



Сигнализирование, сдерживание и принуждение в санкционной политике США в отношении России на начальном этапе Украинского кризиса

О.И. Ребро

Консалтинговое агентство «Евразийские стратегии»

Особенности формирования внешнеполитического инструментария США на протяжении XX в. обусловили становление санкций в качестве наиболее удобного механизма по реализации задач администрации в международной среде, а также эффективного средства во внутривнутриполитической борьбе. Институционально оформленный в рамках исполнительной власти, обеспеченный доминированием США в мировой экономике и воспринимаемый как «гуманный» способ воздействия на международные элиты, он не требует от президента политических затрат, а следовательно, стратегической проработки условий его использования.

Современная политика США в отношении России основывается на каркасе санкционного режима, созданного администрацией Барака Обамы в 2014 г. Санкции, вводимые в условиях экстренного реагирования на стремительно развивающуюся ситуацию на Украине, сегодня приобрели инерционный характер и ещё долгое время будут определять допустимые границы и методы политики американской администрации в отношении России вне зависимости от приоритетов текущего руководства страны. Цель настоящего исследования – рассмотреть процесс формирования основ санкционного режима и объяснить логику принятия решений администрацией Обамы по этому вопросу.

Опираясь на исследования Франческо Джумелли по оценке логики введения санкций, автор показывает, что главной движущей силой санкционной политики США в отношении России являлась реакция на запрос демонстрации мирового лидерства и приверженности обеспечению безопасности Восточной Европы. Периферийность украинского вопроса в политике США, а также низкая политическая стоимость такой эскалации привели к тому, что санкции подменили собой внешнеполитическую стратегию и не сопровождалась осмыслением причин сложившейся ситуации, постановкой целей и определением критериев успешности проводимой политики. Некритичность такого подхода подчёркивается сопоставлением с действиями европейских лидеров, которые платили большую цену за санкционную политику и, вопреки распространённому в России понятию единого «Западного мира», не только отказывались подчиняться пожеланиям Вашингтона, но и имели сдерживающий эффект на политику США.

УДК: 327.8

Поступила в редакцию: 10.10.2020 г.

Принята к публикации: 20.11.2020 г.

Ключевые слова: санкционная политика США, логика введения санкций, принуждающие санкции, ограничивающие санкции, сигнальные или символические санкции, российско-американские отношения, европейские санкции в отношении России, украинский кризис

Меры экономического давления являлись неотъемлемым компонентом международных отношений с древних времён. Принимая различные формы и преследуя различные цели, экономические санкции тем не менее до начала XX в. рассматривались как вспомогательный компонент военных действий (Alexander 2009: 9). Их формирование в качестве самостоятельного инструмента внешней политики пришлось на вторую четверть XX в., и если статья 16 Устава Лиги Наций предусматривала автоматический разрыв «экономических и финансовых отношений» со страной, применившей военную силу в нарушение международных норм, то Устав ООН уже чётко разделяет экономические и военные действия, наделяя Совет Безопасности правом «решать, какие меры, не связанные с использованием вооружённых сил, должны применяться для осуществления его решений».

Такое обособление и сопутствующий рост популярности санкций непосредственно связан с кардинальной переоценкой отношения к использованию вооружённой силы (Kunz 1960: 326). Запущенные после Первой мировой войны процессы «криминализации» межгосударственных конфликтов и «коллективизации» международной безопасности заставили государства искать новые более гуманные инструменты для наказания нарушителей и невоенные средства для продолжения политики, когда одной дипломатии было недостаточно.

За последние сто лет международное сообщество накопило значительный опыт использования санкций, сопровождавшийся растущим академическим интересом к данной проблематике. По мере формирования правовой основы для введения санкций распространение получили исследования о месте экономических инструментов в системе международного права (Jack 1940; Kunz 1960; Рукс 1915). Развитие глобализации и сопутствующее этому повышение взаимозависимости экономик спровоцировало внимание к изучению санкций как комплексного явления, лежащего на пересечении экономики, международных отношений, политики и социологии (Baldwin 1985). Подобный междисциплинарный подход породил пласт работ в области стратегии использования санкций, в том числе с набравшим популярность в течение 1990-х гг. ответвлением – оценкой эффективности санкций (Allen 2005; Ang, Peksen 2007; Baldwin, Pope 1998; Dashti-Gibson et al. 1997; Hufbauer et al. 2009; Pape 1997).

Введение масштабных санкций в отношении России в 2014 г. стало мощным стимулом для углублённого изучения санкционной тематики российскими экспертами. Помимо обращения к таким «насуточным» прикладным вопросам как оценка влияния санкций на российскую экономику (Екимова 2018; Гурвич, Прилепский 2016; Pestova, Mamonov 2017) или уроки международного опыта выжи-

вания в условиях санкций (Кнобель, Багдасарян, Лощенкова 2019), появились комплексные исследования, помещающие тематику санкционного воздействия на Россию в более широкий контекст изучения санкций как явления в международной политике (Likhacheva 2019; Тимофеев, Махмутов 2018; Тимофеев 2018; Фитуни 2019).

Существуют различные подходы к определению понятия санкций (Gosnell 2018: 153), однако обязательными атрибутами являются наличие двух сторон («инициатора» и «адресата»), ограничивающий характер данного действия, что отличает санкции от дипломатии, а также цель изменения поведения или условий международной среды, что отличает санкции от экономической деятельности. В этом плане санкции представляют собой довольно интересный феномен: само по себе введение санкций является актом «вовлечения» адресата, направленным на побуждение к действию, в то время как ограничение торговых, финансовых, а при более широкой трактовке дипломатических и политических отношений по своему содержанию ведут к отчуждению объекта санкций. Баланс между этим двумя аспектами лежит в основе большинства рекомендаций по увеличению эффективности санкций. Так, предложенные Хафбауэром и его коллегами «заповеди» санкционной политики предписывают ограничиваться умеренными, четко сформулированными целями, избегать уже изолированные авторитарные режимы, дополнять «кнутом» «пряником» и по возможности действовать коллективно (Hufbauer et al. 200). «Как дорогой костюм, санкции должны быть искусно скроены под поставленные цели. Более того, вдумчивые лидеры должны заранее продумать, каким образом они или их преемники смогут избавиться от костюма или перешить его, когда он перестанет сидеть», – заключают эксперты (Hufbauer et al. 2009: 178).

На первый взгляд, вводя санкции в отношении России в 2014 г., США нарушили все принципы эффективности санкционной политики, что особенно заметно в сравнении со следовавшим всем «правилам» Европейским союзом. Вашингтон не сопровождал санкции критериями отмены, временными ограничениями и попытками вовлечения России, сделав отчуждение объекта санкций самоцелью. Американская администрация требовала увеличения санкций в мае, когда Москва предпринимала шаги по деэскалации ситуации, и заморозила санкционное нормотворчество вскоре после ноябрьских выборов, несмотря на продолжающийся конфликт на востоке Украины. В результате санкционная политика США, так и не заставившая Россию изменить курс, была повсеместно признана неудачной¹.

Можно предположить, что изменение поведения Москвы хоть и было желательным, но не являлось главным мотивирующим фактором, а американское

¹ Hearing: Evaluating the Effectiveness of U.S. Sanctions Programs. *Subcommittee on Monetary Policy and Trade (House Financial Services Committee)*. November 30, 2017. URL: <https://financialservices.house.gov/calendar/eventsingle.aspx?EventID=400988> (accessed 17.12.2020).

