

© Хасая Н.М., 2020

УДК 316.42; 327.8

2020.04.009. ХАСАЯ Н.М. РЕЦЕНЗИЯ НА КН.: ТИМОФЕЕВ И.Н. ПОЛИТИКА САНКЦИЙ ПОСЛЕ COVID-19: СТОИТ ЛИ ЖДАТЬ САНКЦИОННЫХ ЭПИДЕМИЙ? – М.: ФОНД РАЗВИТИЯ И ПОДДЕРЖКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ДИСКУССИОННОГО КЛУБА «ВАЛДАЙ», 2020. – 32 с.

KNASAYA N.M. Book review: Timofeev I.N. Sanctions policy after COVID-19: should we expect epidemics of sanctions? DOI: 10.31249/rsoc/2020.04.06

Аннотация. В центре внимания эксперта по внешней политике И.Н. Тимофеева находятся экономические ограничения – один из основных механизмов, позволяющих крупным государствам применять «мягкую силу» и получать конкурентные преимущества. Сравнивая между собой стратегии и возможности санкционной политики ключевых игроков современного мира, автор доказывает господство «национального эгоизма» и существование тенденции к отходу от глобализации. Автор считает, что в связи с этим применение ограничений не претерпит существенных изменений в ближайшем будущем: с одной стороны, даже всеобщая угроза в виде пандемии не смягчила режим санкций, а с другой стороны, их эскалация сдерживается потенциально тяжелыми последствиями для взаимозависимых экономик.

Abstract. The focus of foreign policy expert I.N. Timofeev is economic constraints as one of the main mechanisms allowing major states to use «soft power» and gain competitive advantages. By conducting a comparison of strategies and opportunities for the sanctions policies of key players in the modern world, the author proves the dominance of «national egoism» and the existence of a tendency to move away from globalization. In this regard, the application of constraints will not undergo significant changes in the near future. On the one hand, even a universal threat, i.e. the pandemic, did not soften the sanctions regime; on the other hand, escalation of sanctions is constrained by potentially severe consequences for interdependent economies.

Ключевые слова: внешняя политика; экономические ограничения; коронавирус; ООН; США; Европейский союз; Китай; Россия.

Keywords: foreign policy; economic constraints; coronavirus; UN; US; European Union; China; Russia.

В настоящий момент, когда практически все сферы жизни оказались подвержены изменениям, продиктованным последствиями пандемии COVID-19, все чаще и чаще возникают вопросы о том, каким будет мир завтра. Уже сейчас мы можем наблюдать, как в экономике, находящейся в условиях сильнейшего за последние 100 лет кризиса [Gopinath, 2020], наблюдается некая консолидация усилий для победы над новой угрозой. Однако станет ли происходящее катализатором глобальных перемен, которые позволят решить множество накопившихся проблем и продолжить интеграцию мирового хозяйства, или, напротив, это начало новой реальности, в которой экономические ограничения будут сохраняться или даже усиливаться?

Именно этот вопрос является центральным в докладе «Политика санкций после COVID-19: стоит ли ждать санкционных эпидемий?» И.Н. Тимофеева – кандидата политических наук, программного директора Валдайского клуба¹, под эгидой которого автором было выпущено множество аналитических работ. Санкциям (и другим экономическим ограничениям), как набирающему популярности² механизму «мягкой силы» и средству достижения различных внешнеполитических целей, посвящено большое количество исследований, однако в своем докладе автор попытался системно подойти к проблеме, акцентировав внимание на стратегиях, возможностях и подходах к санкциям ключевых игроков

¹ Международный дискуссионный клуб «Валдай» – это экспертно-аналитический центр, деятельность которого направлена на формирование глобальной повестки дня и оценку мировых экономических и политических проблем; участниками конференций клуба становятся выдающиеся политики, эксперты, общественные деятели, деятели культуры и первые лица государств.

² Экономические санкции имеют давнюю историю: первые упоминания подобных мер относятся еще к эпохе Античности (так называемые «репрессалии»), однако особенно широкое распространение санкции получили в последние два десятилетия, когда во многом перестали быть частью ведущих войн.

современной экономической и политической арены – ООН, США, Европейского союза, Китая и России.

Открывает свое исследование И.Н. Тимофеев вводным разделом «COVID-19 и политика санкций», где объясняется значение экономических ограничений в эпоху пандемии. Ссылаясь на последние выступления множества общественных и политических деятелей, автор признает, что есть надежда на смягчение многочисленных режимов санкций, однако приходит к выводу, что продолжающийся кризис не повлечет за собой фундаментальные изменения в политике ограничений [Тимофеев, с. 4]. Все принятые решения продолжают действовать даже на пике эпидемии, а вводимые гуманитарные исключения¹ касаются лишь узких областей; более того, они во многом существовали и до текущих событий. По мере улучшения обстановки ситуация будет возвращаться в привычное русло – к минимуму послаблений.

