

Новые модальности глобальной санкционной политики

Екатерина Яковлевна Арапова, МГИМО МИД России, Москва, Россия

Контактный адрес: e.arapova@my.mgimo.ru

АННОТАЦИЯ

Актуальность и научная новизна исследования состоят в выявлении автором принципиально новых модальностей глобальной санкционной политики: постепенного расширения круга государств-инициаторов санкций, трансформации санкционного инструментария и тематических режимов санкций, тиражирования практики использования односторонних санкций в качестве инструментов достижения внешнеполитических целей в условиях кризиса системы одностороннего миропорядка и нарастания конкуренции и стратегического противостояния великих держав. Проведенный дискурс- и контент-анализ правовых документов, регламентирующих институционализацию санкционных режимов в государствах-инициаторах, позволил выявить ряд важных глобальных трендов последнего десятилетия в области санкционной политики. Во-первых, в условиях роста популярности финансовых ограничений в последнее десятилетие происходит их стремительное усложнение. Тиражируется практика введения санкций против Центральных банков и заморозки валютных резервов подсанкционных стран. От «заморозки» активов подсанкционных лиц (физических и юридических) инициаторы санкций все более активно переходят к практике их конфискации, формируя при этом соответствующие правовые механизмы. Во-вторых, происходят важные сдвиги в тематических режимах санкций: «коллективное» правовое оформление режимов киберсанкций, массовое внедрение в национальные законодательства ответственности за обход санкций и тиражирование опыта введения санкционных ограничений против операций с криптовалютой и альтернативных механизмов трансграничных расчетов. В-третьих, очевидно постепенное тиражирование инструментария вторичных санкций, которые начинают использоваться не только Соединенными Штатами, но и Великобританией и Китаем, что в долгосрочной перспективе (с учетом стратегического противостояния Китая и США) может создать принципиально новый феномен фактической конкуренции санкционной экстерриториальности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

финансовые санкции, вторичные санкции, право собственности, киберсанкции, криптовалюты, конфискация активов

Введение

Распространение санкций не только как механизмов политического давления, но и как инструментов экономической конкуренции, передела рынков и стратегической борьбы за сферы влияния повышает общий уровень неопределенности и приводит к разбалансировке системы международных экономических отношений, усугубляя кризис системы международных институтов и глобально-го регулирования, в первую очередь – глобального торгового регулирования.

Большинство классических трудов по санкционной проблематике посвящены анализу применения санкций во второй половине XX в. – начале 2000-х гг., постепенной эволюции санкционного инструментария. Предметом изучения в ряде работ выступают соотношения экономической и политической составляющих санкционного механизма¹, а также факторы, влияющие на изменение внутренней политики государства-адресата в условиях санкционного давления². Центральным в серии фундаментальных трудов по санкционной тематике стал вопрос об эффективности санкций³ как инструмента политического давления. Большинство экспертов приходят к выводу об ограниченной эффективности санкций⁴, которая, по разным оценкам, варьируется от 4%⁵ до 34%⁶.

Осознание низкой эффективности санкций на фоне значительного ущерба для широких масс населения⁷ способствовало постепенному переходу от масштабных торговых санкций к использованию финансовых ограничений (заморозке активов, сокращению доступа к рынкам капитала и объемов финансовой помощи), а также концептуализации понятия «умных» санкций. Однако данная смена санкционной парадигмы породила еще больше дискуссий относительно их эффективности и «умного» воздействия⁸. По мнению одной группы исследователей, «умные» санкции действительно были призваны повысить эффективность ограничительных мер⁹, другие же скептически относятся к эффективности целевых санкций¹⁰, утверждая, что они не устранили гуманитарный ущерб и порождаемые им этические дилеммы¹¹.

По инерции труды последних лет также отталкиваются от традиционной парадигмы сопоставления эффектов полномасштабных торговых эмбарго и «умных» финансовых ограничений. При этом новые тренды, связанные с усложнением инструментария финансовых санкций, в силу их новизны находятся на низком уровне осмысления, равно как и анализ различий в эффективности отдельных инструментов внутри группы финансовых ограничений. Недостаточно изучен и феномен вторичных санкций, который зачастую сводится к анализу исключительно американской практики их применения¹². На выявление и структуриро-

1 Feaver, Lorber 2015; Cooper, Lorber 2016.

2 Baldwin, Pape 1998; Lektzian, Souva 2007.

3 Bapat, Kwon 2015; Biersteker et al. 2016.

4 Lindsay 1986; Pape 1997; Weiss 1999; Elliott 2002; Hufbauer et al. 2009.

5 Pape 1997.

6 Hufbauer et al. 2009.

7 Portela, 2014; Drezner 2015.

8 Drezner 2011; 2015.

9 Tostensen, Bull 2002; Shagabutdinova, Berejikian, 2007; Beirsteker et al 2016; Ahn and Ludema 2017.

10 Elliott 2002; Tierney 2005; Steil, Litan 2006; Brzoska 2008.

11 Lopez 2012; Gordon 2019.

12 Ryngaert 2008; Meyer 2009; Bechky 2018; Ruys, Ryngaert 2020.

вание подобных трендов в условиях нынешнего тиражирования санкционного инструментария и нацелена настоящая статья.

Торговые vs финансовые санкции

Санкционный инструментарий эволюционирует и меняется по мере развития международных экономических отношений, развития финансовых рынков и смены технологических парадигм. Глобальная экономическая среда определяет форму, которую могут принимать санкции, а также их эффект¹.

