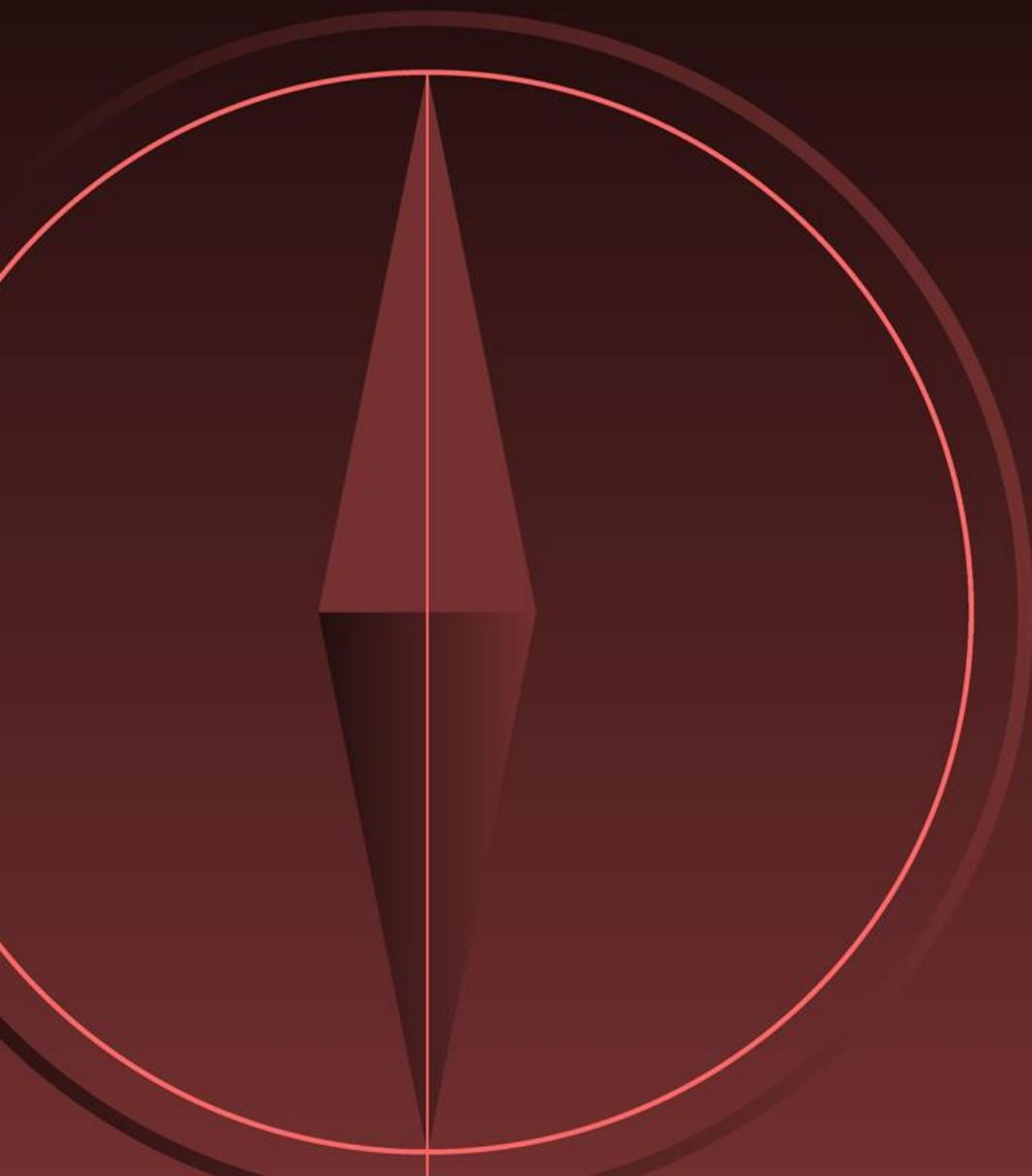


2021

ЦКЕМИ НИУ ВШЭ

**Лонгрид сессии XXII Апрельской конференции
НИУ ВШЭ**

**«Санкционные политики великих держав:
эффекты для международной системы»**



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Модератор

Лихачева Анастасия Борисовна, директор сектором Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) НИУ «Высшая школа экономики»

Участники сессии

Тимофеев Иван Николаевич, программный директор Российского совета по международным делам (РСМД)

Кашин Василий Борисович, заместитель директора, заведующий сектором международных военно-политических и военно-экономических проблем ЦКЕМИ, доцент Департамента зарубежного регионоведения факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ

Пятачкова Анастасия Сергеевна, заместитель заведующего Азиатско-тихоокеанским сектором ЦКЕМИ, старший преподаватель Департамента международных отношений факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ

Боклан Дарья Сергеевна, профессор, заместитель руководителя Департамента международного права факультета права НИУ ВШЭ

Дэниел Дрезнер, профессор кафедры международной политики Школы права и дипломатии им. Флетчера, Университет Тафтса.

