

JEL F51

УДК 339.54

DOI: 10.31857/S2686673023080047

EDN: IGHHWK

Особенности экономических санкций как инструмента защиты стратегических интересов США

О.И. Солдатенкова

Институт США и Канады имени академика Г.А. Арбатова

Российской академии наук.

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулок 2/3.

Researcher ID: I-6594-2018 РИНЦ ID: 147183

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3225-3080> e-mail: oisoldatenkova@hotmail.com

Резюме: Широкое использование экономических санкций для достижения стратегических целей внешней политики государств вызвало рост интереса к оценке эффективности их применения. В статье обобщены основные характеристики экономических санкций как инструмента внешней политики, приведены особенности современной санкционной политики США. Большое внимание уделено введению коалицией стран во главе США антироссийских санкций в 2022 г. и анализу достижения заявленных целей. Сделан вывод о необходимости учитывать трансформационные процессы в мировой экономике в результате санкционного воздействия.

Ключевые слова: санкции, эффективность, Россия, США

Для цитирования: Солдатенкова О.И. Особенности экономических санкций как инструмента защиты стратегических интересов США. *США & Канада: экономика, политика, культура*, 2023; 53(8):36-45. DOI: 10.31857/S2686673023080047 EDN: IGHHWK

Features of Economic Sanctions as a Tool to Protect the Strategic Interests of the United States

Olga I. Soldatenkova

Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies,

Russian Academy of Sciences.

2/3 Khlebnyy pereulok, 121069 Moscow, Russian Federation.

Researcher ID: I-6594-2018 РИНЦ ID: 147183

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3225-3080> e-mail: oisoldatenkova@hotmail.com

Abstract: The widespread use of economic sanctions as an instrument of foreign policy has caused a growing interest in assessing the effectiveness of their use to achieve the strategic goals of the initiator state. The article summarizes the main characteristics of economic sanctions as an instrument of foreign policy. The features of modern U.S. sanctions policy are presented. Special attention is paid to the conduct of anti-Russian sanctions by the coalition of countries led by the United States in 2022 and the assessment of the achievement of the stated goals.

Keywords: sanctions, efficiency, Russia, USA

For citation: Soldatenkova O.I. Features of Economic Sanctions as a Tool to Protect the Strategic Interests of the United States. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2023; 53(8):36-45. DOI: 10.31857/S2686673023080047 EDN: IGHHWK

ВВЕДЕНИЕ

В современном санкционном противостоянии с Российской Федерацией участвует многочисленная коалиция стран во главе с Соединёнными Штатами. Применяется широкий набор мер ограничительного и запретительного характера, важной частью которого являются экономические санкции. Несмотря на достаточно обширный спектр инструментов реализации внешней политики государства, именно санкции стали играть ведущую роль во внешнеполитической деятельности западных стран.

Поскольку США удалось сформировать антироссийскую коалицию со странами, которые являлись традиционными хозяйственными партнёрами России, многие политические деятели и экспертное сообщество ожидали, что экономике России и благосостоянию её граждан будет нанесён весьма существенный ущерб. Предполагалось, что санкции, введенные в 2022 г. в дополнение к уже существующим, заставят руководство России остановить специальную военную операцию (СВО) на Украине и согласиться на переговоры на выгодных для украинского режима условиях; вызванное санкциями и ограничениями недовольство среди российского гражданского общества приведёт к смене руководства; экономика России будет разрушена настолько, что не позволит ей вести военные действия в будущем.

Ни одна из указанных целей не была достигнута, а эффект от репутационного ущерба для стран антироссийской коалиции ещё предстоит оценить. Сложная экономическая ситуация в странах-инициаторах, трансформация мировой финансовой системы и формирование многополярного мира существенно уменьшают эффект от применения экономических санкций для достижения стратегических целей внешней политики Соединённых Штатов.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

Современная внешняя политика государства предполагает широкое использование различных методов и инструментов для достижения стратегических целей на общегосударственном и на мировом уровнях. Так, В.А. Москаленко к традиционным инструментам внешнеполитической деятельности относит организацию трудовой миграции и выдачу патентов на трудовую деятельность; взаимодействие парламентов и политических партий стран; политические консультации; интеграцию соотечественников; внедрение разнообразных методов и форм

«мягкой силы» и публичной дипломатии; ведение переговоров; проведение спортивных соревнований; трансграничное и приграничное сотрудничество; реализацию гуманитарной помощи; участие в решении геополитических проблем мира; решение экономических задач государств, в том числе энергетических; осуществление военно-технического сотрудничества и борьбу с терроризмом как фактором, дестабилизирующим внешнеполитическую деятельность [Москаленко В.А. 2021:146-147]. Несмотря на такую обширность инструментов, в последние годы многие страны Запада сделали ставку на применение разнообразных мер ограничительного характера, включая экономические и финансовые санкции.

