовые санкции, секторальные ограничения, гибридные санкции, контроль импорта и экспорта, ограниче-

ния транспортного сообщения и т.п. Вместе с тем, число и разнообразие применяемых мер, а также молниеносность их введения против крупной державы, действительно порождают новое качество. С учетом нового опыта потребуется переосмысление функциональной составляющей ограничительных мер: можно констатировать переход от парадигмы изменения поведения страны-мишени и ее сдерживания к парадигме сокрушения ее экономики. Соответственно, по-новому придется взглянуть и на концепцию эффективности санкций с точки зрения достижения поставленных политических задач стран-инициаторов. С большой вероятностью санкции против России сохранятся на годы и десятилетия. Не исключено, что мы находимся лишь в начальной точке затяжного кризиса. А значит, эмпирические обобщения его последствий еще только предстоят.

#### ЛИТЕРАТУРА/REFERENCES

- Волобуев А., Катков М., Милькин В.** (2022). Германия остановила «Северный поток-2» // *Ведомости*. 22 февраля. Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/02/22/910515-zamorozka-severnogo-potoka?ysclid=14sml28hdz636242943> [**Volobuev A., Katkov M., Mil'kin V.** (2022). Germany halts "Nord Stream-2". *Vedomosti*, 22 February. Available at: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2022/02/22/910515-zamorozka-severnogo-potoka?ysclid=14sml28hdz636242943> (in Russian).]
- Гурвич Е.Т., Прилепский И.В.** (2016). Влияние финансовых санкций на российскую экономику // *Вопросы экономики*. № 1. С. 5–35. [**Gurvich E.T., Prilepskiĭ I.V.** (2016). The impact of financial sanctions on the Russian economy. *Voprosy Ekonomiki*, 1, 5–35 (in Russian).]
- Тимофеев И.Н.** (2020). Европейский парадокс: политика санкций США в отношении бизнеса стран ЕС // *Современная Европа*. № 2. С. 45–55. [**Timofeev I.N.** (2020). European paradox: U.S. sanctions against European business. *Contemporary Europe*, 2, 45–55 (in Russian).]
- Тимофеев И.Н.** (2021). Санкции против России: взгляд в 2021 г. // *Доклады Российского совета по международным делам*. № 65. Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/sanktsii-protiv-rossii-vzglyad-v-2021-g/> [**Timofeev I.N.** (2022). Sanctions against Russia: A look into 2021. *Russian International Affairs Council Report*, 65. Available at: <https://russiancouncil.ru/en/activity/publications/sanctions-against-russia-a-look-into-2021/>]



- Тимофеев И.Н.** (2022). Курс на конфискацию. Международный дискуссионный клуб Валдай. Режим доступа: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/kurs-na-konfiskatsiyu/> [Timofeev I.N. (2022). *The U.S. confiscation policy*. The Valdai Discussion Club. Available at: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/kurs-na-konfiskatsiyu/> (in Russian).]
- Ткачев И., Сухорукова Е., Кошкина Ю.** (2022). Режим максимального благоприятствования // *РБК*. 12 марта. Режим доступа: <https://www.rbc.ru/newspaper/2022/03/14/622b963b9a7947080df51e4d?> [Tkachev I., Sukhorukova E., Koshkina Yu. (2022). Maximum favored nation regime. *RBK Daily* 6 12 March. Available at: <https://www.rbc.ru/newspaper/2022/03/14/622b963b9a7947080df51e4d?> (in Russian).]
- Douhan A.** (2021). *Visit to the Bolivarian Republic of Venezuela. Report of the special rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights*. United Nations Human Rights Council, September 6. 19 p.
- Drezner D.** (1999). *The sanctions paradox: Economic statecraft and international relations*. New York: Cambridge University Press.
- Drezner D.** (2015). Targeted sanctions in a world of global finance. *International Interactions*, 41, 755–764.
- Giumelli F.** (2016). The purposes of targeted sanctions. In: T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno (eds.). *Targeted sanctions. The impacts and effectiveness of United Nations action*. New York: Cambridge University Press, 38–59.
- Goede M. de, Sullivan G.** (2016). The politics of security risks. *Environment and Planning D: Society and Space*, 34, 1, 67–88.
- Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B.** (2009). *Economic sanctions reconsidered*. 3<sup>d</sup> ed. Washington: Peterson Institute for International Economics.
- Nephew R.** (2018). *The art of sanctions. A view from the field*. New York: Columbia University Press.
- Pape R.A.** (1997). Why economic sanctions do not work? *International Security*, 22, 2, 90–136.
- 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.
- Timofeev I.** (2021). Sanctions against Russia: A look into 2021. *Russian International Affairs Council Reports*, 65. 23 p.
- Zarate J.** (2013). *Treasury wars. The unleashing of a new era of financial warfare*. New York: Public Affairs.

Поступила в редакцию 24.06.2022

Received 24.06.2022

I.N. Timofeev

MGIMO University at the Ministry of Foreign Affairs of Russia, Moscow, Russia

## Policy of sanctions against Russia: Newest stage

**Abstract.** Russia is facing significant rise of economic sanctions since the beginning of the military operation in Ukraine in February 2022. The list of restrictions includes financial, trade, visa, transport and other types of sanctions. There are few precedents of similar scope of sanctions since at least the end of the Cold War. In recent 30 years there has been a transition from “economic carpet bombing” to “smart sanctions”. Sanctions against Russia after February 2022 seem to deviate from this trend. Such a deviation raises research questions about the ways of the “smart” sanctions combination with more comprehensive restrictions and about the evidence of a new paradigm of sanctions policy. Key assumption implies that these are the intensity and the scope of sanctions, rather than the change of the restrictions’ instruments which mark a new paradigm, provided by the Russian case. “Smart sanctions” remain a key instrument, however, their quality and quantity make them similar to the “economic carpet bombing”. The only meaningful obstacle for the initiators to abstain from a wider use of sanctions is a threat of a damage to their own economies. They have to use “smart sanctions” to avoid greater losses for themselves. The article relies on the analysis of key decisions on sanctions as well as their legal substance to test this assumption.

**Keywords:** *economic sanctions, policy of sanctions, smart sanctions, Russia.*

JEL Classification: Z18.

For reference: **Timofeev I.N.** (2022). Policy of sanctions against Russia: Newest stage. *Journal of the New Economic Association*, 3 (55), 198–206. DOI: 10.31737/2221-2264-2022-55-3-11