Автор также оппонирует популярному тезису, который заключается в том, что COVID-19 изменит международные отношения. В данном случае речь не идет о смягчении политики санкций; напротив, они могут усилиться по ряду направлений – исследователь отмечает такую угрозу в американо-китайских отношениях [Тимофеев, с. 4]. В докладе указывается на то, что экономические ограничения сейчас являются ключевым внешнеполитическим инструментом; при этом они нередко рассогласованы и не подкреплены достаточными инструментами для осуществления. Подобная политика санкций свидетельствует о разбалансировке современной системы международных отношений [Жизнь..., 2018], что, по мнению И.Н. Тимофеева, может привести к санкционной эскалации и масштабному ущербу мировой экономике [Тимофеев, с. 6].

Кроме того, автор неоднократно акцентирует внимание на том, что в большинстве случаев экономические ограничения противоречат международному праву: их единственным легитимным источником остается Совет Безопасности ООН², о принципах санк-

¹ В качестве примеров автором приводятся исключения из санкций США и ЕС по отношению к Ирану, Сирии, Кубе, КНДР, Венесуэле и России.

² Совет Безопасности ООН – главный орган ООН, деятельность которого на практике во многом сводится к определению санкций против государственных нарушителей; членами СБ являются 15 государств, пять из которых являются постоянными членами с правом вето – Великобритания, Китай, Россия, США и

ций которого рассказывается в разделе «Ограничительные меры ООН». Решения СБ ООН направлены на принуждение страны-цели к смене своего курса, сдерживание возможной агрессии или подачу сигнала стране-цели о неприемлемости ее действий [Тимофеев, с. 7]. Поэтому исследователь противопоставляет односторонние санкции¹ санкциям ООН, которые наиболее деполитизированы и благодаря механизму их принятия исключают возможность решений в пользу вольных интерпретаций конкретной страны.

В то же время попытки ООН повлиять на смягчение односторонних ограничений на фоне пандемии практически не принесли результатов. И.Н. Тимофеев объясняет это господством принципа «национального эгоизма» во внешней политике [Тимофеев, с. 8], который сдерживается ООН только в некоторой степени, и недостатками самого механизма СБ. К их числу автор относит разногласия между членами СБ, недостаток кадровых и финансовых возможностей и слабый контроль над соблюдением санкций. Однако исследователь оставляет за рамками возрастающее недовольство структурой СБ [Security..., 2019] и в связи с этим его ослабевающую легитимность; кроме того, «деполитизированность» решений нередко нарушается правом вето постоянных членов [Amnesty..., 2015].

Говоря об американских санкциях в разделе «США: идеология, доллар и правовая база», И.Н. Тимофеев подчеркивает, что в силу значительного накопленного опыта² применения ограничительных мер, США превосходят все государства и международные организации по возможностям и масштабам использования санкций. Автор выделяет ключевые особенности американской прак-

Франция. Согласно Уставу ООН, введенные СБ ООН санкции превалируют над всеми международными обязательствами государств.

¹ Из-за того что крупные государства часто не могут достичь своих целей через ООН, в политической практике широко используются односторонние санкции – санкции, принятые отдельной страной или коалицией в обход решений СБ. В качестве санкций могут выступать ограничения на импорт и экспорт, запрет на технологическое сотрудничество, ограничения на банковские трансакции со страной, ограничения для отдельных резидентов или секторов экономики.

² Согласно действующей Стратегии национальной безопасности, санкции – это элемент сдерживания и ограничения потенциала соперников США на международной арене. США использовали санкции чаще, чем все другие страны вместе взятые.

тики ограничительных мер: во-первых, санкции США почти всегда имеют идеологическую подоплеку – для их легитимации понятия демократии и прав человека являются системообразующими [Тимофеев, с. 11]; во-вторых, американские ограничительные меры носят глобальный характер – использование доллара в качестве инструмента международных платежей позволяет¹ блокировать и штрафовать физических и юридических лиц за пределами страны [Тимофеев, с. 12]; наконец, санкции США опираются на хорошо организованный аппарат применения² и правовую базу [там же, с. 12].