руководство в условиях быстро развивающейся ситуации, используя наиболее удобные инструменты, отвечало на эмоциональный запрос по демонстрации лидерства. В таком случае действия Вашингтона выглядят вполне логичными². Украинский кризис имел относительно низкий уровень в иерархии внешнеполитических интересов и не представлял жизненно важной угрозы для Вашингтона. Однако присоединение Крыма, воспринимаемое американскими элитами как нарушение международных норм, стимулировало запрос на демонстрацию ведущей роли США в качестве гаранта мирового порядка. Реализация данной цели предполагала, с одной стороны, мобилизацию коллективного ответа, с другой – наказание нарушителя. Обе задачи были решены, когда Европейский союз пошёл на введение секторальных санкций в июле. После расширения санкций в сентябре, приуроченных к визиту в США украинского президента, администрация заморозила санкционную политику, объяснив это необходимостью дождаться, когда санкции подействуют. В этом плане действия Вашингтона были вполне успешными: неслучайно в исследовании проекта по изучению санкций Женевского института международных отношений отмечается, что «наибольшего эффекта [от введения санкций – прим. автора] удалось достичь в сигнализировании России и всему миру о возможных последствиях нарушения норм территориальной ценности, правил ведения войны и необходимости разрешения конфликта посредством международных переговоров» (Moret et al. 2016: 11).

Данный подход обуславливает временные рамки исследования: с марта по декабрь 2014 г. Происходившие впоследствии случаи расширения санкционных списков являлись, скорее, частью технической имплементации существующего санкционного режима, нежели показателем трансформации политики руководства страны по данному вопросу. Следующим качественным изменением санкционной политики стало принятие Закона о противодействии противникам Америки посредством санкций в 2017 г., однако это произошло в иной политической среде, как с точки зрения отношений с Россией, так и внутривнутриполитической ситуации в США, а следовательно, заслуживает отдельного исследования.

Таким образом, задача данной статьи – проанализировать процесс принятия решений о введении санкций администрацией Обамы в 2014 г. для того, чтобы определить логику введения санкций. С точки зрения методологии, хронологическое рассмотрение событий сочетается с сопоставлением действий США и ЕС, для которого большая политическая и экономическая стоимость санкционной политики в отношении России означала необходимость поиска стратегии по разрешению кризиса. Чтобы понять, почему в США введение санкций не сопровождалось аналогичным критическим осмыслением ситуации, в работе

² Такой подход к объяснению иррациональности внешней политики США, например, был предложен Т. Соломоном, добавившим в анализ принятия решения о начале «войны с терроризмом», помимо традиционных структурных предпосылок, фактор эмоциональной реакции на теракты 11 сентября 2001 г. (Solomon 2015).

рассматривается вопрос места санкций в американском внешнеполитическом инструментарии.

Анализ логики введения санкций опирается на подход, предложенный Франческо Джумелли. Бросая вызов традиционным исследованиям, оценивающим эффективность санкций на основе эмпирических показателей влияния на реципиента (Giumelli 2011: 19), Джумелли фокусируется на инициаторе санкций, что позволяет учесть такие ситуации, где поведение объекта не имеет прямого отношения к санкционной политике.

Логика введения санкций, по Джумелли, является производной от понимания инициатором проблемы и мотивации субъекта санкций и зависит от таких параметров как чувство угрозы (представляет ли поведение объекта санкций угрозу жизненно важным интересам), приоритета проблемы (помимо угрозы жизненно важным интересам может включать проблемы, рассматриваемые как важные для формирования благоприятной внешнеполитической среды), сложности внешнеполитической ситуации (зависит от количества сторон, длительности, наличия области пересекающихся интересов и проч.), а также оценки мотивов поведения объекта (рациональное, идеологическое или «криминальное»). Данные параметры определяют логику введения санкций, которые могут быть направлены на сдерживание объекта, принуждение к изменению поведения или подачу сигнала.

Принуждающие санкции сопряжены с наибольшим использованием силы и применяются для изменения поведения объекта. Такие санкции предполагают постепенное увеличение давления и, соответственно, сопровождаются растущими рисками для страны их вводящей. Поэтому такие санкции будут оправданы, если на кону стоят жизненно важные или приоритетные вопросы. В основе данных санкций лежит условие, что объект действует рационально, следовательно, он будет готов изменить поведение в условиях сокращения ресурсов.

Сдерживающие санкции преследуют цель ограничить вариативность поведения объекта. В отличие от «принуждения», здесь объекту ничего делать не надо, но он должен воздержаться от нежелательных действий в будущем. В данной ситуации бывает достаточно угрозы, например, посредством наделения Конгрессом администрации полномочиями введения санкций в определённой ситуации. Поскольку они не предполагают отказа от предыдущих решений, такие санкции связаны с меньшими репутационными потерями для объекта и могут оказаться эффективными, когда речь идёт об идеологическом акторе, который восприимчив к сокращению ресурсов, но основывает свою легитимность на продолжении конфронтации.

Сигнальные (также встречается «символические») санкции стоят особняком от первых двух видов и не поддаются стандартным эмпирическим подходам оценки эффективности (Whang 2011: 788). Как правило, такие санкции носят не материальный, а репутационный характер (который, впрочем, не исключает косвенных материальных потерь). Реципиентом такого сигнала является не

столько сам объект санкций, сколько «третьи» лица (внутренняя аудитория, союзники, другие потенциальные нарушители). В данном случае поведение объекта имеет косвенное отношение к логике принятия решений и формирует информационный контекст, определяющий запрос на подачу сигнала, от остроты которого и зависит степень давления. Поскольку изменение поведения не является целью, такие санкции, согласно Джумелли, используются, когда речь идёт о низкоприоритетных вопросах, связанных с низким уровнем угрозы, а также трудноразрешимых конфликтах или «криминальных» акторах, для которых нарушение нормы является условием выживания.

Хотя с точки зрения данной классификации, реагируя на украинский кризис, Вашингтон мог остановиться на подаче сигнала, он пошёл дальше и, позиционируя увеличение давления на Россию как переход от сигнальных к сдерживающим и, в конечном итоге, принуждающим санкциям, на практике принимал решения в результате возрастающего запроса. Данный запрос актуализировался произошедшим в рамках внутривнутриполитической борьбы скатыванием нарратива к шаблонам противостояния времён холодной войны, что превратило Россию в глазах американских политических элит из рационального субъекта в «нарушителя» мирового порядка, с которым не о чем разговаривать и который необходимо изолировать.

Отсутствию критического осмысления данной эскалации также способствовала низкая политическая цена использования санкций. В то время как для США характерна относительно высокая роль Конгресса по ограничению деятельности администрации на международной арене, «полномочия президента по введению экономических санкций в отношении зарубежных государств в рамках имеющихся статутов остаются практически безграничными» (Coates 2018: 170).

Санкции как инструмент внешней политики США

Созвучные американской традиции, для которой характерны идеи «гуманизации» и детерминизма во внешней политике, когда «каждое внешнеполитическое действие Америки является частью проекта по распространению ценностей, к которым, по её мнению, должны стремиться все народы» (Kissinger 2014: 234), санкции стали естественным предпочтительным инструментом, позволяющим продолжать политику невоенными средствами. На сегодняшний момент США использовали санкции чаще, чем все остальные страны и международные институты вместе взятые (Hufbauer et al. 2009: 17).

Оформление санкций в качестве инструмента внешней политики США произошло в первой половине XX в., одновременно с формированием современных внешнеполитических институтов. Впервые применение экономических мер в отношении иностранных государств было закреплено Законом о торговле с врагами 1917 г., который позволял президенту ограничивать частично или

полностью торговлю с врагами в военные времена. В 1933 г. по запросу президента Франклина Делано Рузвельта Конгресс внёс поправки в этот закон, после чего администрация получила право использовать торговые ограничения не только во время войны, но и «в периоды национального чрезвычайного положения, введённого президентом».