В 1950–1970-х гг. основным санкционным инструментом являлись торговые ограничения, главным образом – торговые эмбарго, распространявшиеся в том числе на поставки вооружений в подсанкционные юрисдикции. Финансовые же ограничения в большей степени играли второстепенную роль. Начиная с конца 1970-х гг., на фоне сохранения прежней интенсивности в применении торговых рестрикций, значительно более активно начали применяться финансовые ограничения, а по мере развития транспортной, коммуникационной инфраструктуры и глобального туристического рынка с 1990-х гг. в качестве санкционных мер стали набирать популярность ограничения на поездки (см. *Рисунки 1 и 2*).

Рисунок 1.

СТРУКТУРА ДЕЙСТВУЮЩИХ САНКЦИОННЫХ РЕЖИМОВ ПО ТИПУ STRUCTURE OF CURRENT SANCTIONS REGIMES BY TYPE

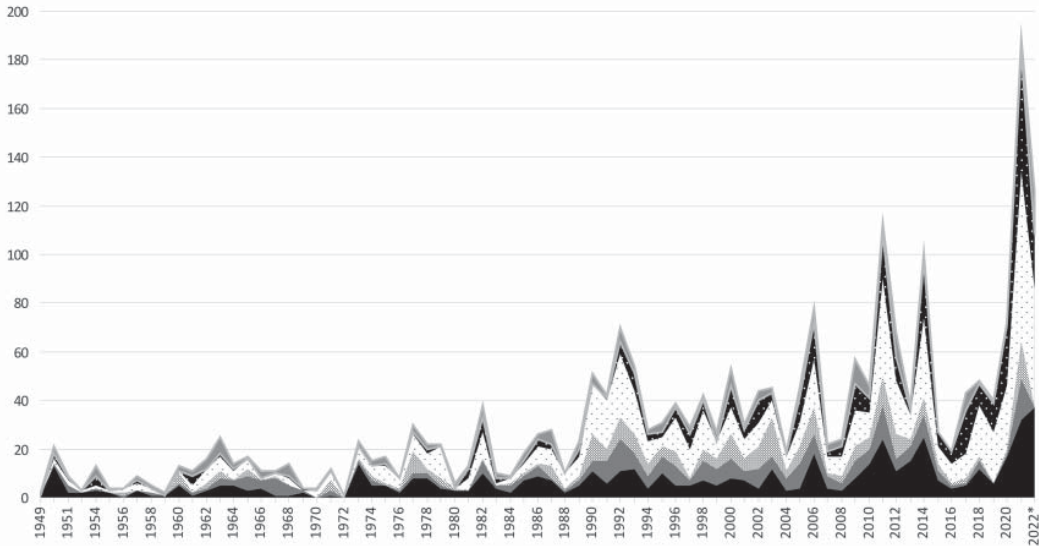


Источник: составлено автором на основе The Global Sanctions Database.

1 Nicholas Mulder, "The Sanctions Weapon. Finance and Development," International Monetary Fund, June, 2022, accessed January 18, 2023, <https://www.imf.org/ru/Publications/fandd/issues/2022/06/the-sanctions-weapon-mulder>.

Рисунок 2.

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ВНОВЬ ВВЕДЕННЫХ САНКЦИЙ ПО ТИПУ
DISTRIBUTION OF NEWLY INTRODUCED SANCTIONS BY TYPE



Источник: составлено автором на основе данных The Global Sanctions Database.

По мере диверсификации санкционного инструментария доля торговых санкционных режимов постепенно снижалась, а финансовых – росла (см. Рисунок 3). С одной стороны, это было связано со стремительным развитием глобального финансового рынка, высокой степенью интеграции глобальной финансовой системы, основанной на долларе США, постепенным укреплением глобального курса на либерализацию движения капиталов. Возросшая интеграция финансовых рынков в 1990–2000-х гг. сделала потоки капитала из стран с развитой экономикой решающим фактором роста и инвестиций в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах¹, что повышало финансовую зависимость последних от доллара и капиталов из развитых государств и, как следствие, расширяло потенциальную эффективность финансовых санкций и манипуляционный долларовый ресурс.

С другой стороны, становилось очевидным постепенное снижение эффективности торговых ограничений. Согласно одному исследованию 2009 г.², после первых двух лет с момента введения санкций их эффективность стремительно снижается. Кроме того, в отличие от дефляционных процессов 1960–1970-х гг., сегодня, в условиях значительно более высокой открытости экономик (соотношения торговли к ВВП), рынки сталкиваются с колоссальным инфляционным давлением, а высокие цены на сырьевые товары способствуют перетоку капитала от стран-импортеров сырья в пользу стран-экспортеров, соответственно, торговые ограничения влекут за собой существенно более высокие общие издержки для государств-инициаторов санкций и третьих государств при сравнительно непропорциональном ущербе странам, выступающим объектами санкций.

1 Nicholas Mulder, "The Sanctions Weapon. Finance and Development."

2 Hufbauer et al. 2009.

Рисунок 3.



Источник: составлено автором на основе данных The Global Sanctions Database.

В этих условиях тиражирование инструментария финансовых санкций позиционировалось государствами-инициаторами как способ обеспечения «точечности» санкционных мер, повышения их эффективности в отношении объектов санкционных атак при минимизации санкционного ущерба и рисков для третьих государств. Идея об относительно большей эффективности финансовых санкций по сравнению с широкомасштабными торговыми ограничениями была доминирующей в научном дискурсе с конца 1990-х гг.¹

Диверсификация инструментария финансовых санкций

Последние два десятилетия стали периодом стремительного расширения и усложнения как инструментов финансовых санкций, так и объектов санкционных атак. Во-первых, расширяется практика введения санкций против Центральных банков и заморозки валютных резервов подсанкционных стран. Если до недавнего времени единственным прецедентом были санкции против Центрального банка Ирана, которые запрещают компаниям США вести бизнес с ЦБ Ирана, то в последние годы объектами ограничений стали активы Центрального банка Сирии (декабрь 2020 г.), Афганистана (февраль 2022 г., которые, однако, позднее были отменены) и России (2022 г.).

