

# ТЕНЬ САНКЦИЙ

## СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ РАЗЛИЧИЙ В САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКЕ США И РОССИИ

АДАМ Н. СТАЛБЕРГ

ДЖОНАТАН П. ДАРСИ

Технологический институт штата Джорджия, Атланта, США

### Резюме

Экономические санкции стали определяющим инструментом во взаимоотношениях США и ЕС, с одной стороны, и России – с другой, после начала конфликта вокруг Украины в 2014 году. И Москва, и Вашингтон, похоже, ожидают, что санкции будут оставаться в силе неопределённо долго. Западные политики неоднократно вводили дополнительные ограничения, несмотря на отсутствие свидетельств того, что санкции сработали для достижения декларируемых целей. Подобное упорство парадоксально и требует объяснения. В данной статье исследуется природа и происхождение этого парадокса с использованием многомерного анализа действий и дискурса России и США с момента введения санкций в отношении Москвы, связанных с Украиной, в марте 2014 года. Мы выявляем фундаментальные различия в том, как стороны воспринимают целесообразность и стратегический контекст этих мер, обусловленные кардинальными расхождениями во взглядах Москвы и Вашингтона. Эти расхождения во взглядах потенциально способны усугубить риски неопределённости, возникающие при введении санкций, и привести к переливу конфликтности в другие сферы и соответствующему резкому росту издержек политики санкций для вводящей их стороны. Если не удастся изменить нынешнюю динамику, могут быть подорваны усилия по возобновлению стратегического взаимодействия США и России. Возможны и сценарии внезапной и опасной эскалации. Наш метод состоит в сопоставлении паттернов американских и российских действий на основе выборки событий из баз данных GDELT и ICEWS, а также на изучении западной экспертной литературы по санкциям и выступлений представителей различных групп российских элит. Предварительная аналитическая оценка контуров российской политики позволяет наметить новые направления для эмпирических исследований и разработки теории стратегических рисков введения санкций в условиях современного противостояния великих держав.

### Ключевые слова:

санкции; Россия; США; ЕС; дискурс.

---

Настоящая публикация представляет собой русскоязычную версию исследования, подготовленного в рамках совместного проекта МГИМО и Школы международных отношений имени Сэма Нанна в Технологическом институте штата Джорджия (Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology). Вариант статьи на английском языке опубликован в англоязычной части специального выпуска журнала. Вместе с тем русская и английская версии не являются идентичными, в том числе потому, что в русском языке отсутствует точный эквивалент ключевого понятия *statecraft* и авторы вынуждены использовать сразу несколько различных слов и выражений для передачи смысла этого понятия в разных контекстах («ресурсы», «инструменты», «способы», «формы» реализации внешней политики или поведения государства на международной арене). Подробнее о значении понятия *statecraft* см. вводную статью этого выпуска журнала.

Дата поступления рукописи в редакцию: 29.04.2021

Дата принятия к публикации: 21.05.2021

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: adam.stulberg@inta.gatech.edu

На фоне масштабных политических перемен, которые принесли с собой президентские выборы в США 2020 года, а также отрезвляющих данных о смертности и массовой вакцинации в связи с пандемией COVID-19 формируются ожидания новых инициатив, направленных на пересмотр отношений между Соединёнными Штатами и Россией. На фоне внутренних дискуссий в США относительно поиска прагматичного баланса между выгодой и принципами во взаимодействии с Москвой администрация Джозефа Байдена подала ясные сигналы о пересмотре идиосинкразического и транзакционного подхода Дональда Трампа. При этом в качестве основы восстановления глобального лидерства США выступает активизация дипломатических мер. Но и в нынешней попытке переосмыслить стратегический курс Вашингтона в отношениях с Москвой заметна преемственность в одном вопросе — поддержании экономических санкций против России.

В начале 2021 г. в западных и российских стратегических кругах преобладало мнение, что санкции останутся неизменным элементом политики Соединённых Штатов и ЕС в отношении Москвы. Перед вступлением в должность Джозеф Байден дал понять, что поддерживает настрой и республиканцев, и демократов в Конгрессе США на ужесточение санкций против российской правящей элиты в рамках «стратегии повышения издержек» для российской стороны. Основная цель этой стратегии — повлиять на политику России: предотвратить кибератаки на американские организации, заставить Москву прекратить вмешательство в конфликты, а также противодействовать нарушениям прав человека внутри страны. В ответ на заключение в тюрьму одного из россий-