Благодарность за расшифровку и редактуру текста:

Шамхалов Артур Тимурович (Факультет Права, МЧП и МКА, 1 курс магистратуры НИУ ВШЭ)

Панферов Александр Александрович (Международные отношения, 2 курс бакалавриата НИУ ВШЭ)

Тойс Карл (Международные отношения, 3 курс бакалавриата НИУ ВШЭ)

Онищик Мария Андреевна (Политология, 1 курс бакалавриата НИУ ВШЭ)

Содержание

<i>Доклад «Микромир политики санкций, опыт событийного анализ» (И.Н. Тимофеев)</i>	<i>4</i>
<i>Доклад «Особенности санкционной политики КНР» (В.Б. Кашин, А.С. Пятчкова)</i>	<i>8</i>
<i>Доклад «Санкции по законодательству ВТО» (Д.С. Боклан)</i>	<i>13</i>
<i>Доклад «Как не применять санкции: развитие экономической политики США» (Д. Дрезнер)</i>	<i>20</i>
<i>Дискуссия</i>	<i>25</i>

ДОКЛАД «МИКРОМИР ПОЛИТИКИ САНКЦИЙ, ОПЫТ СОБЫТИЙНОГО АНАЛИЗ»

Тимофеев Иван Николаевич, программный директор Российского совета по международным делам (РСМД).

Существует несколько базовых подходов методологических исследований санкций, в частности:

- *количественный анализ так называемых санкционных эпизодов*, который является наиболее распространённой исследовательской стратегией («Санкционный парадокс» Дэниела Дрезнера);
- *количественный анализ узких аспектов санкций*, таких как, например, действие регуляторов отдельных властей (исследования отдельных страновых случаев, в частности, работа Ричарда Нэфью относительно Ирана).

Однако оба подхода имеют свои недостатки. Исследование санкционных эпизодов является слишком «общим», потому что за эпизодом не видно подробностей. Например, в эпизоде введения санкций против Крыма известно, в чём заключается суть этого эпизода и ограничений, но неизвестно, как данный эпизод раскрывается в дальнейших действиях, а между тем имеются и отдельные санкции против тех или иных физических и юридических лиц. *Данный подход изучения эпизодов не позволяет заглянуть внутрь этих эпизодов.* С другой стороны, *исследование кейсов даёт ту самую глубину фактуры, но оно не позволяет сделать количественных обобщений.*

Для более корректного изучения политики санкций был проведен анализ событий для того, чтобы, с одной стороны, заглянуть на микроуровень политики санкций, а с другой стороны, иметь возможность количественных обобщений.

Была составлена *база данных санкционных событий (Sanctions events database)*, включающая дату события; инициатора санкции;

институты внутри страны-инициатора, которые применяют санкции; цели санкции; число физических и юридических лиц, которые подпадают под санкции; причина, проблема, которая привела к наступлению такого события (дело Навального); меры, которые принимает страна-инициатор или международная организация, такие как блокирующие санкции, визовые санкции.

В свою очередь, меры делятся на *позитивные, негативные и нейтральные*.

- К позитивным мерам относятся случаи, когда, например, то или иное лицо исключается из санкционного списка либо, когда отменяется санкционный режим;
- Негативные меры включают, например, случаи, когда вводятся санкции или выносятся решение властей о штрафах или о тюремном заключении;
- К нейтральным мерам относится всё, что на данный момент не имеет последствий, то есть заявление и даже законопроекты рассматриваются как нейтральные меры до тех пор, пока они не стали законами.

В ходе проведённого исследования были выделены следующие тенденции 2020 года.

- Всего было зафиксировано 850 событий. США – ключевой инициатор, на долю которых приходится больше половины санкционных событий.
- В целом, большая часть санкционных событий связана с западными странами (712 событий).
- Наиболее частыми мишенями санкций являлись Иран, Китай, Россия, КНДР, Венесуэла, Белоруссия, Сирия. Стоит отметить, что Китай буквально ворвался в число стран-целей (число санкционных событий в отношении него превысило санкции против России)
- Большая часть событий негативны (205 нейтрально и 108 позитивны – либо отмена, либо выдача лицензий).

Несмотря на пандемию Covid 19, резкого снижения числа негативных событий не произошло. С пандемией было связано 22 события, большая часть из которых нейтральные (призывы Генсека ООН) и 5 событий, которые были связаны с гуманитарными исключениями.

Q: Как работает база данных на анализе конкретных случаев?

A: По ЕС 108 событий, (59 негативных, 37 нейтральных, 12 позитивных).

Наиболее часто встречаются следующие события:

- блокирующие или визовые санкции (как правило вводятся одновременно);
- возобновление санкционных режимов;
- отказ судов в удовлетворении исков об исключении из списков санкций.

Q: Как события распределяются между различными институтами?

A:

- Большая часть событий, а именно 60, приходится на Совет ЕС (именно он принимает решения о введении санкций);
- Европейская комиссия включает всего 25 событий (так как этот орган лишь сопровождает принятие решений о введении санкций);
- Суды – 16 событий; 12 негативных (в основном суды отказывают истцам в просьбах об исключении их из санкционных списков).
- Европарламент – 7 событий; все из них нейтральные, потому что Европейский Парламент не имеет полномочий на принятие решений, он только даёт рекомендации.

Также существуют события, которые связаны с отдельными странами Европейского Союза, ведь имплементация законодательства ЕС является прерогативой стран-членов и здесь достаточно много событий (40), таких как правоприменительные меры, в частности, тюремные приговоры за нарушение политики санкций.

Помимо этого, имеются 36 событий, связанные с тем, что страны, которые не являются членами ЕС, присоединяются к ЕС, то есть включаются в его санкционный режим (Украина, Грузия, Македония), и большинство из них являются негативными.