Во-вторых, от «заморозки» активов подсанкционных лиц (физических и юридических) инициаторы санкций все более активно переходят к практике конфискации, которая получает правовое оформление в национальном законодательстве. Действия по конфискации активов несовместимы с нормами международного законодательства в области прав человека (нормами Протокола №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод)². Подобные

¹ Kirshner 1997; Brzoska 2003; Drezner 2007, 2011.

² Протокол №1 к Конвенции о защите прав и основных свобод ETS N 009 (Париж, 20 марта, 1952 г.), Федеральный закон РФ от 30 марта 1998 года N 54-ФЗ. Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. 14 марта 2023. [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901704773> (дата обращения 14.03.2023)

решения должны быть предусмотрены законом и обоснованы как соразмерное средство достижения законной цели в интересах общества. Возникают парадоксальные прецеденты, когда правоприменительная практика опережает законодательное оформление. Для оправдания уже принятых решений о конфискации активов (в частности, российских физических и юридических лиц за рубежом) ускоренными темпами идет работа по приданию этим действиям статуса законности.

Инициатором данного процесса ожидаемо выступили США. Дж. Байден 28 апреля 2022 г. анонсировал создание упрощенной административной процедуры с участием министерств финансов и юстиции для конфискации имущества российских предпринимателей, находящихся под санкциями¹. Также Белый дом предложил ввести новое уголовное преступление, сделав незаконным сознательное или преднамеренное обладание доходами, полученными непосредственно от сделок с российским правительством. Администрация Дж. Байдена инициировала изменение так называемого «Закона RICO» (Закон о коррумпированных и находящихся под влиянием рэкетиров организациях)², добавляя в состав преступления рэкетирам действия по обходу санкций³. Позднее, 19 июля Министерство юстиции США запросило полномочия на передачу доходов от арестованного имущества российских подсанкционных лиц на возмещение ущерба Украине, а 22 декабря 2022 г. американский Сенат утвердил поправку, ранее внесенную республиканцем Л. Грэмом, которая позволяет передавать конфискованные активы российских бизнесменов украинской стороне⁴.

По аналогичному пути идет Европейский Союз. Законодательную основу для тиражирования практики конфискаций фактически составляет Регламент 269/2014⁵, предусматривающий разработку норм конфискации активов. Сейчас Еврокомиссия активно занимается подготовкой юридической базы для конфискации российских активов, в т.ч. обсуждается инициатива создания фонда из замороженных российских активов для предоставления помощи Украине.

Однако, несмотря на флагманскую роль США в формировании глобальной санкционной политики, единственной страной, которая на текущий момент имеет правовой механизм конфискации активов лиц, находящихся под блокирующими санкциями, является Канада. Новая редакция Закона о специальных экономических мерах предусматривает возможность изъятия собственности, принадлежащей иностранным физическим и юридическим лицам на территории Канады (основанием служит решение суда).

1 "Fact Sheet: President Biden's Comprehensive Proposal to Hold Russian Oligarchs and Elites Accountable," The White House, April 28, 2022, accessed March 7, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/28/fact-sheet-president-bidens-comprehensive-proposal-to-hold-russian-oligarchs-accountable/>.

2 "Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act (RICO)," GovInfo, accessed March 7, 2023, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-84/pdf/STATUTE-84-Pg922-3.pdf>.

3 Лакстыгал, И., Мишутин Г. США создают упрощенный механизм конфискации российских активов // Ведомости. 29 апреля 2022 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2022/04/29/920355-uproschennii-mehanizm-konfiskatsii> (дата обращения: 15.02.2023).

4 "Graham's Amendment to Transfer Liquidated Russian Oligarchs Assets to aid Ukraine," The White House, accessed March 7, 2023, <https://www.whitehouse.senate.gov/news/release/whitehouse-graham-amendment-to-transfer-liquidated-russian-oligarchs-assets-to-aid-ukraine-clears-senate>.

5 "Council Regulation (EU) No 269/2014 of 17 March 2014 Concerning Restrictive Measures in Respect of Actions Undermining or Threatening the Territorial Integrity, Sovereignty and Independence of Ukraine," accessed February 18, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0269-20221114>.

В-третьих, в условиях расширения практики вторичных санкций последние становятся важным инструментом недобросовестной конкуренции на корпоративном уровне. В частности, попадание под санкции делает практически невозможным взыскание дебиторской задолженности у зарубежных контрагентов. Возникают правовые прецеденты невыплаты долгов организациям, находящимся под санкциями. В частности, британский суд признал законным решение британского банка *Synergy* заморозить выплату процентов по кредиту, полученному от компании *Lamesa Investment Limited*. Причина – санкции США за какое-либо взаимодействие с подсанкционной организацией.

Результатом торговой и финансовой глобализации становятся два противоположно направленных процесса. С одной стороны, в условиях высокой взаимозависимости экономик на уровне цепочек добавленной стоимости, транснационализации бизнеса и в особенности – институционализации, правового оформления, расширения и тиражирования режимов вторичных санкций, ограничительные меры могут нанести относительно более серьезный коммерческий ущерб. С другой стороны, высокая диверсифицированность торговых потоков и потоков капитала обеспечивает более высокую маневренность подсанкционных экономик и бизнеса, более широкие возможности переориентации на иные рынки и использование диверсифицированной палитры мер, направленных на обход санкций и снижение санкционных рисков. Особенно это касается крупных подсанкционных экономик, значительно вовлеченных в глобальные и региональные цепочки добавленной стоимости и способных определять уровень мировых цен на критически важные сырьевые, продовольственные и/или технологические товары.