ских оппозиционеров, Алексея Навального, президент Байден оперативно ввёл новые санкции против российских высокопоставленных чиновников, предприятий и исследовательских институтов. Прежние санкции были дополнены более жёсткими ограничениями на поставки в Россию из США товаров, используемых для производства биологических агентов и химических веществ. Были введены и новые визовые ограничения. Впоследствии американская администрация приняла дополнительные меры на основании разведанных о том, что Москва якобы организовала взлом серверов компании *SolarWinds* и вмешивалась в американский избирательный процесс. Эти очередные санкции были призваны заставить Россию «заплатить высокую цену» за предполагаемое вмешательство. Они включали в себя в том числе запрет американским финансовым учреждениям покупать российские государственные долговые обязательства, высылку десяти дипломатов и блокировку в США финансовых операций сорока компаний и частных лиц<sup>1</sup>. Соответственно, дискуссии в Вашингтоне ведутся не о том, сохраняются ли санкции в текущих отношениях с Москвой, а о том, насколько серьёзными они будут [Bellinger et al. 2020; Biden, Carpenter 2018].

Европейский Союз также не только последовательно расширяет санкции в отношении России, но и разрабатывает дополнительные ограничения по «делу Навального» в рамках новой программы санкций за нарушение прав человека. Демонстрируя трансатлантическое единство, США и ЕС согласны в необходимости оказывать дальнейшее давление на Москву посредством экономических ограничений, даже если Вашингтон и Брюссель не всегда придерживаются одинакового мнения относи-

<sup>1</sup> The White House (2021, April 15). "FACT SHEET: Imposing Costs for Harmful Foreign Activities by the Russian Government" [Press Release]. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/15/fact-sheet-imposing-costs-for-harmful-foreign-activities-by-the-russian-government> [accessed: 10/06/2021]; Atwood K. (2020). Biden Vows to Impose 'Costs' for Russian Aggression When he Becomes President. CNN Politics (December 18, 2020). Available at: <https://www.cnn.com/2020/12/18/politics/biden-russia-aggression-costs/index.html> (accessed: 10.06.2021).

тельно целей или форм, которые должны принимать санкции.

Неудивительно, что в российских правящих кругах сложилось понимание того, что западным санкциям придётся противостоять ещё долго. В России принимаются новые законы, увеличивающие свободу действий властей при введении ответных санкций. В список подобных мер вошли расширение запретов на въезд в Россию высокопоставленных европейских чиновников, введённое после реакции ЕС на отравление Алексея Навального, и ответные шаги на действия администрации Байдена<sup>2</sup>. Другими словами, санкции живут своей жизнью, в то время как лидеры применяющих санкции государств пытаются найти новые подходы к участию в затычном соперничестве великих держав, которое, как ожидается, будет определять отношения США и ЕС с Россией в обозримом будущем.

Такой консенсус высвечивает любопытный парадокс между усилением санкций и их неэффективностью в достижении поставленных стратегических целей. Хотя частота и интенсивность ограничений увеличиваются, западные санкции против России не привели к ожидаемым результатам. Они не смогли заставить Россию выполнить такие чёткие и понятные требования, как восстановление суверенитета Украины над Крымом, полное выполнение минских соглашений по Донбассу, признание вины в предполагаемых отравлениях, прекращение поддержки режима Башара Асада в Сирии, отказ от вмешательства в выборы и прекращение строительства

газопровода «Северный поток-2». До пандемии COVID-19 объём российского экспорта газа в Европу неуклонно возрастал в условиях целенаправленных санкций против энергетического сектора России. Возможность введения Соединёнными Штатами новых вторичных санкций, которые ранее ударили по европейским компаниям сильнее, чем по американским [Timofeev 2019], и вступили в силу, когда строительство «Северного потока-2» было завершено на 90%, привели к разногласиям между трансатлантическими партнёрами по вопросам энергетической безопасности и распределения бремени в противостоянии России<sup>3</sup>. Аналогичным образом ответный запрет Москвы на импорт продовольствия из США, ЕС, Норвегии, Канады и Австралии, а также попытки валютной и торговой диверсификации и обеспечения внутренних или китайских источников критически важных технологий принесли мизерные стратегические результаты. Эффективность принимаемых Москвой контрмер постоянно снижалась тем, что на импорт европейской сельскохозяйственной продукции вводились специальные исключения, Беларусь выступила в качестве реэкспортёра запрещённой европейской продукции в Россию, Москва сталкивалась с ограничением торговых возможностей, зависимостью от западных финансовых систем и трудностями в получении технологий, аналогичных ключевым западным технологиям, а также в стране наблюдалось снижение покупательной способности населения. Нельзя сказать, что Москва суме-

<sup>2</sup> *Frolov V.* No Longer 'Ours': With a Biden White House the Kremlin is Facing a Tough Reality. The Moscow Times. November 12, 2020; Federal law of the Russian Federation. About corrective actions (counteraction) on unfriendly actions of the United States of America and other foreign states. June 4, 2018. Available at: <https://cis-legislation.com/document.fwx?rgn=107003> [accessed: 10.06.2021]; Заявление МИД России об ответных мерах в связи с враждебными действиями США. 16.04.21. URL: [https://www.mid.ru/ru/foreign\\_policy/news/-/asset\\_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4689067](https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/4689067) [accessed: 10.06.2021].