Анализ по США:

- Белый дом – 40 событий (новые исполнительные указы, возобновление существующих режимов чрезвычайного положения);
- Министерство финансов – 195 событий;
- Государственный Департамент – 61 событие;
- Министерство Юстиции – 43 события (в основном к ним относятся уголовные дела за нарушение режима санкций).

Q: Какие проблемы имеются с этими данными?

A: Во-первых, существующая шкала не позволяет отличать позитивные, негативные и нейтральные события, так как они очень разные, например, тюремный срок, который дан нарушителю режима санкций, имеет то же самое положение на шкале, что и попадание под блокирующие санкции какой-либо компании.

Во-вторых, *произошёл определённый переход в сторону западных санкций*, поскольку информация по западным санкциям более открыта. Например, в случае Китая имеется больше неофициальных санкций. К тому же некоторые события просто не попадают в базу данных, например, санкции против дочерних компаний (их тяжело учесть, так как эти данные не публикуются).

В-третьих, *краткий срок наблюдений* (1 год).

Q: По каким критериям те или иные события вносятся в базу данных?

A: В базу данных вносятся только события, которые открыто именуется санкциями.

ДОКЛАД «ОСОБЕННОСТИ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ КНР»

Кашин Василий Борисович, заместитель директора, заведующий сектором международных военно-политических и военно-экономических проблем Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) НИУ «Высшая школа экономики», доцент Департамента зарубежного регионоведения факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ.

Пятачкова Анастасия Сергеевна, заместитель заведующего Азиатско-тихоокеанским сектором Центра комплексных европейских и международных исследований (ЦКЕМИ) НИУ «Высшая школа экономики», старший преподаватель Департамента международных отношений факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ.

К настоящему времени какой-либо формализованный подход к санкциям КНР затруднителен. Это преимущественно связано с тем, что Китай на протяжении длительного времени не применял формальные односторонние санкции, а в работах ученых и выступлениях политиков такие санкции описывались исключительно в негативном свете и, в первую очередь, как направленные на сам Китай.

Тем не менее, ближе к 2010-м гг. подходы к санкционной политике в китайской науке стали меняться, и к середине десятилетия появился ряд исследований, посвященных теории и практике применения санкций с возможными «выкладками» для внешнеполитических действий КНР.

До недавнего времени китайская санкционная политика существовала «в тени», маскируясь под торгово-экономические разногласия. Отдельные экономические меры предпринимались для оказания давления на партнеров КНР с целью пересмотра их политики в отношении чувствительного для Китая вопроса. Другой возможной причиной было «наказание» за определенные политические решения. . Так,

в начале 1990-х гг. китайские власти отказались от закупок самолетов Airbus в ответ на продажу Правительством Франции партии оружия, военных самолетов и кораблей Тайваню. Позднее подобные меры стали применяться с большей регулярностью, однако можно выделить ряд общих особенностей:

- Временный характер и ориентированность на конкретные результаты (по достижению предполагаемой цели меры сворачивались).
- Направленность на конкретные сектора и отрасли экономики (как правило, чувствительные для партнера)
- «Реактивность»: меры применялись исключительно в ответ на посягательство на «коренные интересы» КНР.

Понятие «коренных интересов» особенно важно для китайской внешней политики. К ним относятся территориальная целостность, суверенитет, безопасность, политическая система, ключевые интересы экономического развития КНР и др. Среди примеров «защиты» КНР своих «коренных интересов» путем санкционных мер можно отметить следующие:

- Запрет на импорт лосося из Норвегии в ответ на вручение Нобелевской премии мира Лю Сяобо, китайскому диссиденту, в 2010 году.
- Таможенные санкции против Монголии в ответ на визит в страну Далай-ламы в 2016 году.
- Санкции против Южной Кореи в ответ на размещение там американской системы ПРО в 2016 году.

«Скрытые» санкционные меры преобладали до середины 2010-х гг., однако по мере резкого обострения отношений и перехода к прямой конфронтации с США санкционная политика КНР начала выходить на новый уровень. От защиты исключительно своих «коренных интересов», Китай начал применять санкции для достижения более широкого спектра целей.

Показателен пример санкционного давления Китая на Австралию с середины 2020 г., после которого китайское посольство передало МИД Австралии список из 14 требований, выполнение которых позволило бы нормализовать ситуацию и прекратить это давление. Помимо невмешательства в проблемы Гонконга и Синьцзяна, а также сворачивания «антикитайской деятельности», этот список включал в себя также и требование отказа от дискриминации китайского бизнеса в Австралии, китайских СМИ и аналитических центров.

Помимо этого, Китай начал вводить формализованные санкции (сначала против США, а затем и против ЕС), однако исключительно в качестве ответных мер на их санкционную политику. При этом, Китай зачастую ведет довольно жесткую политику и порой предпринимает асимметричные меры в отношении инициаторов ограничений.

В 2020 г. состоялась формализация санкционного механизма КНР.

19 сентября 2020 г. Министерством коммерции КНР было опубликовано Положение о списке ненадежных субъектов. В данный список могут быть включены иностранные компании за неисполнение своих обязательств перед китайскими контрагентами (в т.ч. во исполнение санкций другой страны), либо же за иные виды деятельности, направленные против китайских интересов (более широких, в отличие от «коренных»). Положение предусматривает обширный набор ограничительных мер против таких компаний. Тем не менее, речь идет не только об условиях введения санкций, но и механизмах защиты интересов попавшей под ограничения компании: так, в Положении зафиксирован механизм подачи апелляции..