В этих условиях новым трендом становится правовое оформление ответственности за обход санкций и введение санкций в отношении альтернативных доллару механизмов расчетов, в первую очередь – криптобанков и криптовалютных бирж.

Криптоактивы существуют уже более 10 лет, но лишь в последние несколько лет они перешли из разряда нишевых продуктов без определившейся цели к более массовому использованию для спекулятивных инвестиций, хеджирования рисков слабых валют и потенциально – в качестве платежных инструментов¹. Как отмечают эксперты МВФ, «внедрение криптоактивов и стейблкоинов способно ускорить рост рисков криптоизации и ослабить действенность существующих валютных ограничений и мер контроля над операциями с капиталом»².

Несмотря на высокорисковый характер (высокая волатильность криптоактивов³ вследствие их спекулятивной природы и накопления «пузырей»⁴), криптовалюты по-прежнему рассматриваются и населением, и бизнесом (мелким и средним) как альтернативный инструмент инвестирования, а расширение фи-

1 Aditya Narain, and Marina Moretti, "Regulating Crypto. The Right Rules Could Provide a Safe Space for Innovation. Finance and Development," International Monetary Fund, September 2022, accessed January 23, 2023, <https://www.imf.org/ru/Publications/fandd/issues/2022/09/Regulating-crypto-Narain-Moretti>.

2 "COVID-19, Crypto, and Climate: Navigating Challenging Transitions," International Monetary Fund, 2021, accessed January 23, 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2021/10/12/global-financial-stability-report-october-2021>.

3 Dong et al. 2020; Doumenis et al. 2021.

4 Bianchetti et al. 2018.

нансовых ограничений стимулирует риторику на уровне властей подсанкционных государств о целесообразности использования криптовалют в трансграничных платежах¹.

В сентябре 2021 г. США впервые ввели санкции против платформы по обмену криптовалют – *SUEX OTC, S.R.O.*, в ноябре того же года Минфин США ввел санкции против эстонского банка *Chatex*. Позднее (весной 2022 г.) Министерство финансов США ввело санкции против криптовалютной биржи *Garantex*, а также сервиса микширования виртуальных валют *Blender* и связанных с ним биткоин- и *Ethereum*-адресов.

Примечательно, что если в первых случаях обоснование введенных санкций фактически было связано с реализацией режимов киберсанкций (поименованные платформы обвинялись в содействии кибервымогательству и отмыванию денег), то в последние месяцы причиной санкционного обстрела криптобирж все больше становятся не подозрения в криминальном происхождении средств, а возможность использования виртуальных активов для обхода действующих санкционных режимов.

В докладе американского Министерства финансов криптобиржи названы одним из факторов «потенциального снижения эффективности санкций»², поскольку выступают альтернативным способом совершения транзакций и, как следствие, инструментом обхода санкций. В результате американские власти ужесточают контроль за торговыми площадками. В частности, власти США инициировали расследование против одной из крупнейших в мире криптобирж *Kraken* за нарушение действующих санкционных режимов против Ирана.

Криптовалютные ограничения легли и в основу антироссийских санкционных пакетов Европейского Союза. Первые ограничения были введены в рамках пятого санкционного пакета ЕС в апреле 2022 г., когда для российских пользователей были введены ограничения на европейских криптосчетах и кошельках суммой 10 000 евро. Восьмой пакет санкций (в октябре 2022 г.) установил полный запрет на обслуживание криптокошельков российских граждан и хранение криптовалюты вне зависимости от размера криптовалютных активов.

По мере развития информационных и телекоммуникационных технологий, особенно в контексте ускорения процесса цифровизации на фоне пандемии *COVID-19*, центр глобальной конкуренции великих держав постепенно смещается в направлении усиления геополитического противостояния в киберпространстве³. Это обуславливает и постепенный тренд в направлении правового оформления и тиражирования практики киберсанкций (цифровых санкций). До недавнего времени режимы киберсанкций практиковали только США. Основным объектом санкций стал Китай. США ввели ограничения на китайский сектор суперкомпьютеров, китайские компании больше не могут покупать чипы, сделанные в Тайване с использованием американских технологий. Институционализация и правовое оформление режимов санкций в связи с кибератаками

1 Санникова 2022; Международные расчеты в криптовалюте. Решение проблем или иллюзия // РБК. 5 сентября 2022 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/6315f5bb9a79474bedda85db> (дата обращения: 15.02.2023).

2 "Sanctions Compliance Guidance for the Virtual Currency Industry," Office of Foreign Assets Control, October 2021, accessed January 13, 2023, https://home.treasury.gov/system/files/126/virtual_currency_guidance_brochure.pdf

3 Дегтерев et al. 2021.

становится ответом на «твердость и состоятельность амбиций КНР в области инновационных технологий»¹, его «ярко выраженный профиль лидерства, связанный с ускоренным экономическим и научно-технологическим развитием» (лидирующими позициями по числу научных публикаций и полученных патентов)².

В июле 2021 г. Министерство юстиции США заявило о конфискации 92 американских доменов, которые использовались иранским Корпусом Стражей Исламской революции. Интересно, что под предлогом кибератаки США ввели санкции против российского ЦНИИХМ – Центрального научно-исследовательского института химии и механики. В последние месяцы США переиздали законодательство о санкциях, связанных с киберпреступностью, ужесточив ответственность и легализовав блокировку всей собственности.