Хотя в современном научном сообществе продолжается дискуссия о дефиниции термина «экономические санкции», большая часть авторов придерживается определения Г. Хафбауэра, Д. Шотта, К. Эллиот и Б. Оег, которые определяют экономические санкции как преднамеренный, инспирированный правительством, отказ или угрозу прекращения традиционных торговых или финансовых отношений, и рассматривают санкции как инструмент принуждения правительств стран-объектов санкций к определённым мерам реагирования. В большинстве случаев применение санкций предполагает готовность страны-инициатора вмешаться в процесс принимаемых решений другим суверенным правительством без немедленного применения военной силы [Hufbauer G., et al. 2007:3,5].

Таким образом, как справедливо отмечает И.Н. Тимофеев, в большинстве случаев санкции представляют прямое или косвенное вмешательство одной страны в процесс принимаемых решений другой, и санкции можно понимать как попытку ограничить или повлиять на суверенитет и суверенный политический курс мерами экономического характера [РСМД. 2018:16].

Весьма интересен подход Р. Пейпа, который выделяет три основные стратегии международного экономического давления: экономические санкции, торговые войны и экономическая война против государства. Экономические санкции направлены на снижение совокупного экономического благосостояния государства-объекта путём сокращения международной торговли, чтобы заставить правительство-объект изменить своё политическое поведение. К торговым войнам относится случай, когда государство угрожает нанести экономический ущерб или фактически наносит его, чтобы убедить государство-мишень согласиться на условия торговли, более выгодные для принуждающего государства. Поскольку торговые войны направлены на изменение курса текущих торговых отношений, они обычно происходят между устоявшимися торговыми партнёрами. Экономическая же война направлена на ослабление совокупного экономического потенциала противника для ослабления его военного потенциала, будь то в гонке вооружений мирного времени или в продолжающейся войне [Pape R. 1997:93-94].

Эффективность санкций, как инструмента внешней политики, является предметом постоянных дискуссий в научном сообществе, поднимающих ряд методологических и методических вопросов (см., например, Тимофеев И.Н., 2023),

от решения которых зависит объективность оценки и эффективность использования санкций в практической деятельности государства.

ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОЙ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ США

Общепризнанным является факт, что самым активным субъектом международных отношений по использованию экономических санкций в качестве инструмента внешней политики являются Соединённые Штаты. По задокументированным данным в исследовании Г. Хафбауэра и др., по меньшей мере из 174 случаев санкций, введённых в мире с 1915 по 2000 г., в 63% случаев санкции вводились только США [Hufbauer G., et al. 2007:17]. Если интенсивность экономических санкций США с 1945 по 1975 г. была незначительной – зафиксировано всего 27 случаев применения односторонних санкций, то с 1975 г. по 2000 г. она выросла в 3,4 раза по сравнению с предыдущим периодом. Во время первого президентского срока Барака Обамы Вашингтон ежегодно включал в санкционный список в среднем 500 субъектов по самым разным причинам – от нарушения прав человека до распространения ядерного оружия или посягательства на территориальный суверенитет. Эта цифра почти удвоилась за время президентства Дональда Трампа [1]. В рамках санкционной политики Д. Трампа широко применялись односторонние санкции для поддержки «максимального давления» против ключевых стран-целей – Венесуэлы, Северной Кореи и Ирана.

Администрация Дж. Байдена продемонстрировала намерение продолжать использовать санкции в качестве своего внешнеполитического инструментария. Только Министерство финансов США в 2021 г. выдало в общей сложности 765 новых санкционных назначений, большинство из которых (51%) были внесены в соответствии с программами санкций в отношении конкретных стран, в основном Беларуси, Бирмы, Китая и России, и проведено 787 исключений из списка, примерно 92% из которых в соответствии с тематическими санкционными программами, чаще всего по борьбе с незаконным оборотом наркотиков. По оценке Минфина, к концу 2021 г. под санкции попала примерно 9421 субъект, что на 933% больше, чем в 2000 году [9].

Действующие санкционные режимы администрируются в США несколькими ведомствами – Управлением по контролю за иностранными активами Министерства финансов, Государственным департаментом, а также, в зависимости от предмета санкций, Министерством торговли, Министерством обороны, Министерством юстиции и другими.