В 2021 г. произошли действия, позволяющие говорить о вероятном новом виде неформальных санкций. Примером подобных действий являются довольно жесткие меры, предпринятые против иностранных брендов одежды (прежде всего, H&M) в ответ на их высказывания о ситуации в Синьцзян-Уйгурском автономном районе (СУАР) и отказ от использования синьцзянского хлопка в производстве одежды. Около 400

магазинов H&M были стерты с интернет-карт, а товары компании были удалены со страниц онлайн-платформ – бизнесу компании в Китае был нанесен очень серьезный ущерб. Особого внимания в этом контексте заслуживает высокий уровень скоординированности предпринятых КНР шагов, а также подключение китайских онлайн-платформ для общей поддержки бойкота. Данный пример подтверждает, что, в дальнейшем, ***объектом санкционного давления КНР будет не торговля или экспорт товаров и услуг каких-либо государств в Китай, а бизнес иностранных компаний внутри самого Китая.*** Можно лишь отметить, что в Китае действуют сотни американских компаний из самых разных сфер и отраслей экономики, и для некоторых из них китайский рынок – это десятки процентов глобальной выручки.

Из сказанного выше может сложиться впечатление, что китайские санкции – это уже устоявшаяся и полностью оформившаяся практика, которая, кроме того, продолжает активно развиваться на фоне усиливающегося противостояния КНР и США.

Однако против такой позиции существует ряд веских аргументов:

- Санкции со стороны КНР против США не являются принципиально новыми мерами, которые Китай не предпринимал до 2020-го года. К примеру, бойкоты иностранных компаний в Китае происходили и ранее.
- Экономики США и Китая взаимозависимы настолько, что по-настоящему серьёзные односторонние или взаимные санкции принесут им слишком большие убытки. Например, для США радикальное ограничение экономических отношений с КНР может стоить миллиарды долларов.
- Бизнес в странах выступает против государственных санкций. Так, по данным China Business Climate Survey Report 2020, составленного торговой палатой США, 83% американских компаний не готовы уходить с китайских рынков и свёртывать своё производство в КНР.

- Стороны вводят санкции, но при этом сами пытаются обходить их условия. По мнению ряда экспертов, в настоящее время, действия китайских компаний похожи на стратегию China Precision Machinery Import-Export Corporation (CPMIEC) в 2010-х гг. После ввода определённых ограничений, компания меняла посредников или юридический адрес и продолжала взаимодействие с партнёрами.
- Эффективность ответных санкций со стороны Китая дискуссионна, так как страна имеет ограниченный потенциал использования вторичных санкций – «вес» его национальной валюты в мире всё ещё не настолько велик.

Если сравнивать стратегию Китая в условиях наложенных на него американских санкций с российской моделью, то здесь существуют как сходства, так и различия.

У России уже устоялась модель санкционной реакции, в то время как Китай непредсказуем и может реагировать несимметрично. С другой стороны, Китай по-прежнему во многих случаях отвечает скорее риторикой, чем реальными действиями.

Однако, если проводить параллели и дальше, то нельзя не отметить нынешнее обострение российско-американских отношений, хотя в 2014 году со стороны России реакция была несимметрична. В настоящий момент ухудшение отношений наблюдается между Китаем и США. В этой связи следует отметить, что в последнее время ответные действия Китая становятся всё более активными, расширяется их диапазон. Кроме того, ограничительные и иные меры воздействия, ранее действовавшие неформально, сегодня получают институциональное оформление.

При общем ухудшении отношений между странами обостряются и неэкономические противоречия между Китаем и США на почве прав человека и коренных интересов, а также в сфере образовательных программ и военного сотрудничества.

Таким образом, даже если принимать во внимание все возможные ограничения для дальнейшего развития санкционной политики КНР, в том числе связанные с высокой взаимозависимостью экономик КНР и США, тем не менее, нельзя не отметить, что за последнее время произошли в ней действительно произошли существенные изменения. Китай все больше расширяет спектр принимаемых им ограничительных мер. *С уверенностью можно констатировать, что приход к власти в США Джоозефа Байдена не стал причиной улучшения отношений, напротив, санкционное противостояние продолжается*, а значит, развитие санкционной политики в КНР останется важной темой международной повестки.

ДОКЛАД «САНКЦИИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ВТО»

Боклан Дарья Сергеевна, профессор, заместитель руководителя Департамента международного права факультета права НИУ ВШЭ.

В 1990-х гг. члены ВТО согласились пожертвовать некоторыми из своих суверенных прав ради преимуществ, которые могла предложить многосторонность торговли. Одним из таких преимуществ было обеспечение мира и стабильности в международных отношениях. После Бреттон-Вудской конференции страны единодушно согласились с идеей о том, что «если товары не пересекают границы, их пересекают солдаты». Другими словами, государства осознали, что открытая торговля может стать катализатором международного мира и безопасности, и, следовательно, важно сбалансировать либерализацию торговли с интересами национальной безопасности. Статьи, в которых оговариваются правовые основания для возможного оправдания несовместимых с ВТО мер, именуются *«статьями об исключениях безопасности» ВТО*, к которым относятся статьи 21 ГАТТ, 14 ГАТС и 73 Соглашения по ТАПИС. Однако

ни одно из этих соглашений даже близко не подошло к определению «национальной безопасности».