<sup>3</sup> *Buchanan P.* (2021). Why Putin's Pipeline is Welcome in Germany. Real Clear Politics. March 26, 2021. Available at: [https://www.realclearpolitics.com/articles/2021/03/26/why\\_putins\\_pipeline\\_is\\_welcome\\_in\\_germany\\_145482.html](https://www.realclearpolitics.com/articles/2021/03/26/why_putins_pipeline_is_welcome_in_germany_145482.html) (accessed: 10.06.2021). ЕС даже принял закон, запрещающий предприятиям ЕС соблюдать вторичные санкции, введённые американцами. См.: European Commission. June 6, 2018. Blocking statute: Protecting EU operators, reinforcing European strategic autonomy [web page]. Available at: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/blocking-statute\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/blocking-statute_en) (accessed: 10.06.2020).

ла полностью обойтись без потерь: последствия введённых против России санкций привели к замедлению внутреннего экономического роста и значительному снижению доходов компаний, против которых они были направлены<sup>4</sup>. Москве также не удалось внести раскол в ряды западных партнёров, несмотря на различия в их интересах и разную степень нежелания вести торговые отношения с Россией.

Одновременно с этим наблюдается взаимная самоуспокоенность по поводу сохраняющихся взаимных санкций на фоне долгосрочного стратегического соперничества между Россией и Западом. Среди западных исследователей и политических экспертов широко распространено мнение о том, что санкции являются «наименее плохим вариантом» выражения протеста против «зловредных действий» Москвы. Эскалация нацеленных на Россию ограничений рассматривается как малозатратный способ продемонстрировать решимость зарубежной и внутренней аудитории, а также усилить давление с целью наказать Москву за подрывное поведение внутри страны и за рубежом независимо от эффективности попыток обратить вспять или сдержать наступательные действия Кремля [O'Toole, Fried 2021]. При этом российские официальные лица утверждают, что санкции не оказывают отрицательного воздействия на экономику, и связывают экономические трудности с потрясениями, вызванными волатильностью цен на нефть и пандемией. Они превозносят устойчивость российской политической и экономической системы. В качестве аргумента приводится сдержанность Запада в отношении введения жёстких «блокирующих санкций», подчёркиваются успехи страны в ослаблении воздействия ограничений благодаря импортоза-

мещению, а российской общественности предлагается информация о недейственности санкций [Timofeev 2020]. В основе позиций сторон лежат предположения о том, что либо непоследовательные стратегии, ориентированные на внутривнутриполитические цели, завели стороны в тупик, либо инициатор санкций должен предпринять более решительные действия, чтобы убедить соперника отступить. И Запад, и Россия, похоже, уверены, что они могут корректировать санкции и контрмеры, чтобы минимизировать политические последствия продолжительных ограничений, одновременно намечая новый курс для решения экзистенциальных проблем, вызванных прямыми военными столкновениями, изменением климата, пандемиями и распространением опасных ядерных и новейших технологий.

Эта парадоксальная ситуация выводит на первый план несколько вопросов относительно современного инструментария противоборства великих держав и ресурсной базы внешней политики. Возможно ли говорить о схожей трактовке сложившегося положения в оценке западных и российских лидеров, склонных отвечать взаимными тщательно продуманными санкциями, которые зеркально отражают друг друга по масштабу, если не по форме? В этой же связи: является ли сохранение безрезультатных санкций следствием неопределённости и неспособности государств передавать согласованные сигналы и эффективно обеспечивать соразмерные взаимные издержки? Кроме того, согласны ли США/ЕС и Россия с оценкой взаимно направленных санкций как ситуации «низких издержек и низкого риска»? Рассматривают ли они санкции в связке с другими областями стратегических отношений или

<sup>4</sup> По одной из оценок, западные санкции привели к снижению экономического роста на 2% в год с 2014 по 2018 г. IMF, Russian Federation 2019 Article IV Consultation-Press Release. August 2019. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/01/Russian-Federation-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48549> (accessed: 10.06.2021). Точно так же рубль первоначально упал на 2% по отношению к доллару США после того, как в апреле 2021 г. США ввели санкции против российского суверенного долга. Russian Markets Shrug Off New Sanctions. The Moscow Times. April 16, 2021. Available at: <https://www.themoscowtimes.com/2021/04/16/russian-markets-shrug-off-new-sanctions-a73621> (accessed: 15.06.2021).