В 1940 г. для реализации санкционной политики, более не ограниченной военным периодом, было создано отдельное ведомство – Офис по контролю над зарубежными активами. Претерпев ряд изменений и переходя от одного министерства к другому, это ведомство в 1962 г. было оформлено в его текущем виде в рамках Казначейства США.

В результате исполнительная власть получила полный контроль в вопросах инициирования и реализации санкционной политики. Это было особенно актуально на фоне ограничения полномочий президента по использованию военной силы, произошедшего с принятием Акта о полномочиях по ведению войны в 1973 г. Хотя существует множество способов обхода данного Акта, запрещающего президенту бессрочно использовать вооружённые силы без разрешения Конгресса, он предусматривает механизм публичных обсуждений, что повышает политическую стоимость данного инструмента внешней политики.

Одновременно законодатели попытались ограничить и санкционную деятельность администрации. В 1977 г. был принят закон, регулирующий введение чрезвычайного положения в связи с международными вызовами. Среди прочего он установил максимальные сроки, ужесточил механизмы оценки целесообразности, а также наделил Конгресс правом его отменить. Несмотря на это, ограничения приобрели формальный характер: чрезвычайное положение продлевается «извещением» Конгресса и не сопровождается публичными дебатами, механизм мониторинга не выполняется, а законодатели ни разу не воспользовались своим правом отмены международного чрезвычайного положения, которое к тому же было ограничено решениями Верховного суда в 1980-х гг. Всего из 59 чрезвычайных положений, введённых после принятия этого закона, 33 действуют до сих пор, а самое продолжительное из них – в отношении Ирана – длится уже более 40 лет³.

Теоретически санкции могут быть инициированы законодательной и исполнительной ветвями власти, однако неповоротливость законодательного процесса в Конгрессе фактически лишает его возможности эффективной реализации санкционной политики. Вмешательство законодателей во внешнюю политику посредством санкций хоть и имеет существенные последствия, зачастую происходит в контексте политических разногласий между двумя ветвями власти «в пику» президенту (Тама 2019).

³ The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use. CRS Report. *Congressional Research Service*. July 14, 2020. P. 17. URL: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R45618.pdf> (accessed 17.12.2020).

За последние три десятилетия значительные трансформации претерпела логика введения санкций. В 1990-х гг. цель заключалась в ослаблении экономики страны для изменения поведения его руководства, для чего использовались «всеобъемлющие санкции», близкие к экономическому эмбарго. Данная логика, фактически возвращающая принципы XIX в. и отождествляющая благосостояние государства с благосостоянием лиц, принимающих решения, проявила свою несостоятельность. На фоне роста количества исследований о неэффективности санкций тяжёлые экономические последствия санкций ООН в отношении Ирака 1990 и 1991 гг. подорвали тезис о «гуманности» экономических инструментов давления по сравнению с военной силой (Cortright, Lopez 1999).

Ответом на такое разочарование стала распространившаяся в 2000-е гг. концепция таргетированных или «умных» санкций, цель которых заключается в оказании максимального давления на ответственных чиновников (правящие элиты) при сокращении негативных последствий для населения. Значительную роль в данном переходе сыграла трансформация ключевых угроз безопасности США. Вышедшая на первый план после 2001 г. проблема терроризма с его транснациональным характером стала толчком для разработки механизмов борьбы с незаконным финансированием, в рамках которой были существенно ужесточены требования по раскрытию информации финансовыми учреждениями, что облегчило санкционное «таргетирование» отдельных лиц (Zarate 2009).

Оттачиванию санкционного инструментария также способствовало укрепление фактической монополии Вашингтона на финансовых рынках. В 2016 г. Джейкоб Лью, являвшийся тогда министром финансов, отмечал: «Сила наших санкций напрямую связана с лидерством на мировой арене: нашей позицией в качестве самой большой экономики и ведущим положением американской финансовой системы в мировой торговле»⁴.

В таких условиях применение санкций позволяло оказывать максимальное давление при минимальных рисках для американской экономики, а следовательно, не требовало затрат политического капитала. Количество введённых США санкций, подскочившее в 2001 г., продолжило расти в годы администрации Обамы. На данный момент в США насчитывается порядка 8000 санкционных позиций в рамках почти 30 «санкционных программ»⁵. Однако если Джордж Буш-младший использовал санкции в качестве дополнения к силовым инструментам внешней политики, то при Бараке Обаме санкции стали «предпочтительным инструментом» и спасательным кругом «стратегии из-за спины», позволявшим проявить решительность в ситуации, когда нельзя было ничего не делать.

⁴ U.S. Treasury Secretary Jacob J. Lew on the Evolution of Sanctions and Lessons for the Future. *Carnegie Endowment for International Peace*. March 30, 2016. URL: <https://carnegieendowment.org/2016/03/30/u.s.-treasury-secretary-jacob-j.-lew-on-evolution-of-sanctions-and-lessons-for-future-event-5191> (accessed 17.12.2020).

⁵ Masters J. What Are Economic Sanctions? *Council on Foreign Relations*. August 12, 2019. URL: <https://www.cfr.org/background/what-are-economic-sanctions> (accessed 17.12.2020).

С этим связана ещё одна особенность санкционной политики США – высокая эффективность использования санкций для повышения уровня одобрения руководства страны. Проведённый Таэхи Вэнг анализ внутривнутриполитической динамики в США в 624 случаях использования санкций с 1948 по 1999 г. показал, что в среднем введение санкций приводит к повышению рейтинга одобрения президента на 3,3%. Данное значение сопоставимо с феноменом «объединения под знамёнами» сопровождающим начало военных действий (4%), однако требует несравнимо меньших политических ресурсов (Whang 2011).

Развитие такого «санкционного рефлекса» привело к тому, что санкции стали подменять собой стратегию. Политика санкционного давления на Россию в 2014 г. стала ярким примером такого безответственного подхода. «(Санкции) воплотили в себе философию поиска лёгких ответов, позволяя лицам, принимающим решения, избежать сложных вопросов о том, как структура международных отношений после холодной войны могла привести к тому, что кризис украинской государственности превратился в кризис мирового значения», – отметил в 2015 г. Ричард Саква (Sakwa 2016: 201).

Это особенно заметно при сравнении подходов Вашингтона и Брюсселя, которые зачастую сливаются в единое понятие «Западного мира». В то время как США могли позволить себе инерционное наращивание экономического давления без чётко определённой стратегии, ЕС сопровождал болезненный для себя разрыв отношений с Россией попытками устранения самой причины введения санкций и уже в первых документах, вводящих санкции, обозначил необходимость диалога по поиску решения кризиса.

Санкционная политика в отношении России в 2014 г.

Украинский кризис, несмотря на драматичность его протекания в конце февраля 2014 г., в глазах Вашингтона являлся внутривнутриевропейским делом. Как и в случае с «оранжевой революцией» 2004 г., американская администрация, стремясь использовать ситуацию для продвижения собственных национальных интересов, находилась всё же за спинами европейских союзников. «К декабрю [2013 г. – прим. автора] Украина вернулась в поле зрения правительства Соединённых Штатов, но Вашингтон позволил Европейскому союзу играть первую скрипку. Такой подход казался наиболее логичным, – писал в 2017 г. Стивен Пайфер, бывший посол США на Украине. – Столкновения в Киеве начались из-за Соглашения об ассоциации с ЕС, хотя они и переросли в нечто большее – протесты против растущего авторитаризма и коррупции режима Януковича. Предложенное Украине Соглашение об ассоциации являлось наиболее оптимальным способом интеграции Украины в Европу. Ничего лучше Обама предложить не мог» (Pifer 2017: 300).