Однако лидерство США в санкционной политике достигается также и благодаря роли страны на мировой арене – исследователь отмечает, что все крупные банки ориентируются на американские ограничительные меры, а компании из стран, которые находятся под санкциями, парадоксальным образом стараются не повторять нарушений и избегают подобных рисков³ [там же, с. 13]. Более того, ограничительные меры являются одним из символов евроатлантического единства – с санкциями США нередко координируются санкции ЕС, о которых И.Н. Тимофеев рассказывает в разделе «Европейский союз: санкции как альтернатива дипломатии и оружию». Как замечает автор, ЕС характеризуется активной внешней политикой, но еще не является крупным военным игроком; в силу этого именно ограничительные меры становятся важнейшим инструментом воздействия.

В какой-то степени санкции можно назвать единственным эффективным инструментом внешней политики ЕС, особенно в тех случаях, когда дипломатическое воздействие безрезультатно, а единых вооруженных сил нет. Благодаря мощной и диверсифицированной экономике блока, такая политика обеспечивает минимум

¹ Многие международные расчеты ведутся в долларах, и такие операции проходят через корреспондентские счета американских банков; соответственно, регуляторы в США получают информацию об этих платежах и могут накладывать на них ограничения.

² Он сосредоточен в руках Министерства финансов, Министерства торговли и Государственного департамента, при тесном взаимодействии с Национальной разведкой и Министерством юстиции.

³ Это связано с тем, что крупный бизнес нередко вовлечен в международные проекты или работает на американском рынке.

издержек и значительно бóльшую консолидацию стран – членов ЕС [там же, с. 15]. Однако механизм санкций ЕС сталкивается с дилеммой управления и дилеммой суверенитета: развитый аппарат применения и обеспечения санкций отсутствует¹, а сам ЕС уязвим² перед санкциями США.

Исследователь не уделяет должного внимания влиянию COVID-19 на американские и европейские санкции, однако можно предположить, что они не будут смягчены, по крайней мере в отношении России. Под предлогом пандемии российские официальные лица призывали пересмотреть санкции, однако режим ограничений остался прежним: представители ЕС и США не считают, что существующие санкции мешают борьбе с вирусом. Более того, на пике эпидемии были в очередной раз продлены европейские ограничительные меры [EU..., 2020], а в США разработаны новые предложения по ужесточению санкций [В Конгрессе..., 2020]. И.Н. Тимофеев предполагает, что такая ситуация диктует масштабный переход России на собственные ресурсы³, хотя, как отмечено в докладе, в настоящий момент это невозможно [Тимофеев, с. 27].

В связи с этим в самой России политика санкций весьма специфична: с одной стороны, с 2014 г. против нее действует жесткий набор ограничительных мер ряда стран, а с другой – собственный арсенал санкций и практика их применения пока остаются ограниченными. В разделе «Россия: “драконовские” санкции и возможные контрсанкции» автор пишет о том, что Россия пока не обладает достаточным экономическим потенциалом и потому нуждается в «тонкой настройке» своей политики [Тимофеев, с. 25].

¹ За применение санкций отвечают правительства стран-членов, которые могут вводить их с разной скоростью и эффективностью, в том числе и с учетом своих национальных интересов.

² США штрафует компании из ЕС за работу в различных санкционных юрисдикциях (чаще всего за сделки с Ираном). Из-за жестких мер американских регуляторов европейский бизнес практически не участвует в сделках, где есть «санкционные риски».

³ Несмотря на экономическую интеграцию, и США, и Китай в ряде критических отраслей ориентируются на собственное производство, быстрыми темпами избавляясь от взаимозависимости. Автор указывает на то, что это, безусловно, долгосрочная перспектива, к которой России нужно готовиться уже сейчас.

До недавнего времени страна практически не выступала в роли инициатора ограничительных мер и использовала их опосредованно – через ограничение рынка или использование санитарных норм, однако новые реалии ставят вопрос о необходимости более активного использования санкций Россией [там же, с. 29].

Пока страна не стремится применять ограничительные меры, опасаясь последствий для собственной экономики и ухудшения качества жизни [Тимофеев, с. 30], – российские контрсанкции после 2014 г. носили в лучшем случае пропорциональный характер. Отчасти это связано и с тем, что полноценный механизм политики ограничительных мер в России находится только на этапе формирования [там же] – инициатива введения санкций находится в руках президента и исполнительной власти, с широким пространством для маневра в зависимости от ситуации. Новые механизмы создаются¹, однако говорить о «зрелой» политике санкций в России пока не приходится. Для совершенствования этой политики исследователь предлагает ряд эффективных мер, среди которых: подготовка кадров и развитие законотворческой практики в области санкций, обмен наработками между ведомствами и создание большего числа специализированных структур², развитие механизмов контроля над исполнением ограничительных мер, создание образовательной и исследовательской базы [Тимофеев, с. 31].