в отрыве от них? Если санкции рассматриваются в отрыве от других областей, каковы стратегические последствия сложившегося восприятия ситуации?

В данной статье представлен системный анализ этих проблем и сформулированы предварительные выводы об отношении России к санкциям. Применяя метод контент-анализа и опираясь на имеющиеся данные о событиях для выявления тенденций в российском дискурсе и анализа официальной позиции в отношении санкций, мы видим, что ни тупиковая ситуация в двустороннем взаимодействии, ни неопределённость не являются основными причинами сохранения разрыва между высокой частотой применения американско-российских санкций и их низкой эффективностью. Вместо того чтобы вводить ответные ограничения или просто ограничиться внутренними усилиями по смягчению последствий западных торговых санкций, Москва склонна отвечать на западные меры более масштабными формами принуждения в иных областях взаимодействия. Более того, представляется, что обе стороны расходятся в своём понимании смысла, целей и легитимности действий, связанных с санкциями. Также наблюдаются фундаментальные различия в восприятии санкций в качестве альтернативы военно-силовых действий. В результате асимметричная позиция России (подразумевающая ответные меры в других сферах, а не зеркальный ответ на западные действия) и иное мировоззрение усложняют понимание стратегических сигналов и основных предпосылок традиционной западной модели торгова. Предварительная аналитическая оценка контуров российской политики позволяет наметить новые направления эмпирических исследований и разработки теории стратегических последствий угрозы санкциями и введения санкций в современных условиях противостояния великих держав.

# 1

В западной литературе **санкции** рассматриваются как *инструмент политики, направленный на приостановку экономического*

*и финансового обмена между государствами для достижения внешнеполитических целей в широком или узком смысле. Как правило, государства используют санкции как карательную меру, направленную на изменение поведения государства-объекта. Для этого они стараются причинить такой объём отрицательных последствий, чтобы затраты на выполнение требований государства, вводящего санкции, перевесили выгоды от сопротивления. Такие действия обеспечивают инициатору санкций эффективный с точки зрения издержек вариант воздействия. Умные санкции — это подгруппа ограничений, разработанных таким образом, чтобы нанести ущерб элитам и ключевым сторонникам правительства, на которое направлены санкции, в то время как население страны, подвергшейся санкциям, будет испытывать минимальные трудности.* В последнее время исследователи и политики анализируют санкции в контексте логики вынужденного торгова, делая акцент на эффективности санкционных угроз и ожидаемых издержках как для инициатора, так и для объекта ограничений. В соответствии с таким подходом при изменении потенциальных издержек сторонников режима, против которого направлены санкции, такие сторонники будут оказывать давление на правительство страны-объекта санкций, чтобы заставить его уступить или достичь урегулирования путём переговоров до того, как санкции будут введены в полном объёме [Baldwin 2020; Drezner 2018; Morgan et al. 2014].

Санкции могут использоваться государствами для достижения разнообразных целей. Они могут быть объявлены в качестве сигнала для принуждения или сдерживания будущих действий объекта санкций, они могут выражать несогласие с поведением страны или подчёркивать значимость международной нормы, могут выступать в качестве меры физического сдерживания или наказания государства за какие-либо действия или быть формой принуждения к смене режима государства-объекта. Стратегии применения санкций могут принимать разные формы, включая угрозы ком-

плексного наказания или постепенного наращивания давления на объект, введение прямых санкций в отношении национальных компаний или внешних партнёров, имеющих коммерческие связи с объектом санкций. Таким образом, санкции могут быть направлены как против врагов, так и против союзников, и они часто оборачиваются издержками для различных заинтересованных групп в государствах-инициаторах. В этом отношении «успех» понимается как достижение конкретных целей, лежащих в основе соответствующих угроз или наказания; «воздействие» определяется масштабом наблюдаемых политических и экономических издержек, с которыми сталкивается целевой объект в результате санкционного режима. Санкции могут приводить к серьёзным последствиям для объекта, но при этом не обеспечивать желаемого результата. Точно так же они могут быть не эффективны, если были задуманы только в качестве угрозы, но инициатор санкций вынужден довести их до конца [Connolly 2018]. Согласно преобладающей среди специалистов точке зрения, успеха добиться нелегко, при этом ограничения наиболее успешны, когда они сформулированы как символический жест или угроза для сдерживания или принуждения объекта санкций, в отличие от карательной меры материального наказания, сдерживания, смены режима или введения новых международных норм [Drezner 2003; Lektzian, Patterson 2015; Morgan et al. 2014].