По мере развития санкционного законодательства США аналогичные санкционные пакеты начинают формировать ЕС и Великобритания. Санкции в связи с киберпреступлениями получали в ЕС (и в Великобритании, впоследствии вышедшей из состава ЕС) правовое оформление после периода их длительной апробации в США и во многом были обусловлены именно общемировыми санкционными трендами, сформированными политикой Соединенных Штатов³. Регламент Совета ЕС 2019/796 и Решение Совета (CFSP) 2019/797 об ограничительных мерах против кибератак, угрожающих Европейскому Союзу или его государствам-членам⁴, так же как и Постановление о санкциях против киберпреступлений Великобритании, были приняты лишь в 2019 г.

Вторичные санкции: практика тиражирования

Еще одним крайне важным феноменом последних лет становится постепенное тиражирование американской практики применения вторичных санкций. Отсутствие на глобальном уровне дееспособного инструмента противодействия использованию односторонних ограничительных мер по сути способствует этому процессу.

Принцип экстерриториальности начинает проявляться в подходе Великобритании. В отчете «Ответ правительства Великобритании на кризис в Мьянме» эксперты подчеркивают необходимость мониторинга британскими регуляторами соблюдения национальных санкционных режимов при проведении финансовых транзакций в фунтах стерлингов. По сути подход аналогичен американскому: пределы национальной юрисдикции распространяются на национальную валютную систему даже в тех случаях, когда сторонами сделки выступают физические и юридические лица третьих стран, не являющиеся налоговыми резидентами Британии. Параллельно практика Управления по финансовому регулированию и надзору Великобритании содержит призывы уведомлять о нарушении режимов санкций.

1 Богатуров 2019.

2 Артюшкин et al. 2021.

3 Арапова, Кудинов 2022.

4 “Council Regulation (EU) № 2019/796 and Council Decision (CFSP) № 2019/797 Concerning Restrictive Measures against Cyberattacks Threatening the Union or Its Member States,” EUR-LEX, 2019, accessed November 23, 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:32019R0796>.

Кроме того, как правило, стандартные финансовые соглашения с британскими банками содержат обязательство следовать решениям, в том числе принимаемым Министерством экономики и финансов Великобритании. На этом основании компании из третьих стран, имеющие счета в британских банках, фактически вынуждены соблюдать санкционные режимы Великобритании, неся в противном случае риск расторжения действующих договоров банками в одностороннем порядке. Например, решение Финляндии о приостановке железнодорожного сообщения с Россией в марте 2022 г. и отказ финской *VR Group* от работы с российским контрагентом были во многом продиктованы именно опасениями компании возможной блокировки ее счетов в британских банках вследствие продолжения коммерческого сотрудничества с юридическим лицом, находящимся под санкциями. По своей сути подобная правовая практика мало чем отличается от режимов вторичных санкций, много лет практикуемых Соединенными Штатами.

По аналогичному пути начинает идти и Европейский Союз. Формально ЕС пока по-прежнему выступает против принципа экстерриториальности в применении санкционных режимов. По-прежнему в силе введенный еще в 1996 г. Блокирующий статут¹, направленный на защиту европейского бизнеса от ограничительных мер США против Кубы, Ирана и Ливии. На протяжении многих лет европейские власти вели системную работу по противодействию режимам вторичных санкций посредством расширения торговли в евро (сокращение долларовых расчетов), создания альтернативных платежных механизмов (в частности *INSTEX*), неподверженных влиянию извне². В интересах европейских компаний происходило формирование информационных баз данных о рисках экстерриториальных санкций, а также оказывалась системная юридическая помощь в отстаивании европейскими компаниями своих интересов в судах США и международных организациях (в частности, ВТО)³.

Тем не менее санкции ЕС против России представляют собой первые попытки внедрения практики вторичных санкций. Восьмой пакет санкций против России, закрепленный Регламентом Совета ЕС 2022/1905 и Решением Совета ЕС 1907, расширил число критериев, в соответствии с которыми могут применяться блокирующие санкции. В их число были внесены физические и юридические лица, содействующие обходу действующих санкционных режимов против России, хотя Европейская дипломатия по-прежнему продолжает подчеркивать, что «санкции не являются экстерриториальными, они работают исключительно на территории ЕС, распространяются на европейских граждан и компании... данная мера направлена на то, чтобы гарантировать полную имплементацию европейского санкционного режима, а также предотвратить его нарушение или обход»⁴.

1 "Council Regulation № 2271/96 Protecting against the Effects of the Extra-territorial Application of Legislation Adopted by a Third Country, and Actions Based Thereon or Resulting Therefrom," November 22, 1996, accessed January 23, 2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01996R2271-20140220&from=EN>.

2 Тимофеев, И.Н. Что делать с экстерриториальными санкциями? Ответы ЕС // Валдайский клуб. 3 марта 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/chto-delat-s-eksterritorialnymi-sanktsiyami/> (дата обращения: 30.01.2023).

3 "Extraterritorial Sanctions on Trade and Investments and European Responses," Directorate-General for External Policies Policy Department, November, 2020, accessed May 21, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU\(2020\)653618_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/653618/EXPO_STU(2020)653618_EN.pdf).

4 Обход санкций тянет на срок // Коммерсантъ. 02 декабря 2022 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5705371> (дата обращения: 28.01.2023).