Сигнальные санкции

Референдум в Крыму и последовавшее включение полуострова в состав Российской Федерации кардинально изменил данный подход, и кризис в глазах Вашингтона вышел за рамки регионального и превратился в вопрос поддержания мирового порядка⁶. Администрация Барака Обамы оказалась в сложной ситуации: серьёзность нарушений со стороны России требовала решительных ответных мер, однако отсутствие непосредственной угрозы безопасности Соединённых Штатов исключало использование военной силы. Эту дилемму описал 26 марта сам американский президент в своей речи в Брюсселе: «Честно говоря, если мы будем трактовать наши интересы узко, если мы будем следовать холодному расчёту, нам бы следовало просто отвернуться. Наша экономика не имеет глубоких связей с украинской. Наши люди и наше отечество не стали менее безопасными после вторжения в Крым. Нашим границам ничего не угрожает после российской аннексии. Но подобное безразличие игнорирует уроки, написанные на могилах этого континента. Оно позволит старым порядкам закрепиться в этом молодом столетии. И это услышат не только в Европе, но в Азии, Америках, Африке и на Ближнем Востоке»⁷.

Из этих слов следует, что политика США была направлена на подачу сигнала о недопустимости такого поведения, нежели на принуждение России к его изменению. Соответственно, и принятые на данном этапе санкции были призваны подорвать «статус» России как ответственного игрока на международной арене. Реагируя на сообщения о появлении в Крыму российских военных, 1 марта Обама отменил участие в предстоящем саммите «группы восьми» в Сочи, а также предупредил, что «дальнейшее нарушение международного законодательства со стороны России приведёт к более значительной политической и экономической изоляции»⁸. 6 марта американский президент издал указ (E.O. 13660⁹), провозгласивший «чрезвычайное положение» в связи с событиями на Украине, необходимое для введения санкций. 17 марта, через день после референдума, были заморожены активы 11 российских и украинских официальных лиц, что должно было «послужить сигналом России» о «будущих политических и экономических потерях», «если не будет восстановлена территориальная целостность Украины»¹⁰. Тогда же был издан президентский указ

⁶ Chomsky N. Red Lines in Ukraine and Elsewhere. *Truthout*. May 2, 2014. URL: <https://truthout.org/articles/noam-chomsky-red-lines-in-ukraine-and-elsewhere/> (accessed 17.12.2020).

⁷ Remarks by the President in Address to European Youth. *The White House*. March 26, 2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/26/remarks-president-address-european-youth> (accessed 17.12.2020).

⁸ Readout of President Obama's Call with President Putin. *The White House*. March 1, 2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/01/readout-president-obama-s-call-president-putin> (accessed 17.12.2020).

⁹ Executive Order 13660 – Blocking Property of Certain Persons Contributing to the Situation in Ukraine. *Federal Register*. Vol. 79, No. 46. March 10, 2014. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo.pdf (accessed 17.12.2020).

¹⁰ FACT SHEET: Ukraine-Related Sanctions. *The White House*. March 17, 2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/17/fact-sheet-ukraine-related-sanctions> (accessed 17.12.2020).

(Е.О. 13661¹¹), расширивший сферу потенциальных наказуемых лиц до всего «ближайшего окружения» российского президента. 20 марта, за день до официального присоединения Крыма, был расширен список персональных санкций на «ближний круг» Владимира Путина, введены санкции в отношении банка «Россия», позиционируемого как «личный банк высшего руководства»¹².

На данном этапе санкционная политика ЕС, на первый взгляд действующего в унисон с США, уже начала проявлять черты отличия. Состоявшийся 6 марта экстренный саммит ЕС завершился осуждением России за «очевидное нарушение суверенитета и территориальной целостности Украины». Тогда же были приняты первые «дипломатические» санкции («Tier 1»): отменено участие европейских стран в саммите «группы восьми» в Сочи и прозвучали угрозы отмены двустороннего диалога по вопросам выдачи виз и нового соглашения о партнёрстве и сотрудничестве, ежегодно продлеваемого с 2007 г. При этом, однако, Брюссель сопроводил угрозу санкций предложением диалога: «ЕС дорожит отношениями и с Россией, и с Украиной и поэтому готов вести диалог с обеими странами в двустороннем или более широком многостороннем формате»¹³. 17 марта, реагируя на присоединение Крыма, ЕС начал вводить персональные санкции («Tier 2»), заморозив активы 21 гражданина России и Украины, причастных к «подрыву территориальной целостности Украины»¹⁴. В отличие от «бессрочных» американских санкций, действующих до окончания режима чрезвычайного положения, которое продлевается ежегодно простым извещением Конгресса, вопрос о европейских санкциях должен был выноситься на голосование всеми членами ЕС каждые шесть месяцев.

Такое различие санкционной политики США и ЕС связано не только с асимметрией экономических отношений с Россией (в 2012 г. торговый оборот между странами ЕС и Россией в 10 раз превышал российско-американский), но и с большей зависимостью ведущих экономик ЕС от торговли. В то время как в США на торговлю в 2013 г. приходилось 23% ВВП, для Великобритании данный показатель составил 43%, Франции – 45%, Германии – 70%¹⁵. Несмотря на сравнительно небольшую долю России в торговом обороте, сопровождающий санкции эффект бумеранга мог нанести гораздо больший вред европейской экономике, по сравнению с США (Menon, Charap 2015: 122-123).

¹¹ Executive Order 13661 – Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine. *Federal Register*. 79(53). March 19, 2014. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo2.pdf (accessed 17.12.2020).

¹² Treasury Sanctions Russian Officials, Members of The Russian Leadership's Inner Circle, And An Entity For Involvement In The Situation In Ukraine. *U.S. Department of the Treasury*. March 20, 2014. URL: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl23331.aspx> (accessed 17.12.2020).

¹³ Extraordinary meeting of EU Heads of State or Government on Ukraine. *European Council*. March 6, 2014 URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2014/03/06/> (accessed 17.12.2020).

¹⁴ 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. *Official Journal of the European Union*. L 78/6. March 17, 2014. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:078:0006:015:EN:PDF> (accessed 17.12.2020).

¹⁵ Merchandise trade (% of GDP) – United States, United Kingdom, France, Germany. *The World Bank*. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/TG.VAL.TOTL.GD.ZS?locations=US-GB-FR-DE> (accessed 17.12.2020).

Особенно отчётливо взаимозависимость европейской и российской экономик наблюдалась в энергетической (газовой) сфере: в 2014 г. 42% поставляемого в ЕС газа приходилось на Россию, и почти 53% российского газа продавалось на европейском рынке¹⁶.

Сдерживающие санкции

20 марта одновременно с персональными санкциями американский президент издал новый указ (Е.О. 13662¹⁷), наделявший его полномочиями по введению секторальных санкций. Формально это представляло собой качественное изменение санкционной политики и служило переходом от «сигнализирования» к «сдерживанию» России. При этом, однако, он не сопровождался чётко прописанными условиями введения и отмены, которые были подменены расплывчатой формулировкой: «Если Россия продолжит эскалацию ситуации (на Украине), то она столкнётся с очень серьёзными последствиями»¹⁸.

Недостатки такой амбивалентности проявились уже в апреле, когда на фоне начала волнений в восточных областях Украины американские военные заговорили о сосредоточении на границах российских войск, что воспринималось как признак скорой военной операции¹⁹. Более того, народные волнения в Вашингтон, ссылаясь на косвенные доказательства, связал с вовлечением России, и, таким образом, обвинил её в «эскалации ситуации». Несмотря на растущее давление, Обама медлил с реализацией озвученных ранее угроз.