Таким образом, введение санкций — это вопрос стратегического характера. Относительная выгода альтернативных форм воздействия определяется соотношением действий инициаторов санкций, объектов давления и третьих сторон в условиях асимметрии потенциалов, информации и ожиданий. Задача состоит в том, чтобы, ориентируясь в неопределённостях международной политики, решительно донести свои намерения и продемонстрировать уверенность в собственных силах, чтобы слабые государства казались сильными, а те, чьи намерения не воспринимаются серьёзно, довели бы угрозы до конца.

Успех, таким образом, зависит от способности инициатора санкций подавать чёткие сигналы и причинять достаточный ущерб объекту давления, с которым смиритесь только целеустремленный игрок [Yarhi-Milo et al. 2018]. В литературе представлена точка зрения, согласно которой наиболее благоприятные условия для санкций связаны с ситуациями, когда они вводятся на многосторонней основе для достижения конкретных целей; направлены на лиц, которые имеют влияние на принятие решений объектом санкций; рассчитываются пропорционально имеющимся интересам; вводятся демократическими режимами, чувствительными к издержкам в глазах внутренней аудитории, и вводятся против государства-цели, которое рассматривает их как часть переговорного процесса; ориентированы на сложившийся статус-кво и не переносят издержки на широкие слои общества [Ang, Peksen 2007; Connolly 2018; Drezner 2018; Hart 2000]. Следовательно, эффективность угроз санкций зависит от ожиданий государства-объекта, или, иными словами, от того, насколько издержки вследствие санкций перевешивают выгоды от текущей политики. При этом государство-объект должно воспринимать санкции как конкретные, убедительные и трудно компенсируемые [Morgan et al. 2020]. Введение санкций или угрозы их введения не приводят к успеху, если инициатор санкций не способен посылать убедительные сигналы о том, что он выполнит свои угрозы; если отрицательные последствия для объекта санкций недостаточно высокие либо если не могут быть гармонизированы национальные интересы сторон. Следовательно, когда парадоксальным образом сохраняются или усиливаются неэффективные санкции, это вызвано отсутствием убедительных угроз, недостаточными издержками, отсутствием баланса высоких издержек аудитории санкций и низких невозвратных потерь, связанных с введением экономических ограничений, а также необходимостью следовать определённым внутриполитическим интересам [Lektzian, Sprechler 2007].

Классическая точка зрения на санкции как элемент торгового базирования на трёх важных предпосылках. *Во-первых*, стороны рассматриваются как рациональные участники процесса: инициаторы и объекты санкций оценивают издержки, выгоды и вероятность определённых последствий при принятии соответствующих решений о введении и соблюдении санкций. Инициаторы ограничений, имеющие возможность эффективно сигнализировать или налагать более весомое наказание, располагают более высокими шансами на то, что их требования будут выполнены объектом санкций. *Во-вторых*, предполагается, что у инициаторов и адресатов санкций существуют единые представления об издержках и выгодах. Хотя иерархия предпочтений может меняться, а санкции могут по-разному воздействовать на различные группы внутри государства-объекта (что требует таргетированного подхода), предполагается, что у государств-инициаторов и стран, на которые оказывается давление, схожее понимание ситуации. Они должны сходиться во мнении, что чем сильнее отрицательные последствия для влиятельных групп внутри государства-объекта, тем выше вероятность того, что оно будет стремиться облегчить положение путём выполнения требований инициатора ограничений. Санкции эффективны, когда они налагают высокие издержки на политически значимые заинтересованные группы и заставляют объект санкций изменить своё поведение; в то же время санкции не выполняют своей цели, когда нарушена связь между экономическими издержками и политическим влиянием [Drezner 2018]. *В-третьих*, предполагается, что целевые группы воспринимают угрозы санкций, исходящие от иницирующей стороны, именно так, как они задуманы. Это подразумевает, что инициаторы и объекты воздействия одинаково оценивают издержки, связанные с общественной поддержкой и невозвратными потерями. В итоге доверие к решимости государства-инициатора ввести санкции зависит от того, насколько чётко и последовательно инициатор может

донести информацию о дорогостоящих последствиях для объекта санкций [Yarhi-Milo et al. 2018].

Несмотря на распространённый в западном дискурсе взгляд на санкции как на угрозу или наказание, такая традиционная точка зрения является аналитически неполной и не позволяет объяснить продолжение безуспешного стратегического взаимодействия с применением санкций. Суть этой традиционной стратегической модели заключается в том, что инициаторы и объекты давления взвешивают издержки и выгоды от угроз или введения санкций в свете ожидаемых действий другой стороны. Тем не менее отсутствуют доказательства того, что какая-либо из сторон понимает, каким образом оппонент рассчитывает ожидаемую выгоду от введения санкций. Эта проблема особенно явно проявляется в оценке стратегических аспектов санкций в контексте соперничества великих держав, где слишком много различий в потенциалах и внутренних структурах, а также наблюдается недостаток аналитических данных для осмысления мотивов, способов и ответных мер [Morgan 2015].