Тем не менее куда более важным прецедентом является введение санкций против Ирана за развитие военного сотрудничества с Россией и поставку беспилотников, что по своей сути есть не что иное, как законодательные попытки обеспечить соблюдение действующего санкционного законодательства ЕС компаниями и иными лицами из третьих стран. Данные прецеденты могут спровоцировать новую волну концептуальных дискуссий в среде юристов-международников относительно правомерности применения терминов «вторичные санкции» или «экстерриториальность» санкционного законодательства, однако с практической точки зрения бизнес воспринимает данные законодательные решения как однозначный сигнал к расширению и тиражированию практики вторичных санкций, закладывая возрастающие санкционные риски в собственные бизнес-модели. Глобальные компании, имеющие активы в ЕС, начинают перестраховываться и соблюдать санкционное законодательство ЕС. В частности, индийская *TATASteel* отказалась от закупок российского угля из-за опасений санкций со стороны США и ЕС, которые могут коснуться активов компании в Нидерландах.

Еще одним знаковым прецедентом, способным на горизонте ближайших лет переконструировать всю глобальную санкционную архитектуру, становится правовое оформление санкционных режимов Китая и появление признаков экстерриториальности в использовании санкционных ограничений.

В последние годы Китай все более активно прибегает к односторонним ограничениям как инструменту экономического и политического давления¹, однако процесс «формализации» санкций и законодательного оформления санкционных режимов в качестве противодействия сдерживающим мерам иностранных государств и вмешательству во внутренние дела Китая² начался только в 2020 г. Первым шагом стала публикация Приказа Министерства коммерции КНР №4 от 19.09.2020 «О перечне ненадежных лиц», определяющего набор возможных мер, применяемых в отношении подсанкционных лиц, включая ограничения торговли и инвестиций, визовые ограничения, штрафные меры. В 2021 г. был принят Закон о противодействии иностранным санкциям. Параллельно Китай активно прорабатывает вопрос правовой защиты собственных граждан от иностранных санкционных режимов. Принятые Правила противодействия необоснованному экстерриториальному применению иностранного законодательства предусматривают возможность издания «запретительных приказов», освобождающих китайские компании от соблюдения экстерриториально применяемого иностранного законодательства и предоставляющие им возможность при возникновении ущерба обратиться в китайские судебные инстанции. Механизм по сути аналогичен действующему блокирующему статуту ЕС, хотя на официальном уровне КНР по-прежнему делает акцент на недопустимости экстерриториального применения национального законодательства.

1 Richard Nephew, "China and Economic Sanctions: Where Does Washington Have Leverage?" *Global China*, September, 2019, accessed January 30, 2023, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2019/09/FP_20190930_china_economic_sanctions_nephew.pdf.

2 Кузьмина, К., Бакулина, П. Политика экономических санкций КНР: правовое регулирование и правоприменительная практика // РСМД. 15 сентября 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/politika-ekonomicheskikh-sanktsiy-kr-pravovoe-regulirovanie-i-pravoprimenitelnaya-praktika/> (дата обращения: 16.02.2023).

В то же время по мере расширения и углубления антикитайского санкционного давления (включая вторичные санкции США) Китай неофициально также начинает посылать рынку сигналы о возможности применения механизмов вторичных санкций.

Первый и наиболее яркий пример – санкции против Литвы, когда Китай настоятельно рекомендовал ряду транснациональных компаний с большим присутствием на китайском рынке прекратить закупать литовские товары и услуги, а также пригрозил запретом доступа на собственный рынок для компаний, имеющих производство в Литве. Даже без официального оформления подобные действия могут оказаться весьма эффективными. По информации Министерства иностранных дел Литвы, некоторые компании, опасаясь потерять стратегически важный китайский рынок, в 2021 г. расторгли действующие контракты с литовскими поставщиками. Дополнительным правовым основанием для возможного последующего тиражирования практики применения Китаем вторичных санкций могут стать Закон о кибербезопасности 2017 г. и новый Закон о защите данных, вступивший в силу в сентябре 2021 г. и определивший в числе прочего правила о трансграничных данных.

Заключение

Последние десятилетия ознаменовали постепенный переход от практики глобального применения торговых ограничений к активному использованию финансовых санкций. При этом в последние годы происходит стремительное расширение и усложнение инструментария финансовых ограничений.

При сохранении за Соединенными Штатами флагманской роли в формировании глобальной санкционной политики, в последние годы наблюдается гармонизация санкционных режимов Западных государств. Происходит правовое оформление режимов киберсанкций, массовое внедрение в национальные законодательства ответственности за обход санкций и тиражирование опыта введения санкционных ограничений против операций с криптовалютой и альтернативных механизмов трансграничных расчетов.

Российский санкционный кейс выступил триггером глобального кризиса права собственности и масштабного законодательного оформления на национальном уровне в границах западного блока практики конфискации зарубежных активов подсанкционных лиц, что, однако, не способствует повышению их эффективности в части изменения поведения последних. Более того, правовое оформление практики конфискации модифицирует первоначальную западную идею санкций¹, радикально меняет философию санкционного целеполагания. Если раньше основной официально декларируемой целью санкций было изменение поведения подсанкционного субъекта, то законодательное закрепление практики конфискации делает нанесения коммерческого ущерба необратимым процессом независимо от дальнейшего поведения подсанкционного игрока.

1 Тимофеев, И.Н. Санкции и конфискация российской собственности. Первый опыт // РСМД. 11 января 2022 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-i-konfiskatsiya-rossiyskoy-sobstvennosti-pervyy-opyt/> (дата обращения: 30.01.2023).