Даже несмотря на различные попытки дать определение этому выражению - в нем отсутствуют точные требования и спецификации. Это объясняет, почему члены ВТО оставались относительно осторожными к применению исключения в области национальной безопасности с самого создания многосторонней торговой системы. Однако не так давно некоторые страны-участники открыли этот «ящик Пандоры», ссылаясь на это исключение, чтобы оправдать различные отступления от свободной торговли и либерализации.

Национальная безопасность - это исключение, которое должно оправдывать применение несовместимых с ВТО мер, если существуют веские причины. С одной стороны, предполагается, что исключение должно быть достаточно надежным, чтобы его можно было использовать для удовлетворения важных интересов; с другой стороны, оно должно быть достаточно ограничительным, чтобы избежать злоупотреблений со стороны участников. Как добиться этого баланса - ключевой вопрос, который ВТО в деле «Россия – транзитные перевозки» стремилась решить. Системы прецедентов не существует в правовой системе ВТО, и, следовательно, это решение не является обязательным для будущих споров. Тем не менее, оно может служить убедительным руководством для будущих участников дискуссии по вопросам толкования исключения по вопросам национальной безопасности. Данное решение является первой попыткой судебного механизма ВТО прояснить значение и объем «исключения в области национальной безопасности»; хотя такое исключение используется ещё со времен ГАТТ.

К примеру, в 1975 году Швеция применила 21 статью, чтобы ввести глобальную квоту на импорт обуви на том основании, что «сокращение внутреннего производства стало критической угрозой для чрезвычайного планирования экономической защиты Швеции как неотъемлемой части политики безопасности страны».

Это исключение также использовалось в эпоху ВТО. Например, в 2014 году Египет запретил импорт двухколесных мотоциклов для обеспечения национальной безопасности, заявив, что небольшие размеры этих транспортных средств позволяют широко использовать их для совершения преступлений и, таким образом, они представляют серьезную угрозу безопасности в некоторых районах по всей стране, особенно в трущобах; США вводили ограничительные меры по поставке изделий из стали и алюминия из России, Канады, Турции и т.д. *Эти примеры показывают, что страны использовали это исключение не только для военных целей или для поддержания мира и правопорядка, но и для защиты отечественной промышленности.*

Q: *Статью 21 (б) ГАТТ следует толковать объективным или субъективным образом?* Можно ли использовать в качестве альтернативы гибридный подход, сочетающий объективные и субъективные способы толкования, для того, чтобы ВТО могла удовлетворить требования международного публичного права в отношении толкования? Статья 21 (б) по своему характеру является «подлежащей судебному разбирательству» или «самооценочной»?

A: В соответствии со статьей 3.2 Соглашения об урегулировании споров «Участники ВТО признают, что система урегулирования споров ВТО служит сохранению прав и обязанностей членов в соответствии с охватываемыми соглашениями и разъяснению существующих положений этих соглашений в соответствии с обычными правилами толкования международного публичного права». Исходя из содержания данной статьи Апелляционный орган ВТО отметил, что общее правило толкования является частью «обычных правил толкования международного публичного права», в связи с чем ГАТТ не следует рассматривать в отрыве от международного публичного права.

К примеру, обычные правила толкования закреплены в статье 31 Венской конвенции о праве международных договоров. Она

предусматривает, что «договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое должно придаваться терминам договора в их контексте и в соответствии с его объектом и целями». Такой подход к толкованию представляется объективным, поскольку он содержит требование о «добросовестности», которое должно быть установлено в свете «обычного смысла» и «объекта и цели» текста договора.

Первый абзац статьи 21 (b) ГАТТ гласит следующее:

«Ничто в настоящем Соглашении не должно толковаться ... (b) как препятствующее любой договаривающейся стороне предпринимать любые действия, которые она считает необходимыми для защиты своих существенных интересов безопасности».

Положение является самооценочным, когда члены ВТО могут решить, может ли и каким образом данное исключение быть применено к мере. Оно не подлежит судебному разбирательству, когда этот вопрос не может быть рассмотрен ВТО или судебной системой. Такой подход является субъективным, при котором словосочетания «она считает» и «необходимо» рассматриваются в совокупности. При объективном же подходе интерпретации данные словосочетания трактуются отдельно.

Таким образом, положение является полностью «самооценочным» и «не подлежащим судебному разбирательству», когда оно может быть субъективно оценено страной, ссылающейся на него, без опоры на какой-либо правовой стандарт или критерий. Напротив, положение является «не самооценочным» и «подлежащим судебному разбирательству», если ВТО может полагаться на объективные правовые стандарты и использовать объективный подход к толкованию.

Субъективная конструкция статьи 21 также была отражена в Решении Договаривающихся сторон ГАТТ в отношении ограничений на экспорт из США в Чехословакию. В отношении данного решения Соединенное Королевство указывало, что «каждая страна должна быть

судьей в последней инстанции по вопросам, касающимся ее собственной безопасности».

Ученые заметили, что фраза «любые действия, которые она считает необходимыми» придает большое значение усмотрению страны. Это «всеобъемлющее» усмотрение несет в себе риск открытия «ящика Пандоры». Чтобы избежать этого последствия, следует считать, что толкование этого положения не может быть чисто субъективным, поскольку слово «необходимый» требует объективной оценки того, является ли рассматриваемая мера действительно необходимой для достижения политической цели.