Насколько успешно объект санкций воспринимает сигналы о дорогостоящих последствиях, зависит от его представлений. Нередко направленная информация не соответствует полученной. Это происходит из-за того, что связанные с санкциями сигналы создают два взаимосвязанных потока сообщений: один — о требованиях инициатора и их легитимности, а другой — об издержках, которые каждая из сторон готова и способна понести. Ясность коммуникации представляет собой не единственную проблему, лежащую в основе эффективного донесения санкционных угроз. Восприятие сигналов может зависеть от того, насколько хорошо объект санкций умеет их обрабатывать, в когнитивном или политическом смысле [Jervis 2017]. Например, разница в оценке временных горизонтов стратегии, а также расхождения в исходных трактовках легитимности и эффективности санкций могут привести объект воздействия к выводам о достоверности

угроз или значении конкретных действий, отличных от тех, которые закладывал их инициатор, вне зависимости от искренности последнего при передаче требований или непосредственном наложении издержек. Такие систематические предубеждения в восприятии информации и оценке легитимности санкций порождают разрыв между сторонами, независимо от общих оценок материальных затрат и выгод. И инициаторы, и объекты давления также могут нести невозвратные потери, внутри страны у них могут быть связаны руки ввиду общественного недовольства и политических предпочтений, что нивелирует значимость дипломатической коммуникации [Yarhi-Milo et al. 2018]. В любом случае оценка объектом воздействия целей санкций и расчёт издержек при несоблюдении санкций могут отличаться от тех, которые предполагаются инициатором давления. Такие расхождения могут подтолкнуть стороны к тому, что они перенесут негативное отношение на решение других вопросов, представляющих взаимный интерес, либо это приведёт к опасной эскалации санкций и ответных мер, которые каждая из сторон сочтёт целесообразными, но в других обстоятельствах вряд ли бы решилась применить.

Помимо этого, трудно эмпирически определить непосредственные потери, вызванные санкциями. Традиционная модель стратегического взаимодействия предполагает наличие взаимных причинно-следственных связей, при которых угрозы и ответные меры легко различимы как для непосредственных участников, так и для сторонних наблюдателей. Вместе с тем существующая литература грешит как неполными данными о принуждении, так и пристрастным стремлением измерять успех по наблюдаемым бинарным моделям «действие — реакция на экономические санкции». Это представляется проблематичным по нескольким причинам. *Во-первых*, с помощью имеющихся данных обычно измеряют результаты угроз и введения санкций, а также их последствия за годы, а не за недели или месяцы, как в случае оценки практикующими политиками. Это затруд-

няет исследование дискретных результатов циклов эскалации — реакции, которые могут возникать во время затяжных санкционных эпизодов. Также затруднён анализ поведения соответствующих заинтересованных групп на субнациональном уровне. *Во-вторых*, связанные с санкциями сигналы могут быть косвенными, нацеленными на укрепление репутации или переключением с интересами отдельных заинтересованных сторон внутри страны, и поэтому они лучше выражены в доктринах и общем дискурсе стороны, чем в её конкретных действиях. *В-третьих*, санкции и ответные меры не возникают в стратегическом вакууме, а сосуществуют с другими аспектами внешней и внутренней политики [Sisson et al. 2020; Yarhi-Milo et al. 2018]. *В-четвёртых*, государства могут отвечать на угрозы или введение санкций не только взаимными, но и асимметричными мерами. Асимметричные ответы могут принимать форму диверсификации торговых связей, манипулирования общественной поддержкой режима (эффект «осаждённой крепости»), освобождения подсанкционных секторов и отдельных лиц от издержек санкций и/или повышение устойчивости национальной экономики путём импортозамещения, валютных манипуляций и стимулирования внутренних инноваций [Connolly 2018]. Более того, адресат санкций может выбрать контрмеры, предпринять согласованные действия в других областях внешней политики, нанося удар по интересам инициатора в другой плоскости или иным образом усиливая давление. Такое асимметричное поведение особенно трудно выявить: его легко не заметить, так как инициатор санкций близоруко нацелен на ожидаемое поведение объекта именно в той сфере, в которой осуществляется давление. Тем не менее асимметричный ответ в разных сферах может не только влиять на различные сравнительные преимущества соперников. Противоположная сторона может намеренно применить ответные меры совершенно в другой сфере, чтобы избежать рискованного разжигания спирали враждебных действий в одном направлении.