В апреле вопрос введения вторичных санкций разделил администрацию на два лагеря²⁰. Экономические советники Белого дома настаивали на том, что без Европы односторонние санкции не произведут должного эффекта и только навредят американскому бизнесу. Госдепартамент и Пентагон, напротив, утверждали, что Вашингтон должен показать пример и ввести санкции первым, что подтолкнет наиболее сомневающиеся страны ЕС (Larson 2018: 66). Президент, опасаясь, что такая разобщённость позволит России внести раскол в трансатлантические отношения, поддержал позицию первых (Pifer 2017: 305). Ставка

¹⁶ Siddi M. The EU-Russia Gas Relationship. *The Finnish Institute of International Affairs Briefing Paper 183*. October 2015. P. 4. URL: <https://www.files.ethz.ch/isn/195367/bp183.pdf> (accessed 17.12.2020).

¹⁷ Executive Order 13662 – Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine. *Federal Register*. Vol. 79, No. 56. March 24, 2014. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo3.pdf (accessed 17.12.2020).

¹⁸ Background Briefing on Ukraine by Senior Administration Officials. *The White House*. March 20, 2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/20/background-briefing-ukraine-senior-administration-officials> (accessed 17.12.2020).

¹⁹ Gordon M.R. NATO Commander Says He Sees Potent Threat from Russia. *The New York Times*. April 2, 2014. URL: https://www.nytimes.com/2014/04/03/world/europe/nato-general-says-russian-force-poised-to-invade-ukraine.html?_r=1 (accessed 17.12.2020).

²⁰ Baker P., Chivers C.J. U.S. Weighs Harder Line on Russia than European Allies. *The New York Times*. April 28, 2014. URL: <https://www.nytimes.com/2014/04/28/world/europe/a-white-house-split-over-russia.html> (accessed 17.12.2020).

была сделана на угрозу введения секторальных санкций, которая должна была заставить Москву не только отказаться от военных действий, Россия также должна была прекратить «вмешиваться, влиять и финансировать вооружённых повстанцев, которые подрывают усилия украинцев провести реформы, укрепить демократию и улучшить экономику»²¹.

Опасения Барака Обамы были оправданными. По мере эскалации обстановки на востоке Украины перед ЕС встал вопрос о секторальных санкциях («Tier 3»), требующих консенсуса среди стран-членов, который оказался труднодостижимым. Так, за ужесточение давления на Россию активно выступили восточноевропейские союзники (Польша и страны Балтии), для которых сопроваждавший украинские события нарратив противостояния «Запад – Восток» стал удобным поводом для увеличения собственной безопасности за счёт США. Тем не менее их амбиции сдерживали трудности, возникшие при проходившем под серьёзным давлением со стороны национального бизнеса обсуждении секторов экономики, на которые санкции будут нацелены.

Великобритания была готова поддержать санкции в военной сфере, однако выгодные контракты ВР делали её осмотрительной в отношении энергетического сектора. Данную позицию поддерживала итальянская нефтегазовая компания Eni²². Франция, заключившая в 2011 г. контракт о поставке ВМФ РФ двух вертолётоносных кораблей-доков проекта «Мистраль», в случае его расторжения могла лишиться сотен рабочих мест и была бы вынуждена выплатить штраф. Пожалуй, в самой сложной ситуации оказался Берлин, где в преддверии визита Ангелы Меркель в Вашингтон 2 мая 2014 г. «высшее руководство компаний оборвало телефоны официальных лиц, с призывами отказаться от мер, которые навредят их интересам в России»²³.

В таких условиях большая цена, которую был бы вынужден заплатить ЕС за переход к секторальным санкциям, диктовала более осмотрительный подход к их введению. После ряда шагов со стороны России по деэскалации (в конце мая Москва не признала референдумы в Донецке и Луганске и назвала президентские выборы 25 мая на Украине легитимными) европейские лидеры предприняли новую попытку запуска диалога. Состоявшийся 4-5 июня саммит «группы семи», призванный продемонстрировать изоляцию неприглашённой туда России, сопровождался празднованиями по случаю высадки союзных войск в Нормандии, в ходе которых, вопреки призывам американского президента и

²¹ Remarks by President Obama and President Komorowski of Poland in a Joint Press Conference. *The White House*. June 03, 2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/03/remarks-president-obama-and-president-komorowski-poland-joint-press-conf> (accessed 17.12.2020).

²² Oliver Ch., Fontanella-Khan J., Parker G. Wagstyl S. EU sanctions push on Russia falters amid big business lobbying. *Financial Times*. April 16, 2014. URL: <https://www.ft.com/content/352f4f5c-c57c-11e3-97e4-00144feabdc0> (accessed 17.12.2020).

²³ Karnitschnig M. German Businesses Urge Halt on Sanctions against Russia. *The Wall Street Journal*. May 1, 2014. URL: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052702303948104579535983960826054> (accessed 17.12.2020).

канадского премьер-министра²⁴, с Владимиром Путиным встретились главы Франции, Германии и Великобритании (Menon, Charap 2015: 121-122).

«Принуждающие» санкции

Таким образом, к июню стал очевиден разлад между трансатлантическими партнёрами относительно масштабов санкционного давления, и выбранный Обамой курс на многосторонние действия очевидно заходил в тупик. К этому добавилось возросшее внутривластное давление на администрацию.

На фоне высокого внимания к событиям на Украине, за которыми следило порядка 68% американцев²⁵, поиск подходящего ответа на действия России занял центральное место во внутривластных дебатах. Демонстрацией межпартийной поддержки новому украинскому правительству стало принятие закона «О поддержке суверенитета, целостности, демократии и экономической стабильности Украины», подписанного президентом 2 апреля. Изначально содержащий исключительно положения о предоставлении Киеву финансовой помощи, законопроект в ходе дебатов в марте был расширен, и финальная версия предоставляла президенту полномочия для введения санкции в отношении лиц, причастных к коррупции, подрыву стабильности и насилию в ходе протестов на Украине. Символический характер данного шага подчёркивает тот факт, что, несмотря на обязательный характер санкций, Барак Обама так ни разу и не воспользовался законом.

Однако, как отмечалось в докладе исследовательской службы Конгресса, к концу апреля законодатели пришли к выводу, что ограниченные санкции уже проявили свою несостоятельность в качестве сдерживающего фактора, и перед ними встала серьёзная проблема, что делать дальше²⁶. В мае на Капитолийском холме развернулась дискуссия по новому законопроекту S.2277 «Акт о предотвращении агрессии со стороны России от 2014 г.». В ходе заседания Комитета по международным делам Конгресса, состоявшегося 6 мая 2014 г., межпартийное противостояние, усиливавшееся в преддверии промежуточных выборов в Конгресс в ноябре 2014 г., вылилось в жёсткую критику сотрудников администрации со стороны сенаторов-республиканцев и не разделяемые демократами призывы к поставкам вооружения Украине²⁷.

²⁴ Blanchfield M. Harper, Obama Opposed Meetings with Putin, But Urged Tough Messages. *Huffington Post*. June 5, 2014. URL: http://www.huffingtonpost.ca/2014/06/05/stephen-harper-vladimir-putin-d-day_n_5450322.html (accessed 17.12.2020).

²⁵ Most Americans Paying Close Attention to Crisis in Ukraine. *Gallup*. March 11, 2014. URL: <https://news.gallup.com/poll/167828/americans-paying-close-attention-crisis-ukraine.aspx> (accessed 17.12.2020).

²⁶ Woehrel S. Ukraine: Current Issues and U.S. Policy. *Congressional Research Service*. May 8, 2014. P.16. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/5375d3464.pdf> (accessed 17.12.2020).

²⁷ Rogers A. Senate Republicans Hammer Obama Officials on Ukraine. *Time*. May 6, 2014. URL: <https://time.com/90270/putin-obama-ukraine-russia-congress/> (accessed 17.12.2020).