Данное усмотрение должно быть сбалансировано с торговыми интересами других членов ВТО. Такой баланс может быть достигнут только в том случае, если эта мера подлежит пересмотру судебным механизмом ВТО, отсутствие которого сделало бы это положение «подверженным злоупотреблениям без возмещения ущерба».

В деле «Россия - транзитные перевозки» Украина оспорила введение Россией ограничений и запрета на транзит товаров автомобильным и железнодорожным транспортом из Украины в Казахстан. Украина утверждала, что эти меры несовместимы с ГАТТ 1994 года и обязательствами, взятыми Россией в соответствии с Протоколом о вступлении в ВТО. Россия ответила на этот вызов, утверждая, что существует чрезвычайная ситуация в международных отношениях, которая возникла в 2014 году, развивалась в период с 2014 по 2018 год и продолжает существовать и представляет серьезную угрозу основным интересам безопасности России.

В данном случае перед ВТО стояли два взаимосвязанных юридических вопроса. Первый вопрос состоял в том, чтобы определить, подпадают ли мера, принятая Россией, под действие статьи 21 (b) (iii) и может ли она быть оправдана в соответствии с ней. Вторым вопросом заключался в том, чтобы установить, обладает ли ВТО юрисдикцией для решения первого вопроса. Проанализировав вступительное предложение

пункта (b), были установлены следующие требования для того, чтобы данная мера подпадала под действие статьи 21 (b) (iii):

- Во-первых, был установлен хронологический критерий для этой меры, подчеркнув, что фраза «принята во время» описывает связь между действиями и событиями войны или другой чрезвычайной ситуации в международных отношениях. Поэтому вопрос о том, была ли эта мера принята в конкретный период или нет (имеется в виду период войны или другой чрезвычайной ситуации в международных отношениях), должен определяться объективным образом.
- Во-вторых, был оценён характер «чрезвычайной ситуации» и «чрезвычайной ситуации в международных отношениях». Следует отметить, что ВТО прямо исключила политические и экономические интересы из сферы «основных интересов безопасности», поскольку она пояснила, что «политические или экономические различия между членами сами по себе не являются достаточными для того, чтобы представлять чрезвычайную ситуацию в международных отношениях для целей подпункта (iii) ... если только они не порождают интересы обороны и военных интересов или поддержания законности и общественного порядка»
- В-третьих, было заключено, что подчинение этого исключения односторонней воле государства-члена и оставление его интерпретации «прямым потенциальным условием» серьезно подорвет безопасность и предсказуемость многосторонней торговой системы.

После этого трехмерного анализа ВТО установила свою юрисдикцию, применив объективный подход, основанный на текстуальном и контекстуальном ограничительном толковании. Она пришла к выводу, что фраза «которые она считает необходимыми» во вводной части не распространяется на определение обстоятельств в каждом из подпунктов. ВТО обосновала этот вывод историей переговоров ГАТТ, поскольку она пришла к выводу, что *исключение в области безопасности будет по-*

прежнему подпадать под действие механизма урегулирования споров ВТО и что она «обладает юрисдикцией определять, выполняются ли требования статьи 21 (b) (iii)».

Отметим основные выводы из данного доклада:

- ВТО в деле «Россия - транзитные перевозки» руководствовалась принципом интерпретации эффективности, согласно которому каждое из охватываемых соглашений должно толковаться таким образом, чтобы «вступили в силу все условия договора»
- ВТО стремилась преодолеть конфликт между сохранением и развитием многосторонней торговой системы с одной стороны и поддержанием национальной безопасности с другой, используя сочетание объективного и субъективного подхода
- ВТО пришла к выводу, что действия, предпринятые в соответствии со статьей 21 (b) ГАТТ, могут быть рассмотрены системой урегулирования споров ВТО.

ДОКЛАД «КАК НЕ ПРИМЕНЯТЬ САНКЦИИ: РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ США»

Дэниел Дрезнер, профессор кафедры международной политики Школы права и дипломатии им. Флетчера, Университет Тафтса.

Дональд Трамп с момента своего избрания президентом в 2016 г. имел четкое убеждение, что США могут использовать свою экономическую мощь в качестве рычагов давления для достижения разнообразных целей на мировой арене.

Действия Д. Трампа по многим вопросам расходились с тем, что можно назвать «внешнеполитическим истеблишментом» США, однако можно с уверенностью утверждать, что в вопросе санкций его администрация достигла редкой области консенсуса с теми политиками, что были до него. *На протяжении 20 лет США являлись лидером во всех вопросах, касающихся введения санкций и совершенствования санкционного механизма*, и даже до президентского срока Д. Трампа идея использования «умных санкций» была важным компонентом внешней политики страны уже на протяжении долгого времени.