Особого внимания заслуживает постепенное тиражирование инструментария вторичных санкций, которые становятся не только американским феноменом, но и начинают проникать в законодательную систему Великобритании, отчасти ЕС и, что особенно важно, – Китая, а это способно предопределить радикальные сдвиги в глобальной экономической конъюнктуре на ближайшие десятилетия. Если США в механизме вторичных санкций используют свое доминирование в мировой финансовой системе и долларовую монополию, то Китай потенциально может эксплуатировать свои позиции в мировых цепочках добавленной стоимости, учитывая и емкость китайского рынка, и высокую долю китайских компонентов и материалов в глобально производимой продукции. Даже при неформальном использовании Китаем инструментария вторичных санкций возникает новый феномен фактической конкуренции санкционной экстерриториальности (*US Nexus vs China Nexus*). В перспективе глобальные компании будут попадать в ловушку невозможности комплаенса режимов американских санкций и китайских одновременно, что может усилить глобальную фрагментацию (особенно в АТР) и *decoupling* на уровне цепочек добавленной стоимости.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Арапова, Е.Я., Кудинов, А.С. Особенности санкционного регулирования в США, ЕС и Великобритании: сравнительный анализ // Полис. Политические исследования. – 2022. – № 6. – С. 151–165. <https://doi.org/10.17976/jpps/2022.06.11>.
- Arapova, E.Ya., Kudinov, A.S. "International Sanctions Legislation in the U.S., EU and UK: a Comparative Study." *Polis. Political Studies*, no. 6 (2022): 151–165 [In Russian].
- Артюшкин, В.Ф., Казанцев, А.А., Сергеев, В.М. Соотношение сил между великими державами в «Группе 20»: анализ при помощи метода многомерного шкалирования // Полис. Политические исследования. – 2021. – № 2. – С. 125–138. <https://doi.org/10.17976/jpps/2021.02.09>.
- Artyushkin, V.F., Kazancev, A.A., Sergeev, V.M. "Balance of Power Between the G-20 States: Analysis with Multidimensional Scaling Method." *Polis. Political Studies*, no. 2 (2021): 125–138 [In Russian].
- Богатуров, А.Д. Китайский угол в миросистемном управлении // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 5. – С. 85–95. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.05.07>.
- Bogaturov, A.D. "The Chinese Angle in the World-system Management." *Polis. Political Studies*, no. 5 (2019): 85–95 [In Russian].
- Дегтерев, Д.А., Рамич, М.С., Пискунов, Д.А. Подходы США и КНР к глобальному управлению киберпространством: «новая bipolarность» в «сетевом обществе» // Вестник международных организаций. – 2021. – Т. 16. – № 3. – С. 7–33. <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2021-03-01>.
- Degterev, Denis, Mirzet Ramich, and Danil Piskunov. "U.S. & China Approaches to Global Internet Governance: 'New Bipolarity' in Terms of 'the Network Society.'" *International Organisations Research Journal* 16, no. 3 (2021): 7–33 [In Russian].
- Санникова, Л.В. Факторы риска использования криптоактивов в России и потенциал для их снижения // Финансовый журнал. – 2022. – № 6. – С. 124–138. <https://doi.org/10.31107/2075-1990-2022-6-124-138>.
- Larisa V. Sannikova. "Risks of Using Cryptoassets in Russia and the Potential for Mitigation." *Financial Journal* 14, no. 6 (December 2022): 124–138. [In Russian].
- Ahn, Daniel, and Rodney Ludema. "Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions." *The Office of the Chief Economist (OCE) Working Paper Series*, no. 1 (2017): 1–33.
- Baldwin, David, and Robert Pape. "Evaluating Economic Sanctions." *International Security* 23, no. 2 (1998): 189–198.
- Bapat, Navin, and Bo Ram Kwon. "When Are Sanctions Effective? A Bargaining and Enforcement Framework." *International Organization* 69, no. 1 (2015): 131–162. <https://doi.org/10.1017/S0020818314000290>.
- Bechky, Perry. "Sanctions and the Blurred Boundaries of International Economic Law." *Missouri Law Review* 83, no. 1 (2018): 1–37.
- Bianchetti, Marco, Ricci, Camilla, and Marco Scaringi. "Are Cryptocurrencies Real Financial Bubbles? Evidence from Quantitative Analyses. Risk Management and Analysis in Financial Institutions." *Risk* (2018) <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3092427>.
- Biersteker, Thomas, Eckert, Sue, and Marcos Tourinho. *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Brzoska, Michael. "From Dumb to Smart and Recent Reforms of UN Sanctions." *Global Governance* 9., no. 4. (2016): 519–535.
- Brzoska, Michael. "Measuring the Effectiveness of Arms Embargoes." *Peace Economics, Peace Science and Public Policy* 14, no. 2 (2008): 1–34.
- Cooper, Zack, and Eric Lorber. "Sanctioning the Dragon." *The National Interest* (March/April 2016): 36–42.

Dong, Hao, Chen, Liming, Zhang, Xinyi, Failler, Pierre, and Sa Xu. "The Asymmetric Effect of Volatility Spillover in Global Virtual Financial Asset Markets: The Case of Bitcoin." *Emerging Markets Finance and Trade* 56, no. 6 (2020): 1293–1311.

Doumenis, Yianni, Izadi, Javad, Dhamdhere, Pradeep, Katsikas, Epameinondas, and Dimitrios Koufopoulos. "A Critical Analysis of Volatility Surprise in Bitcoin Cryptocurrency and Other Financial Assets." *Risks*, no. 9 (2021): 3–15. <https://doi.org/10.3390/risks9110207>.

Drezner, Daniel. *All Politics is Global*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2021.

Drezner, Daniel. "Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice." *International Studies Review* 13, no. 1 (2011): 96–108.

Drezner, Daniel. "Targeted Sanctions in a World of Global Finance." *International Interactions*, no. 41 (2015): 755–764.