Тезис об утрате Баракком Обамой инициативы во внешнеполитических вопросах был подхвачен американскими СМИ. «Политическая повестка дня ускользает из рук президента, – отмечал в начале июня журнал *Politico*. – Она всё больше диктуется республиканцами в Конгрессе и предвыборной борьбой за места в Сенате, в которой демократы не хотят видеть Обаму частью своих избирательных кампаний»²⁸. На фоне общего снижения рейтинга Барака Обамы особенно низкую оценку население страны давало его внешней политике (её одобряли всего 37%), при этом 54% американцев считали, что он «не способен быть лидером»²⁹. Таким образом, в условиях растущего внутривнутриполитического давления украинский кризис, превратившийся в риторику республиканцев в одно из основных направлений атаки, предоставил хорошую возможность продемонстрировать «лидерство» и «решительность» на международной арене.

Предприняв ещё одну безуспешную попытку убедить европейских союзников в ходе состоявшихся 14 июля телефонных переговоров с Ангелой Меркель, Франсуа Олландом и Дэвидом Кэмероном, Обама решил действовать в одиночку, и 16 июля Белый дом ввёл секторальные санкции, содержащиеся в четырёх Директивах, подготовленных Казначейством в рамках Е.О. 13662. В результате был ограничен доступ к американским рынкам компаниям «Роснефть», «Новатэк» (энергетический сектор), Газпромбанк, ВЭБ (финансовый сектор) и концернам «Калашников», «Алмаз-Антей», Конструкторскому бюро приборостроения (оборонный сектор)³⁰. Обосновывая данный шаг, администрация сослалась на возросшие поставки вооружений из России непризнанным республикам, сбитый 14 июля украинский транспортный самолет Ан-26 («только продвинутые системы вооружений могли сбить самолет на такой высоте») и захват «сепаратистами» 15 июля нескольких мостов. «Поэтому мы пришли к выводу, что Россия не только не стремится использовать дипломатические каналы для деэскалации ситуации, но наращивает поддержку сепаратистов», – заявили сотрудники администрации на пресс-брифинге 16 июля³¹.

Одновременно администрация призвала следить за проходящим в это время саммитом ЕС, на котором европейские лидеры должны были решить, каким образом поддержать американские санкции. Заключительное коммюнике встречи отчётливо продемонстрировало нежелание Европы следовать примеру

²⁸ Budoff Brown C., Epstein J. The Obama Paradox. *Politico*. June 4, 2012 URL: <https://www.politico.com/story/2014/06/the-obama-paradox-107304> (accessed 17.12.2020).

²⁹ NBC/WSJ Poll: Obama's Foreign Policy Rating Plummetts, Even without Iraq. *NBC News*. June 18, 2014. URL: <https://www.nbcnews.com/politics/first-read/nbc-wsj-poll-obamas-foreign-policy-rating-plummetts-even-without-n133461> (accessed 17.12.2020).

³⁰ Ukraine-related Sanctions; Publication of Executive Order 13662 Sectoral Sanctions Identifications List. *U.S. Department of the Treasury*. July 16, 2014. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20140716.aspx> (accessed 17.12.2020).

³¹ Conference Call by Senior Administration Officials on Ukraine. *The White House*. July 16, 2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/07/16/conference-call-senior-administration-officials-ukraine> (accessed 17.12.2020).

Вашингтона, и ЕС ограничился расширением существующих санкционных списков, прекращением финансирования по линии Европейского инвестиционного банка и ЕБРР, а также обещанием «до конца июля согласовать первый список физических и юридических лиц, включая лиц из Российской Федерации, в отношении которых будут применены расширенные [санкции – прим. автора]»³².

Важно подчеркнуть, что и решение о ведении секторальных санкций США, и саммит ЕС произошли до появления сообщений о сбитом малазийском «Боинге». Новости об этой трагедии, в результате которой погибло 298 человек, преимущественно граждан Евросоюза, кардинально изменили настроения в Европе.

29 июля, через две недели после США, ЕС ввёл секторальные санкции («Tier 3»), ограничив доступ к своим рынкам капитала для «российских финансовых институтов, принадлежащих государству», запретив торговлю оружием с Россией и поставки в Россию товаров двойного назначения, предназначенных для военного сектора, а также ограничив доступ России к чувствительным технологиям, «в особенности в нефтяной отрасли»³³. Одновременно с ЕС секторальные санкции расширил³⁴ Вашингтон, что позволило Бараку Обаме заявить о «тесной координации» и «мобилизации международной общественности»³⁵ и тем самым опровергнуть подхваченный в начале июля американскими СМИ тезис о серьёзных политических разногласиях между союзниками в отношении политики санкций³⁶.

Для США вводимые секторальные санкции были достаточно безболезненными, чтобы оставить их без чётких целей. Декларируемая задача «международной изоляции» России в наказание за нарушение международных норм и эскалацию ситуации на Украине не только оказалась труднодостижимой, но и не имела чётких параметров выполнения. Однако этого и не требовалось. В данном контексте для Вашингтона санкции так и не вышли за рамки демонстрации лидерства США в мобилизации международного ответа, что было достигнуто, когда к секторальным санкциям подключились ЕС, и реакции на внутривнутриполитический запрос по реализации «решительной» внешней политики, который пропал после проведения выборов в ноябре 2014 г.

Проявив символическую «решительность» в июле и сентябре 2014 г., когда секторальные санкции были расширены, администрация Обамы на фоне сме-

³² Special meeting of the European Council (16 July 2014) – Conclusions. *European Council*. July 16, 2014. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-147-2014-INIT/en/pdf> (accessed 17.12.2020).

³³ EU restrictive measures in view of the situation in Eastern Ukraine and the illegal annexation of Crimea. *Council of the European Union*. July 29, 2014. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/144159.pdf (accessed 17.12.2020).

³⁴ Announcement of Additional Treasury Sanctions on Russian Financial Institution and on a Defense Technology Entity. *Department of the Treasury*. July 29, 2014. URL: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2590.aspx> (accessed 17.12.2020).

³⁵ Statement by the President on Ukraine. *The White House*. July 29, 2014. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/07/29/statement-president-ukraine> (accessed 17.12.2020).

³⁶ Baker P., Kanter J. Raising Stakes on Russia, U.S. Adds Sanctions. *The New York Times*. July 16, 2014. URL: <https://www.nytimes.com/2014/07/17/world/europe/obama-widens-sanctions-against-russia.html> (accessed 17.12.2020).

щения внимания на события в Ираке и Сирии вернула Украину на прежнее периферийное место в системе национальных интересов. Это продемонстрировал визит украинского президента Петра Порошенко в Вашингтон 18 сентября, который «был символичен, но не имел существенных последствий»: «Несмотря на то, что он приехал сюда за поддержкой для своей армии – поддержкой, к которой в Конгрессе призывали не только республиканцы, но и демократы, а также за тем, чтобы администрация Обамы признала Украину в качестве “стратегического союзника”, позиция американских властей по этому вопросу осталась такой же, какой она была и до визита украинского лидера», – отмечал тогда почётный профессор Колумбийского университета Роберт Легвольд³⁷. Когда же после промежуточных выборов президентство Обамы вышло на финишную прямую, на которой его политический рейтинг уже не имел существенного значения, администрация фактически проигнорировала вступивший в силу 18 декабря Акт в поддержку свободы Украины, «рекомендовавший» расширение санкций и призывавший поставить летальное вооружение. В риторике Госдепартамента к этому времени закрепились идеи о том, что уже введённые санкции наносят достаточный экономический удар по России, осталось только дожидаться, когда она неизбежно изменит своё поведение³⁸. На практике это проявилось в передаче инициативы по выстраиванию политики санкционного давления в руки европейских партнёров, и впоследствии США «в нехарактерной для себя манере следовали, по крайней мере хронологически, за ЕС в принятии новых мер» (Moret et al. 2016: 31).