Стоит отметить, что, будучи избранным президентом, Дональд Трамп унаследовал своего рода хорошо отлаженную санкционную машину. Финансовая политика государства опиралась на преимущества мирового значения доллара, а Конгресс охотно применял санкции в отношении тех или иных физических и юридических лиц, государств. В какой-то степени санкции являются идеальным вариантом для Конгресса, который с их помощью вносит свой вклад в проведении внешней политики. Вопрос о применении силы может иметь чрезвычайные последствия, в то время как *санкции таким эффектом не обладают, но все равно являются значимым элементом внешней политики.*

Теория Трампа об экономической мощи США заключалась в том, что остальной мир является бенефициаром действующего либерального международного порядка, и угрозы его изменения могут заставить другие государства совершать уступки в угоду американским интересам. В этой связи, уступки должны были совершаться не только со стороны противников или соперников США (таких как, например, Китай или Россия), но также и американские союзники. Администрация Трампа была недовольна нежеланием и неспособностью партнеров по НАТО платить значительные суммы за обязательства в рамках альянса.

В некотором смысле команде Трампа удалось расширить диапазон применяемых санкций. Помимо традиционных экономических санкций и тарифов, можно, к примеру, отметить угрозу миграционных ограничений в отношении Мексики. Кроме того, администрация Трампа наняла ряд, своего рода, «жестких переговорщиков», таких как Джон Болтон (советник президента по национальной безопасности в 2018-2019 гг.) и Роберт Лайтхайзер (торговый представитель США в 2017-2021 гг.). В отношении некоторых стран, в особенности Китая, Ирана, Венесуэлы, проводились *так называемые кампании максимального давления.*

Нет ничего удивительного, что Трамп верил в эффективность подобных «жестких» санкционных мер. Это объясняется тем, что, удивительным образом, подобные действия представили собой межпартийный консенсус во внутривластном поле, а исследователи подчеркивали, что *экономическое давление на союзников может быть не менее эффективным, если даже не более, чем экономическое давление на противников.*

Вместе с тем, что санкции приобрели важное значение во внешней политике США, в период президентства Д. Трампа произошел отказ от некоторых иных внешнеполитических элементов. Так, администрация Трампа была против расширения внешних военных операций и стремилась к выводу американских войск из разных регионов. Кроме того, можно отметить негативное отношение бывшего президента к мультилатерализму,

многостороннему подходу. Во время его президентского срока уменьшилась роль давления через такие каналы, как ВТО, а одним из инструментов политики США стал выход (или угроза выхода) из обширного спектра международных организаций, начиная с Транстихоокеанского партнерства и Парижского соглашения по климату, и заканчивая Всемирным почтовым союзом. Администрация вводила различные односторонние тарифы, используя раздел 232 Закона о торговой экспансии (от 1962 года), позволяющий президенту регулировать размер импорта товаров, который может представлять угрозу национальной безопасности США. Возможно, одним из самых главных элементов стали вторичные санкции, главным образом направленные против Ирана, с целью заставить европейские банки и компании оборвать связи с Ираном. *Таким образом, спектр элементов санкционной политики в период президентского срока Д. Трампа был значительно расширен.*

Q: Насколько успешными были подобные действия?

A: Справедливости ради стоит отметить, что некоторые успехи присутствовали. Администрация Трампа успешна перезаключила двусторонний договор о свободной торговле с Южной Кореей (пусть и уступки со стороны последней были незначительными). Что касается уже упомянутого Всемирного почтового союза, то США удалось добиться пересмотра почтовых тарифов, что в результате позволило фактически сэкономить им около 500 млн долларов. Также успехи имелись и в отношении миграционного вопроса с Мексикой.

Однако также были и значительные провалы. Усилия США, направленные на то, чтобы заставить другие страны отказаться от развития 5G совсем не сработали, а санкции, принятые против России и Китая, не привели к достижению главной цели – необходимым уступкам с их стороны. В случае с Китаем, уступки в отношении торговой сделки были крайне незначительными, а в случае с Россией их и вовсе не было. Кампании максимального давления на такие страны, как Северная Корея и Иран хоть

и привели к негативным экономическим последствиям для этих государств, однако не заставили их согласиться на уступки, если только не считать таковой саммит Ким Чен Ына с Дональдом Трампом (что едва ли действительно можно назвать уступкой). Что же касается Ирана, то в этом случае имел место даже негативный эффект – возобновление иранской ядерной программы.

Помимо указанных неудач подобной политики, можно привести и ряд глубоких проблем:

- Негативные экономические последствия
- Отчуждение союзников
- Сближение России и Китая
- Ненадежность исполнения обязательств при снятии санкций
- Ослабление структурных основ глобального могущества США.

Последняя проблема связана с угрозой подрыва текущей мировой роли доллара. Несмотря на то, что введение таких инструментов, как INSTEX или создание и развитие цифрового юаня, хоть и не угрожают позициям доллара сейчас, однако главный вопрос заключается в том – когда они начнут это делать.

Вместе с тем, самым большим успехом санкционной политики администрации Трампа можно назвать изменение мышления в США. Вопросы экономической безопасности в США теперь должны восприниматься в той же мере, как и вопросы национальной безопасности, и в данном вопросе возник межпартийный консенсус. Это подтверждается и в действиях администрации Байдена, которая хоть и заявила о намерении начать пересмотр санкционной политики, тем не менее продолжает использовать механизмы, использовавшиеся предыдущей администрацией, и в течение первых 100 дней ввела новые санкции против Мьянмы и России, а также отказалась от снятия санкций с Китая и ЕС.