Elliott, Kimberly Ann. "Analyzing the Effects of Targeted Sanctions." In *Smart Sanctions*, edited by David Cortright, and George Lopez. New York: Rowman and Littlefield, 2002.

Feaver, Peter D., and Eric B. Lorber. The Sanctions Myth. *The National Interest* (July/August 2015): 22–27.

Gordon, Joy. The Not So Targeted Instrument of Asset Freezes. *Ethics and International Affairs* 33, no. 3 (2019): 303–314.

Hufbauer, Gary C., Jeffrey J. Schott, Kimberly A. Elliott, and Barbara Oegg. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 pp.

Kirshner, Jonathan. "The Microfoundations of Economic Sanctions." *Security Studies* 6, no. 3 (1997): 32–64.

Lektzian, David, and Mark Souva. "An Institutional Theory of Sanctions Onset and Success." *The Journal of Conflict Resolution* 51, no. 6 (2007): 848–871.

Lindsay, James. "Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re-examination." *International Studies Quarterly*, no. 30 (1986): 153–173.

Lopez, George. "In Defense of Smart Sanctions: A Response to Joy Gordon." *Ethics and International Affairs* 26, no. 1 (2012): 135–146.

Meyer, Jeffrey. "Second Thoughts on Secondary Sanctions." *University of Pennsylvania Journal of International Law* 30, no. 3 (2009): 905–968.

Pape, Robert. "Why Economic Sanctions Do Not Work." *International Security* 22, no. 2 (1997): 90–136.

Portela, Clara. "The EU's Use of 'Targeted' Sanctions Evaluating Effectiveness." *CEPS Working Document* (2014): 391.

Ruys, Tom, and Cedric Ryngaert. *Secondary Sanctions: A Weapon out of Control? The International Legality of, and European Responses to US Secondary Sanctions*. British Yearbook of International Law, 2020.

Ryngaert, Cedric. "Extraterritorial Export Controls (Secondary Boycotts)." *Chinese Journal of International Law* 7, no. 3 (2008): 625–658.

Shagabutdinova, Ella, and Jeffrey Berejikian. "Deploying Sanctions while Protecting Human Rights: Are Humanitarian 'Smart' Sanctions Effective?" *Journal of Human Rights* 6, no. 1 (2007): 59–74.

Steil, Benn, and Robert Litan. *Financial Statecraft. The Role of Financial Markets in American Foreign Policy*. Brookings Institution Book and Yale University Press, 2006.

Tierney, Dominic. "Irrelevant or Malevolent? UN Arms Embargoes in Civil Wars." *Review of International Studies* 31, no. 4 (2005): 645–664.

Tostensen, Arne, and Beate Bull. "Are Smart Sanctions Feasible?" *World Politics* 54, no. 3 (2002): 373–403.

Weiss, Thomas. "Sanctions as a Foreign Policy Tool: Weighing Humanitarian Impulses." *Journal of Peace Research* 36, no. 5 (1999): 499–509.

Сведения об авторе

Екатерина Яковлевна Арапова,

к.э.н., директор Центра экспертизы санкционной политики ИМИ МГИМО МИД России,
119454, Москва, Проспект Вернадского 76.

e-mail: e.arapova@my.mgimo.ru

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 3 февраля 2023

Переработана: 3 марта 2023

Принята к публикации: 15 марта 2023

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Арапова, Е.Я. Новые модальности глобальной санкционной политики // Международная аналитика. – 2023. – Т. 14 (1). – С. 37–51.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-37-51>

New Modalities of the Global Sanctions Policy

ABSTRACT

The relevance and scientific novelty of the study lies in the author's identification of fundamentally new modalities of the global sanctions policy, including: the gradual expansion of the circle of countries initiating sanctions, the transformation of sanctions tools and thematic regimes of sanctions, the replication of the practice of using unilateral sanctions as tools to achieve foreign policy goals in a crisis of the unilateral world order and increasing competition and strategic confrontation between the great powers. The discourse and content analysis of legal documents regulating the institutionalization of sanctions regimes in the initiating countries made it possible to identify a number of important global trends in the last decade in the field of sanctions policy. First, in the context of the growing popularity of financial restrictions in the last decade, they are rapidly becoming more complex. The practice of imposing sanctions against Central banks and freezing the foreign exchange reserves of sanctioned countries is being replicated. From "freezing" the assets of sanctioned persons (individuals and legal entities), the initiators of sanctions are increasingly moving towards the practice of their confiscation, while forming appropriate legal mechanisms. Secondly, there are important shifts in the thematic regimes of sanctions: the "collective" legalization of cybersanctions regimes, the massive introduction of liability for circumvention of sanctions into national legislations and the replication of the experience of introducing sanctions restrictions against transactions with cryptocurrency and alternative mechanisms for cross-border settlements. Thirdly, the gradual replication of secondary sanctions tools is obvious, which are beginning to be used not only by the United States, but also by the United Kingdom and China, which in the long term (taking into account the strategic confrontation between China and the United States) might create a fundamentally new phenomenon of actual competition of sanctions extraterritoriality.

KEYWORDS

financial sanctions, secondary sanctions, property rights, cybersanctions, crypto currencies, assets confiscation

Author

Ekaterina Ya. Arapova,

PhD in Economic Sciences, Institute for International Studies,

Moscow State Institute of International Relations,

119454, Moscow, Prospect Vernadskogo 76.

e-mail: e.arapova@my.mgimo.ru

Additional information

Received: February 3, 2023. Revised: March 3, 2023. Accepted: March 15, 2023.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Arapova, Ekaterina Ya. "New Modalities of the Global Sanctions Policy."

Journal of International Analytics 14, no.1 (2023): 37-51.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-37-51>