Совсем иная ситуация наблюдалась в Европе. Называя секторальные санкции «вынужденной» и «неизбежной» мерой³⁹, Брюссель оставил за рамками наиболее чувствительную для двустороннего экономического сотрудничества газовую сферу, а также разрешил реализацию уже заключённых контрактов в военной сфере. Более того, санкции предусматривали механизм продления, что оставило задел, хоть и пока не реализованный, для их отмены. Наконец, болезненность проводимой политики, обострившаяся после введения Россией ответных «продовольственных» санкций 7 августа, заставила искать пути решения украинского кризиса. Не отказываясь от риторической безапелляционной поддержки киевского руководства, Брюссель сел с Москвой за стол переговоров в рамках запущенного 26 августа так называемого «минского процесса» с целью определить дорожную карту разрешения кризиса, при реализации которой санкции могут быть сняты.

³⁷ Савченко Ю. Порошенко в США: американский взгляд. *Голос Америки*. 20.09.2014. URL: <https://www.golos-ameriki.ru/a/poroshenko-in-the-us-american-perspective/2456174.html> (дата обращения 17.12.2020).

³⁸ Solo Press Availability at NATO Headquarters of John Kerry in Brussels, Belgium. *U.S. Department of State*. December 2, 2014. URL: <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2014/12/234613.htm> (accessed 17.12.2020).

³⁹ Merkel says new EU sanctions against Russia were unavoidable. *Reuters*. July 29, 2014. URL: <https://in.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-merkel/merkel-says-new-eu-sanctions-against-russia-were-unavoidable-idUSKBN0FY20Y20140729> (accessed 17.12.2020).

Санкционная политика США в отношении России в 2014 г. имела чётко выраженную динамику. Спровоцированный присоединением Крыма, воспринимаемым как грубое нарушение мирового порядка, ответ Вашингтона заключался в наращивании санкционного давления на Москву, которое, достигнув пика с введением секторальных санкций, было заморожено на текущем уровне. Традиционные подходы к введению санкций, связывающие степень давления с поведением объекта, не способны объяснить, почему, несмотря на примирительные шаги Москвы в мае, американская администрация продолжала настаивать на расширении санкций, а в декабре, несмотря на продолжающийся конфликт на востоке Украины, пошла против Конгресса, проигнорировав требования дальнейшей санкционной эскалации.

Однако поведение администрации становится более логичным, если изменить угол зрения и определить в качестве ключевой движущей силы стремление США показать себя в качестве гаранта мирового порядка, способного мобилизовать союзников для коллективного ответа и наказать нарушителей. Запрос на такую демонстрацию определяется не столько действиями России, сколько внутриполитическим дискурсом, обострившимся в преддверии промежуточных выборов, а способность по реализации данного курса – готовностью «ведомых» следовать за лидером.

«Оценка мотивов ключевых групп, имеющих ресурсы для выполнения лидерских функций, глубинных политических факторов внутри страны и соотнесение действий со стратегическими приоритетами оказывается второстепенным, по сравнению с перекрывающим всё императивом по ответу на сиюминутные настроения», – отмечал в 2014 г. Генри Киссинджер, описывая современное состояние мирового порядка (Kissinger 2014: 357).

Санкционное давление на Россию стало ярким примером данной тенденции, которая будет усилена после победы Дональда Трампа. Пропавший конструктивизм в отношениях с Москвой выльется с подачи проигравшей на выборах команды Хиллари Клинтон в маниакальный поиск «русских хакеров». Проявившаяся после введения секторальных санкций зависимость России от американской финансовой системы будет подкреплена агрессивной торговой политикой Трампа, и об избавлении от «диктатуры доллара» задумаются даже американские союзники⁴⁰. Принуждение Европейского союза к демонстрации единства «Западного мира» и следованию в фарватере американской политики при Трампе превратится в гиперболизированное требование «оплачивать услуги США по обеспечению безопасности».

В целом санкционная политика Обамы, в рамках которой отчуждение России стало самоцелью, а не инструментом решения международной проблемы, имела прямо противоположные результаты, и, как отметил в 2014 г. обладатель

⁴⁰ Johnson K. Europe's Dream: Escaping the Dictatorship of the Dollar. *Foreign Policy Magazine*. June 14, 2019. URL://foreignpolicy.com/2019/06/14/europes-dream-escaping-the-dictatorship-of-the-dollar/ (accessed 17.12.2020).

Нобелевской премии по экономике Джозеф Стиглиц, привела к «созданию такого политического контекста, в котором Россия оказалась не аутсайдером, а частью команды, работающей над строительством новой глобальной архитектуры»⁴¹.

Об авторе:

Ольга Игоревна Ребро – старший эксперт Консалтингового агентства «Евразийские стратегии». Россия, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: olgarebro@gmail.com

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Благодарности:

Исследование выполнено при поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (договор № 14.641.31.0002).

Received: October 10, 2020
Accepted: November 20, 2020

Signaling, Constraining and Coercing in US Sanctions Policy towards Russia in the Context of the Ukraine Crisis

Olga I. Rebro
[DOI 10.24833/2071-8160-2020-6-75-77-98](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2020-6-75-77-98)

«Eurasian Strategies» consulting agency

Abstract: The development of the US foreign policy tools in the 20th century resulted in sanctions becoming one of the most convenient means for achieving administration's goals on the international arena, as well as a useful tool in domestic politics. Institutionally established within the scope of the executive branch, buttressed by the US dominance in the world economy and viewed as a "humane" way of influencing foreign elites, it does not demand significant political capital and, as a result, can be implemented without deep strategic thinking.

Current US policy towards Russia is constrained by the framework of the sanctions regime, created by Barak Obama Administration in 2014. This regime is inherently inert and is likely to determine the scope and methods of the US policy towards Russia for the foreseeable

⁴¹ Web Special: Joseph Stiglitz on TTP, Cracking Down on Corporate Tax Dodgers & New BRICS Bank. *Democracy Now!* July 17, 2014. URL: https://www.democracynow.org/2014/7/17/web_special_joseph_stiglitz_on_tpp (accessed 17.12.2020).

future regardless of the priorities of the country's leadership. This article seeks to study the creation of the regime and explain the logic of decision-making process regarding this issue. Utilizing the approach of Francesco Giumelli, who developed a system of factors to explain the logic of a sanctions policy, the author shows that the US sanction policy towards Russia was framed by the desire to demonstrate the ability to mobilize international community and reaffirm its commitments to the security of the Eastern Europe. Low profile of the Ukraine issue on the US foreign policy agenda as well as low political cost of the escalation towards Russia resulted in sanctions becoming a substitute for a foreign policy strategy and were not accompanied by the analysis of the situation, determination of goals and the parameters for evaluating the success of the policy. The deficiency of such an approach is accentuated by the comparison with the European Union who paid a higher price for its sanctions and, despite a popular in Russia notion of a unified "West", not only resisted the will of the US, but acted as a deterrent for its actions.

Keywords: US sanctions policy, the logic of sanctions policy, coercing sanctions, constraining sanctions, signaling or symbolic sanctions, US-Russia relations, EU sanctions policy towards Russia, the Ukraine crisis

About the author:

Olga I. Rebro – senior analyst at «Eurasian Strategies» consulting agency. Russia, 119454, Moscow, prospekt Vernadskogo, 76. E-mail: olgarebro@gmail.com

Conflict of interest:

The author declares the absence of conflict of interest.

Acknowledgements:

Research is accomplished with the support of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation (agreement № 14.641.31.0002).