Таким образом, ирония заключается в том, что в вышеназванных действиях администрации Трампа не было никаких значительных успехов государственной внешнеэкономической политики (если судить о ее успехе

по уступкам государств-объектов санкций), *но они привели к увеличению консенсуса двух главных партий США, и теперь санкции являются первостепенным выбором в качестве инструмента внешней политики США.*

ДИСКУССИЯ

Q: Как вы думаете, сможет ли Китай в ближайшее время не только вводить новые санкции, но и в целом изменить сценарий санкционной политики в мире? Кроме того, способен ли Китай, оставаясь жертвой американских санкций, стать главным игроком ВТО? Как введённые в будущем санкции повлияют на внешнюю политику ведущих стран мира?

Дэниел Дрезнер:

На мой взгляд, политика исключения в области безопасности эффективно действовала до тех пор, пока ей не стали злоупотреблять. Применение же системы урегулирования споров ВТО часто упирается в законодательство, которое не всегда позволяет использовать данный механизм для разрешения конфликтных ситуаций. Кроме того, не следует искусственно расширять понятие национальной безопасности.

Процесс адаптации введённых санкций представляет собой открытый «ящик Пандоры», который в ближайшее время не будет закрываться, поскольку данные санкции тесно пересекаются с личными интересами государств. Данный факт является причиной моего скептического отношения к Китаю. *Китай был бедной страной и поэтому он воспринимает санкции как способ давления развитых стран на развивающиеся, в которых начался экономический подъём. Поэтому Китай не будет использовать санкции в качестве основного инструмента воздействия*, и его реакция на санкции будет отличаться от реакции других государств.

Что касается исключения в области национальной безопасности, то оно не может быть полноценно использовано из-за личных интересов участников ВТО и понятия «коллективной безопасности».

Также следует отметить, что *Китай все ещё остается экономически важным игроком на мировой арене; он не будет вводить санкции в таком же публичном порядке, как и другие государства.*

Боклан Дарья Сергеевна:

ВТО не является самым эффективным механизмом для регулирования санкционной политики. В общем, правила ВТО можно разделить в две категории:

- Правила, запрещающие дискриминацию
- Исключения из правил, указанных в первом пункте, вводимые для обеспечения безопасности, защиты моральных ценностей и т.д.

Однако нельзя допускать, чтобы подобные исключения вводились в регулярном порядке. Подводя итоги можно сказать, что *ВТО, способна выступать в качестве дополнительного инструмента регулирования санкционной политики, но не в качестве основного.*

Тимофеев Иван Николаевич:

Я хотел бы рассказать о своём видении ситуации на следующие 3-5 лет. *Темп введения санкций между США и Китаем будет только увеличиваться.* Ход этих событий будет интересен для изучения, так как эти страны имеют разные институциональные строи.

Также отмечу, что в американских судах можно добиваться приостановления действия санкций США. Например, в прошлом году было два таких примера, когда истцы, выступая в окружных судах, смогли добиться приостановления действия санкций администрации Трампа.

В целом, интересно будет посмотреть, какую стратегию санкционной политики выберет американское государство и западные компании. Однозначно, мы увидим новый виток санкций и будем рады их исследовать.

Кашин Василий Борисович:

Мы увидим больше санкций в будущем, так как ситуация будет накаляться. Эффективность разрешения споров с помощью дипломатических каналов связи будет снижаться. В то же время государства не будут брать на себя риски, связанные с применением военных сил по отношению друг к другу. В результате, им ничего не

останется, кроме как вводить санкции друг против друга. *При этом нововведённые санкции не будут мешать функционировать действующему торговому режиму Китая, поскольку для многих развитых стран Китай остаётся самым большим рынком сбыта и привлекательным государством для иностранных инвестиций.*

Мы рассмотрели два случая, когда санкции были введены не против конкретного режима торговли, а против определённых компаний, работающих в Китае (китайские акционерные общества, владельцами которых являлись иностранцы):

- Введение санкций против Южнокорейских компаний из-за размещения на территории Республики Корея американских систем ПРО

Введение санкций против конкретных компаний, контролируемых западными государствами, из-за их отказа использовать хлопок из Синьцзян (H&M и Nike). Привести английскую версию в соответствие с русской

-

Из этого следует, что *Китай будет оказывать воздействие на другие страны с помощью введения налоговых и санитарных ограничений для конкретных бизнес-структур.*

Международные договоры о торговле или об иностранных инвестициях никак не могут повлиять на такие методы «мягкой» политики.

Пятачкова Анастасия Сергеевна:

Для понимания того, будет ли сценарий глобальной санкционной политики изменён, необходимо обратить внимание на фундаментальные факторы. Лишь немногие из них могут ограничить возможность Китая вводить новые санкции.

Зависимость между Китаем и США будет прослеживаться и двойственность этих отношений также будет видна. Используются чувствительные методы и инструменты, но тонкая граница напряжения будет держаться еще долго, так как это может привести к серьезным последствиям.

Как отмечалось, в ближайшее время продолжится период двойственных отношений, которые не так просто будет предугадать. Иногда Китай не реагирует на санкции, как например в случае с Индией, когда она ввела санкции из-за пограничного конфликта. Но в то же время, Китай может ввести ответные санкции, более агрессивные, чем санкции от другой стороны (ЕС, Австралия).

Китай обладает большими экономическими возможностями, чем практически все государства мира, в связи с чем он может позволить себе проводить подобную политику.

**Центр комплексных европейских и
международных исследований НИУ ВШЭ**

www.cceis.hse.ru