В качестве наиболее распространенных ограничений санкционных режимов выделяют: заморозку активов; запрет на въезд в США; ограничение экспорта определённых групп товаров (в том числе высокотехнологичных и товаров двойного назначения); запрет на поставки вооружений и военной техники; ограниче-

ние доступа на финансовый рынок США; запрет для граждан США, а также компаний, зарегистрированных в США, и их филиалов вступать в определённые виды экономических отношений с объектами санкций (в случае физических и юридических лиц); ограничение предоставления помощи развитию [3]. Объектами санкций выступают не только государство и его институты, юридические и физические лица, но и международные организации. Широко используются и вторичные санкции – ограничения против иностранных лиц за сотрудничество с объектами, находящимися под первичными санкциями. Для контроля за выполнением санкций в США действует система наказаний и штрафов за нарушение санкционных режимов.

САНКЦИОННАЯ ПОЛИТИКА США В ОТНОШЕНИИ РОССИИ И ЕЁ ПОСЛЕДСТВИЯ

Ряд стран являются постоянным субъектом экономических санкций и торговых войн США, но в 2022 г., после начала Российской Федерацией специальной военной операции на Украине, именно против России была развязана санкционная война. Хотя усиление санкционного давления на Россию началось ещё в 2012 г., когда был принят закон Магнитского, оно продолжилось санкциями, связанными с возвращением Крыма в состав России, отравлением Навального, «вмешательством» России в выборы, «Северным потоком-2» и по другим основаниям. После начала СВО, США и их сателлиты применили широкий спектр запретов и ограничений, включающий многосторонние экономические санкции, финансовые ограничения и экспортный контроль в отношении ключевых секторов российской экономики, таких как банковский сектор, энергетика, оборона и транспорт, технологии; ограничения на операции с суверенным долгом России; блокировку имущества и доли в имуществе дочерних обществ российских предприятий; персональные санкции в отношении нескольких сотен российских физических лиц, в том числе высшего руководства страны; и многие другие запретительные и ограничительные меры, простой перечень которых занимает несколько десятков страниц [2]. Кроме того, Запад во главе с США начал полномасштабную информационную кампанию против России, которая сопровождалась беспрецедентным всплеском русофобии и проявлением нетерпения ко всему российскому, открытыми призывами к убийству Президента России и мирных граждан. Многие запреты и ограничения умышленно наносили удар не столько по российским элитам, сколько по среднему российскому избирателю, а официальные представители западных стран даже не скрывали желание вызвать недовольство российских граждан, чтобы они «свергли режим Путина».

Официальные представители администрации Белого дома неоднократно называли цели введения санкции против России. В качестве краткосрочных целей обозначались прекращение Россией военных действий на Украине и создание максимально выгодных для Украины переговорных позиций. Однако введенные

санкции не заставили высшее руководство страны изменить цели и прекратить СВО. Кроме того, в качестве ответной реакции гражданского общества на давление со стороны Запада, способствовали росту поддержки политики В.В. Путина и проведения СВО.

Стратегическая цель США – это ослабление экономики России настолько, чтобы она не смогла вести какие-либо войны. По сути же, как отмечает Дубинин С.К., – принудить Россию отказаться от конфронтации с НАТО [Dubinin S.K. 2022:84]. Ещё в январе 2015 г. Барак Обама в обращении к Конгрессу США говорил о том, что экономика России разорвана в клочья в результате введённых США и союзниками санкций [4].

В марте 2022 г. Джо Байден уверенно отправил рубль «в руины», а экономике России спрогнозировал «сокращение» её объёма вдвое в ближайшие годы и исключение её из двадцатки лучших в мире [8]. Многие западные эксперты, говоря об эффективности санкции против России, утверждают, что санкции, введённые после февраля 2022 г., создали для России многочисленные экономические проблемы, которые разрушат российскую экономику (см., например, Nelson R., 2022). Другие же эксперты отмечают, что российская экономика перенесла санкции лучше, чем многие ожидали. В апреле 2023 г. Международный валютный фонд (МВФ) опубликовал данные о том, что в 2022 г. экономика России сократилась всего на 2,1%, что составляет менее половины её экономического спада во время мирового финансового кризиса 2008–2010 гг., а всплеск инфляции в России в 2022 г. и сокращение импорта носили временный характер. Как отмечают авторы доклада, хотя на первый взгляд кажется, что мировая экономика готова к постепенному восстановлению после пандемии и конфликта на Украине, однако ситуация довольно хрупкая, нарастает турбулентность, а инфляция намного выше, чем ожидалось ещё несколько месяцев назад [5: XIV]. Вместе с тем, прогнозные значения темпов роста реального ВВП на 2023 г. для России выше, чем показатели для Германии, Франции, Великобритании и Италии. В 2024 г., по прогнозу МВФ, экономика России будет чувствовать себя более уверенно, чем экономика стран Большой семёрки, активных участников санкционной войны против России (табл.).