## 2

Как видно из рассмотренных выше западных исследований, сохранение санкций США в отношении России основывается на предположении, что оба государства реагируют на вводимые ограничения исходя из оценок издержек, выгод, убедительности угроз и неопределённости. Отсутствие ощутимых доказательств выполнения Россией требований Запада говорит о том, что Вашингтон должен быть готов нести дополнительные затраты (в том числе выражающиеся в снижении общественной поддержки, репутационных и невозвратных потерях), чтобы повышать убедительность своих усилий, а также корректировать цели санкций для таргетированного давления. Как резюмировал один из видных бывших американских чиновников, цель санкционной политики США в отношении России заключается в том, чтобы «отбить у русских желание рисковать, вычленив небольшие области, где есть возможность сотрудничества, и очень чётко и своевременно показывать, что России всегда придется платить за свои действия»<sup>5</sup>. Москва видит потенциальное ослабление давления в снижении внутреннего воздействия санкций, диверсификации торговых отношений и ответных ограничениях, направленных на уязвимости Запада [Connolly 2018]. Предполагается, что обе стороны могут добиваться своих целей, фундаментальным образом не нанося ущерб другим сферам отношений. Это будет продолжаться, пока санкционный режим не заставит одну из сторон подчиниться воле другой стороны.

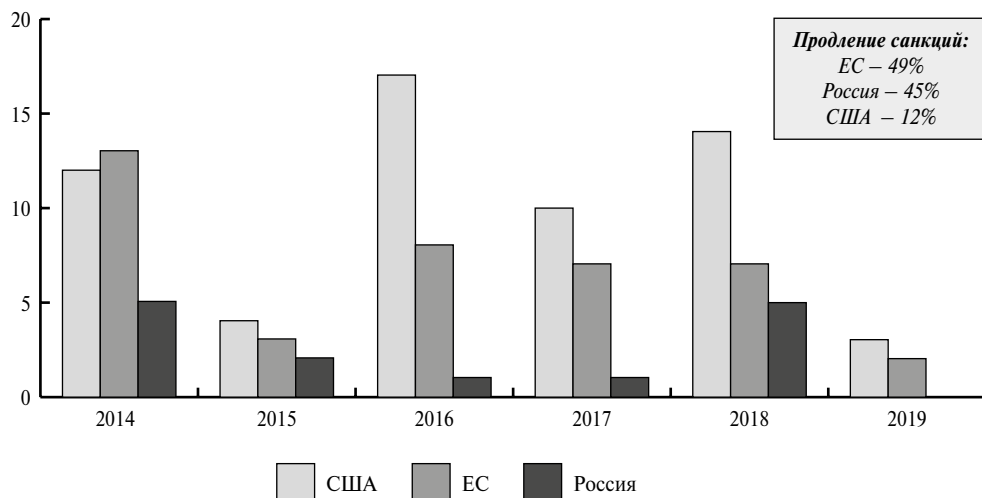
Однако на практике текущие санкции между США и Россией не соответствуют такому одномерному, причинно-следственному сценарию. Хотя с 2014 г. санкции стали характерной чертой внешней

политики обоих государств, взаимности здесь меньше, чем принято считать. Отсутствие зеркальности можно наблюдать, анализируя график санкций, введённых ЕС и США против России в связи с Украиной, и сравнивая его с ответными санкциями, которые Россия вводила против ЕС или США с марта 2014 года. Хронологический список всех связанных с Россией санкций, подготовленный «Радио Свободная Европа / Радио Свобода», содержит полный и подробный перечень всех связанных с Украиной западных ограничений и российских контрсанкций с марта 2014 по декабрь 2019 года, включая информацию о том, какие санкции являются новыми, а какие пролонгированными<sup>6</sup>. На рис. 1 эти санкционные события агрегированы по годам и источникам в зависимости от того, какая сторона ввела ограничения: США, Российская Федерация или Европейский Союз. В течение первых трёх лет количество новых или возобновлённых санкций ЕС и США в отношении России было примерно одинаковым, затем эти цифры начинают расходиться в 2017 году, что отражает мощную и скоординированную первоначальную реакцию на российское вмешательство в ситуацию на Украине со стороны ЕС и администрации Барака Обамы, в дальнейшем при администрации Дональда Трампа эта координация снизилась. Совокупный ответ Москвы заметно слабее, поскольку на 79 конкретных санкций, введённых Брюсселем и Вашингтоном, Россия ответила лишь десятью мерами против ЕС или США, четыре из которых были просто продлением срока действия ранее введённых санкций. К тому же ограничения Москвы против ЕС и США были более слабыми и узконаправленными, чем те, которые западные игроки ввели против России. В частности, российские меры

<sup>5</sup> Mohammed A., Psadedakis D., Zengerle P. Analysis: U.S. Sanctions on Russia Will Send a Signal, if Not Deter. Reuters, 22 March 2021. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-sanctions-analysis/analysis-u-s-sanctions-on-russia-will-send-a-signal-if-not-deter-idUSKBN2BE16D> (accessed: 10.06.2021).