References:

- Alexander K. 2009. *Economic Sanctions: Law and Public Policy*. London: Palgrave Macmillan. 359 p.
- Allen S.H. 2005. The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure. *International Interactions*. 31(2). P. 117-138. DOI: 10.1080/03050620590950097
- Ang A.U-J., Peksen D. 2007. When do Economic Sanctions Work? Asymmetric Perceptions, Issue Salience, and Outcomes. *Political Research Quarterly*. 60(1). P. 135-145.
- Baldwin D.A. 1985. *Economic Statecraft*. Princeton University Press. 409 p.
- Baldwin D.A., Pope R.A. 1998. Evaluating Economic Sanctions. *International Security*. 23(2). P. 189-195.
- Bazoobandi S., Biersteker T., Connolly, R., Giumelli F., Portela C., Secieru S., Seeberg P., Van Bergeujck P.A.G. 2015. *On Target? EU Sanctions as Security Policy Tools*. Ed. by Iana Dreyer and Jose Luengo-Cabrera. European Union Institute for Security Studies. 99 p.
- Coates, B.A. 2018. The Secret Life of Statues: A Century of the Trading with the Enemy Act. *Modern American History*. 1(2). P. 151-172. DOI: 10.1017/mah.2018.12
- Cortright D., Lopez G. 1999. Are Sanctions Just? The Problematic Case of Iraq. *Journal of International Affairs*. 52(2). P. 753-755.
- Dashti-Gibson J., Davis P., Radcliff B. 1997. On the Determinants of the Success of Economic Sanctions: An Empirical Analysis. *American Journal of Political Science*. 41(2). P. 608-618.

- Giumelli F. 2011. *Coercing, Constraining and Signalling: Explaining and Understanding International Sanctions after the End of the Cold War*. Colchester: ECPR Press. 226 p.
- Gosnell R. 2018. Economic Sanctions: A Political, Economic, And Normative Analysis. *International Relations and Diplomacy*. 6(3). P. 152-170. DOI: 10.17265/2328-2134/2018.03.002
- Hufbauer G., Schott J., Elliott K., Oegg B. 2009. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics. 248 p.
- Jack D.T. 1940. *Studies in Economic Warfare*. London: P. S. King & Son, Ltd.. 178 p.
- Kissinger H. 2014. *World Order*. Penguin Books. 432 p.
- Kunz J.L. 1960. Sanctions in International Law. *The American Journal of International Law*. 54(2). P. 324-347.
- Larson D.W. 2018. Outsourced Diplomacy: The Obama Administration and the Ukraine Crisis. *Triangular Diplomacy among the United States, the European Union, and the Russian Federation*. Birchfield V., Young A. (eds.). Palgrave Macmillan, Cham. 241 p.
- Likhacheva A.B. 2019. Unilateral sanctions in a multipolar world: Challenges and opportunities for Russia's strategy. *Russia in Global Affairs*. 17(3). P. 109-131.
- Menon R., Charap E.B. 2015. *Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press. 240 p.
- Moret E., Biersteker Th., Giumelli F., Portela C., Veber M., Bastiat-Jaroszk D., Boboceca C. 2016. *The New Deterrent? International Sanctions against Russia over the Ukraine Crisis*. 43 p.
- Pape R.A. 1997. Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*. 22(2). P. 90-136.
- Pestova A., Mamonov A. 2017. Should we Care? On the Economic Effect of Western Sanctions against Russia. *INFER 19th Annual Conference*. Bordeaux, 9 June.
- Pifer S. 2017. *The Eagle and the Trident: U.S.-Ukraine Relations in Turbulent Times*. Washington, D.C., Brookings Institute Press. 366 p.
- Pyke H.R. 1915. *The Law of Contraband of War*. Oxford: The Clarendon Press. 314 p.
- Sakwa R. 2016. *Frontline Ukraine: Crisis in the Borderlands*. I.B. Tauris & Co. Ltd. London, New York. 297 p.
- Solomon T. 2015. *The Politics of Subjectivity in American Foreign Policy Discourses*. University of Michigan Press. 246 p.
- Tama J. 2019. Forcing the President's Hand: How the US Congress Shapes Foreign Policy through Sanctions Legislation. *Foreign Policy Analysis*. 16(3). P. 397-416.
- Whang T. 2011. Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States. *International Studies Quarterly*. 55(3). P. 787-801. DOI: 10.1111/j.1468-2478.2011.00668.x
- Zarate J.C. 2009. Harnessing the Financial Furies: Smart Financial Power and National Security. *The Washington Quarterly*. 32(4). P. 43-59. DOI: 10.1080/01636600903235890
- Ekimova N.A. 2018. Mezhdunarodnyesanktsii v otnosheniiRossii: neyavnyevygody [International Sanctions against Russia: Implicit Benefits]. *The World of New Economy*. 12(4). P. 82-92. DOI: 10.26794/2220-6469-2018-12-4-82-92. (In Russian)
- Fituni L.L. 2019. «Sanktsionnoe targetirovanie»: instrument vneshney politiki, nechestnoj konkurentсии ili global'nogo sotsial'nogo inginiringa? [Targeted Sanctions: a Tool of Foreign Policy, Unfair Competition or Global Social Engineering?]. *MGIMO Review of International Relations*. 3(66). P. 17-41. DOI: 10.24833/2071-8160-2019-3-66-17-41. (In Russian)

Gurvich E., Prilepskiy I. 2016. Vliyanie finansovyh sanktsii na rossijskuyu ekonomiku [The Impact of Financial Sanctions on the Russian Economy]. *Voprosy Ekonomiki*. №1. P. 5-35. DOI: 10.32609/0042-8736-2016-1-5-35. (In Russian)

Knobel A.Yu., Bagdasaryan K.M., Loshchenkova A.N., Proca K.A. 2019. *Sanktsii: vser'yez i nadolgo* [Sanctions: Serious and Long-Term]. Moscow: Delo Publ. 80 p. (In Russian)

Politika sanktsii: tseli, strategii, instrumenty [Sanctions Policy: Goals, Strategies, Tools]. 2018. Timofeev I.N., Mahmutov T.A. (eds.) Khrestomatiya. RSMД. Moscow. 280 p. (In Russian)

Timofeev I.N. 2018. Economicheskie sanktsii kak politicheskoe ponyatie [Economic Sanctions as a Concept of Power Politics]. *MGIMO Review of International Relations*. 2(59). P. 26-42. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42 (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Екимова Н.А. 2018. Международные санкции в отношении России: неявные выгоды. *Мир новой экономики*. 12(4). С. 82-92. DOI: 10.26794/2220-6469-2018-12-4-82-92

Гурвич Е.Т., Прилепский И.В. 2016. Влияние финансовых санкций на российскую экономику. *Вопросы экономики*. №1. С. 5-35. DOI: 10.32609/0042-8736-2016-1-5-35

Кнобель А.Ю., Багдасарян К.М., Лощенкова А.Н. Прока К.А. 2019. *Санкции: всерьёз и надолго*. Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС. 80 с.

Политика санкций: цели, стратегии, инструменты: хрестоматия. 2018. [сост. И.Н. Тимофеев, Т.А. Махмутов]; Российский совет по международным делам (РСМД). Москва: НП РСМД. 280 с.

Тимофеев И.Н. 2018. Экономические санкции как политическое понятие. *Вестник МГИМО-Университета*. 2(59). С. 26-42. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42

Фитуни Л.Л. 2019. «Санкционное таргетирование»: инструмент внешней политики, нечестной конкуренции или глобального социального инжиниринга? *Вестник МГИМО-Университета*. 3(66). С. 17-41. DOI: 10.24833/2071-8160-2019-3-66-17-41