Несомненно, что способность России уверенно сопротивляться санкционному давлению и противостоять странам Запада в санкционной войне будет объектом исследования ещё долгие годы. Начиная с 1930-х годов ни одна экономика, аналогичная по масштабам российской, не подвергалась такому широкому спектру ограничений, как те, что были введены против России, в том числе после начала СВО на Украине. Говоря о санкциях как об оружии, Н. Малдер справедливо отмечает, что сегодняшние санкции имеют глобальный экономический эффект, намного превосходящий всё, что наблюдалось раньше. Его масштабы требуют пересмотра роли санкций как мощного инструмента политики с серьёзными глобальными экономическими последствиями [6].

Таблица

Прогноз МВФ развития экономики стран на 2023–2024 гг.

Страна	Темпы прироста реального ВВП, %			Среднегодовой уровень потребительской инфляции, %			Баланс счёта текущих операций, % ВВП			Уровень безработицы, %		
	2022	Прогноз 2023	Прогноз 2024	2022	Прогноз 2023	Прогноз 2024	2022	Прогноз 2023	Прогноз 2024	2022	Прогноз 2023	Прогноз 2024
Россия	-2,1	0,7	1,3	13,8	7,0	4,6	10,3	3,3	3,2	3,9	3,4	4,3
США	2,1	1,6	1,1	7,9	4,5	2,3	-3,6	-2,7	-2,5	3,6	3,8	4,9
Германия	1,8	-0,1	1,1	8,7	6,2	3,1	4,2	4,7	5,1	3,1	3,3	3,3
Франция	2,6	0,7	1,3	5,9	5,0	2,5	-1,7	-1,2	-0,7	7,3	7,4	7,3
Великобритания	4,0	-0,3	1,0	9,1	6,8	3,0	-5,6	-5,2	-4,4	3,7	4,2	4,7
Италия	3,7	0,7	0,8	8,7	4,5	2,6	-0,7	0,7	1,0	8,1	8,3	8,4
Канада	3,4	1,5	1,5	6,8	3,9	2,4	-0,4ж	-1,0	-1,0	5,3	5,8	6,2
Япония	1,1	1,3	1,0	2,5	2,7	2,2	2,1	3,0	4,0	2,9	3,0	3,0
Украина	-30,3	-3,0	...	20,2	21,1	...	5,7	-4,4	...	24,5	20,9	...

Составлено по: International Monetary Fund. 2023. World Economic Outlook: A Rocky Recovery. Washington, DC. April. P.36-38.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Россия крупный экспортёром нефти, зерна и других ключевых сырьевых товаров. Более чем два десятилетия развития международной интеграции после окончания холодной войны сделали российскую экономику в большой степени открытой и интегрированной в мировую. Именно поэтому последствия текущей санкционной войны против России выходят далеко за рамки воздействия на саму Россию, вызывая негативные последствия для всей системы международных отношений.

Очевидно, что экономические санкции – это обоюдоострое оружие, которое от частого применения теряет свою эффективность. Хотя санкции повлекли за собой определённые расходы и негативные последствия для экономики России, но они привели и к негативным эффектам в странах-инициаторах, нарушили глобальные энергетические рынки, способствовали дальнейшему росту мировых цен на продовольствие и ряд сырьевых товаров. Введение Россией ответных специальных экономических мер в связи с недружественными действиями; расширение сотрудничества между странами, находящимися под санкционными режимами США; отказ ряда стран от доллара США в расчётах при осуществлении экспортно-импортных операций; а также создание национальных платёжных систем и их интеграция с системами других стран значительно уменьшает возможность использовать экономические санкции для достижения стратегических целей внешней политики США. Весьма существен и репутационный ущерб для стран-инициаторов, негативные последствия которого уже начали проявляться не только в экономическом, но и мировом политическом пространстве.

ИСТОЧНИКИ

1. Дрезнер Д. 2021. Штаты Соединённых Санкций. *Россия в глобальной политике*. 25.11.2021. Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/shtaty-soedinyonnyh-sankcij/> (accessed 10.04.2023).

2. Информация о введенных санкциях в отношении Российской Федерации. Торгово-промышленная палата Российской Федерации. Available at: https://uslugi.tpprf.ru/ru/sanctions_2022/ (accessed 19.04.2023).