Однако главная интрига политики ограничений сегодня связана с КНР – И.Н. Тимофеев наглядно объясняет это в разделе «Китай и санкции, “которые нельзя называть”». Сейчас КНР становится все более активным игроком на международной арене, наращивая экономические и технологические возможности; при этом торговая взаимозависимость с США остается очень высокой, а значит, обмен санкциями между этими странами значительно повлияет на всю мировую экономику [Тимофеев, с. 18]. В условиях уже протекающей ожесточенной торговой войны между КНР и

¹ В частности, в структуре Министерства финансов был образован Департамент контроля за внешними ограничениями, который проделал значительную работу по систематизации ограничительных мер.

² Автор предлагает организовать небольшие группы, заточенные на работу с санкциями, при МИД, Министерстве экономического развития и Министерстве промышленности и торговли.

США пандемия значительно усилила антикитайские настроения¹, что вынуждает Китай пересматривать собственную санкционную политику. Стоит отметить, что страна обладает внушительным экономическим потенциалом для активного использования ограничительных мер.

Автор точно характеризует специфику санкций КНР: Китай предпочитает вводить их неформально и опирается в первую очередь на объем своего рынка, блокируя доступ иностранных компаний²; кроме того, вплоть до настоящего времени Китай применяет подобные меры ограниченно и предпочитает не обострять отношения с крупными игроками [Тимофеев, с. 21–22]. Несмотря на это, соперничество КНР и США – один из трендов развития мирового хозяйства на его современном этапе, и вероятность дальнейшей эскалации остается высокой, однако опасность взаимных потерь, в том числе под влиянием пандемии, может до определенного времени сдерживать введение радикальных санкций в отношении друг друга [там же, с. 25].

В последнем разделе работы, «Вместо заключения: индикатор перемен», исследователь сосредоточил основные выводы своего доклада, в котором комплексно описал санкции и их роль в современном мире, привлекая множество официальных источников и новейшие данные. Несмотря на то что И.Н. Тимофеев нередко отступает от единой структуры в пользу излишних деталей и не уделяет должного внимания вынесенному в название работы вопросу, доклад «Политика санкций после COVID-19: стоит ли ждать санкционных эпидемий?» является неплохим экскурсом в политику ограничений современного мира, во многом благодаря наблюдениям автора. Главная идея работы, подтвержденная эмпирически, заключается в том, что санкции – это яркий признак «осыпающегося мира», в котором «национальный эгоизм» утверждает себя в качестве ключевой нормы, а инструменты глобального управления, напротив, разрушаются. Взаимозависимость со-

¹ В Конгрессе США появились первые законопроекты о санкциях против КНР в связи с COVID-19, растет число судебных исков против Китая.

² Китай является крупнейшей экономикой мира (ВВП по паритету покупательной способности). Блокирование в любом виде доступа на китайский рынок (отказ в кредитовании, неформальный бойкот товаров, запрет на поездки китайских туристов) – очень ощутимая и эффективная мера.

временных экономик приводит к тому, что эскалация санкций влечет за собой тяжелые последствия и для стран-инициаторов, и для стран-целей [Тимофеев, с. 32], и поэтому сейчас мы можем наблюдать попытки отхода от глобализации. В ближайшем будущем механизм экономических ограничений останется прежним даже в условиях пандемии, однако готовность крупных государств к рискам ради получения конкурентного преимущества или достижения политических целей еще предстоит выяснить.

Список литературы

В Конгрессе США предложили ввести новые санкции против России. – 2020. – Режим доступа: <https://ria.ru/20200610/1572776295.html> (Дата обращения: 16.09.2020.)

Жизнь в осыпающемся мире / Барабанов О.Н., Бордачев Т.В., Лисоволик Я.Д., Лукьянов Ф.А., Сушенцов А.А., Тимофеев И.Н. – М.: Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», 2018. – 25 с.

Тимофеев И.Н. Политика санкций после COVID-19: стоит ли ждать санкционных эпидемий? – М.: Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», 2020. – 32 с.

Amnesty calls on UN powers to lose veto on genocide votes. – 2015. – Mode of access: <https://www.bbc.com/news/world-31617141> (Accessed: 16.09.2020.)

EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine. – 2020. – Mode of access: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (Accessed: 16.09.2020.)

Gopinath G. The great lockdown: worst economic downturn since the Great Depression. – 2020. – Mode of access: <https://blogs.imf.org/2020/04/14/the-great-lock-down-worst-economic-downturn-since-the-great-depression/> (Accessed: 16.09.2020.)

Security Council must expand, adapt to current realities or risk losing legitimacy: delegates tell General Assembly amid proposals for reform. – 2019. – Mode of access: <https://www.un.org/press/en/2019/ga12217.doc.htm> (Accessed: 16.09.2020.)