3. Махмутов Т., Морозов В. и др. 2017. Санкции: всё, что нужно знать о санкциях, их субъектах, объектах и предметах. Инфографика РСМД. Available at: <https://russiancouncil.ru/sanctions> (accessed 10.03.2023)

4. Full Transcript of Obama's 2015 State of the Union Address. Bloomberg. January 21, 2015. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-21/full-transcript-of-obama-s-2015-state-of-the-union-address> (accessed 24.04.2022).

5. International Monetary Fund. 2023. World Economic Outlook: A Rocky Recovery. Washington, DC. April. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023> (accessed 24.04.2022).

6. Mulder, N. 2022. The Sanctions Weapon. Finance&Development. IMF. June 2022. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/fandd/issues/2022/06/the-sanctions-weapon-mulder> (accessed 16.04.2022).

7. Nelson, R. 2022. The Economic Impact of Russia Sanctions. IF 12092. Congressional Research Service. December 13, 2022 Available at: <https://crsreports.congress.gov> (accessed 15.04.2022).

8. The White House. Remarks by President Biden on the United Efforts of the Free World to Support the People of Ukraine. Warsaw, Poland. March 26, 2022. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/26/remarks-by-president-biden-on-the-united-efforts-of-the-free-world-to-support-the-people-of-ukraine/> (accessed 25.04.2022).

9. U.S. Department of Treasury, The Treasury 2021 Sanctions Review. October, 2021. Available at <https://home.treasury.gov/system/files/136/Treasury-2021-sanctions-review.pdf> (accessed 23.04.2022).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Москаленко В.А. 2021. Внешнеполитическая деятельность государства: определение, функции, направления и эффективность. *Теории и проблемы политических исследований*. Том 10. № 5А. С. 141-161. DOI: 10.34670/AR.2021.58.91.014

РСМД. 2018. *Политика санкций: цели, стратегии, инструменты: хрестоматия*. Сост. И. Н. Тимофеев, Т. А. Махмутов; Российский совет по международным делам (РСМД). М.: НП РСМД, 2018. 280 с. ISBN 978-5-6041888-3-5

Тимофеев И.Н. 2023. Как исследовать политику санкций? Стратегия эмпирического исследования. *Международная аналитика*. № 14(1). С.22-36. DOI: 10.46272/2587-8476-2023-14-1-22-36

REFERENCES

Dubinina, S.K. 2022. Russia's Financial System under Sanctions: Logic of Confrontation. *Russia in Global Affairs*, 20(4), pp. 82-102. DOI: 10.31278/1810-6374-2022-20-4-82-102

Hufbauer, G., Shott, J., Elliot, K. & Oegg B. 2007. *Economic Sanctions RECONSIDERED*. 3rd ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics. 233 p.

Moskalenko, V.A. 2021. Vneshnepoliticheskaya deiatel'nost' gosudarstva: opredelenie, funktsii, napravleniia i effektivnost' [Foreign policy activities of states: the definition, functions, directions and effectiveness] (In Russ). *Theories and Problems of Political Studies*. No.10 (5A), pp. 141-161. DOI: 10.34670/AR.2021.58.91.014

Pape, R. 1997. Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*. Vol.22, No. 2, pp. 90 – 136.

RIAC. 2018. *Politika sankcii: tseli, strategii, instrumenty: khrestomatiia* [The policy of sanctions: goals, strategies, tools: an anthology] (In Russ). Comp. I. N. Timofeev, T. A. Makhmutov (In Russ). Moscow, Russian International Affairs Council. 280 p. ISBN 978-5-6041888-3-5.

Timofeev, I.N. 2023. Kak issledovat' politiku sankcii? Strategii empiricheskogo issledovaniia [How to Study the Policy of Sanctions? The Vision of Empirical Research] (In Russ). *Journal of International Analytics*. 2023;14(1):22-36. DOI: 10.46272/2587-8476-2023-14-1-22-36

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

СОЛДАТЕНКОВА Ольга Ивановна, доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института США и Канады имени академика Г.А. Арбатова Российской академии наук (ИС-КРАН).

Olga I. SOLDATENKOVA, Doctor of Sciences (Economics), Chief Researcher at the Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies, Russian Academy of Sciences.

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный переулок 2/3.

2/3 Khleby Pereulok, Moscow, Russia 121069

Статья поступила в редакцию 28.04.2023 / Received 28.04.2023.

Статья поступила после рецензирования 10.05.2023 / Revised 10.05.2023.

Статья принята к публикации 12.05.2023 / Accepted 12.05.2023.