<sup>6</sup> Gutterman I., Grojec W. RFE/RL's Current Time. A Timeline of All Russia-Related Sanctions. Radio Free Europe / Radio Liberty. 2021. Available at: <https://www.rferl.org/a/russia-sanctions-timeline/29477179.html> (accessed: 30.03.2021).

Рисунок 1  
Связанные с Украиной санкции Запада против России и санкции России против Запада, 2014–2019



Источник: составлено авторами.

в основном были направлены против сельскохозяйственных товаров, в то время как ЕС и США ввели значительные ограничения против столпов российской экономики, таких как нефтяная, газовая, банковская и оборонная промышленность.

Сдержанное введение Россией ответных санкций необязательно означает, что Москва не реагировала на эскалацию санкционного давления ЕС и США против российской экономики. Вместо того чтобы ответить зеркальными ограничениями, Москва демонстрирует заметное разнообразие средств воздействия, возросшее после первоначального введения западных санкций в связи с Украиной в 2014 году. Это отражено в анализе материалов баз данных GDELT и ICEWS, которые фиксируют миллионы международных событий начиная с середины 1990-х годов, что позволяет анализировать широкие тенденции в санкционных позициях Вашингтона и Москвы. Анализ с использованием схемы событий (методологии) CAMEO<sup>7</sup> в сочетании со списком «точек эскалации», в которых США усиливали свой санкционный

режим в отношении России, позволил выявить, что с 2010 г. санкционные отношения между этими государствами развивались как всё более запутанный клубок противоборства, а не как взаимное выверенное давление.

Точки эскалации соответствуют действиям США, которые должны были привести к значительным дополнительным экономическим издержкам, если Россия продолжила бы отказываться выполнять требования Соединённых Штатов, такие как соблюдение условий минских соглашений или возвращение Крыма Украине. Эти точки эскалации могут включать применение существующих санкций к более широкому числу представителей российской элиты и/или компаний, более строгое соблюдение существующих санкционных ограничений или использование более масштабных санкционных инструментов, таких как секторальные и/или вторичные санкции. Для определения точек эскалации сначала было изучено содержание каждой из 39 отдельных санкционных мер США, описанных в массиве данных

<sup>7</sup> См. приложение в дополнительных материалах к статье на сайте журнала.

RFE/RL, в сочетании с отчётами и подробной информацией об этих ограничениях, опубликованными Управлением по контролю за иностранными активами (OFAC) Министерства финансов США<sup>8</sup>. Для того чтобы охватить весь диапазон санкционного взаимодействия США и России с 2010 г. по настоящее время, список событий был дополнен информацией о санкциях против России в соответствии с Актом Магнитского (принятый в конце 2012 г. закон США), а также сведениями о санкциях, которые Соединённые Штаты ввели против России с конца 2019 года. В целом было выявлено 11 крупных событий начиная с 2010 г., когда Вашингтон либо вводил новые санкции против Москвы, либо значительно ужесточал действующие санкции<sup>9</sup>. В табл. 1 представлены и обобщены эти 11 санкционных эпизодов.

Исходная задача исследования состояла в анализе, насколько данные о санкционных событиях в базах данных GDELT и ICEWS совпадают с точками эскалации в санкционном взаимодействии России и США с 2010 г. На рис. 2 представлены 11 ключевых точек эскалации в виде вертикальных пунктирных линий (для санкционных эпизодов в рамках одного месяца) или вертикальных закрашенных областей (для санкционных эпизодов в течение нескольких месяцев), наложенных на события, связанные со взаимными санкциями России и США. Введённые Россией санкции против США представлены тёмно-серыми областями, столбцами и линиями на первом, втором и третьем графиках; санкционные события США, направленные против России, представлены бледно-серым цветом. Данные о санкциях в базах

Таблица 1  
Основные санкции США против России в связи с Украиной, 2010–2020

| №  | Название (государство-инициатор)     | Дата                | Описание                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----|--------------------------------------|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| S1 | Санкции Магнитского (США)            | Декабрь 2012 г.     | <ul style="list-style-type: none"> <li>США принимают закон Магнитского, который вводит санкции против российских чиновников, причастных к преследованию и смерти занимавшегося расследованиями юриста Сергея Магнитского, а также регулирует торговые отношения между США и Россией<sup>10</sup>.</li> <li>В преддверии принятия закона Магнитского российская Государственная дума запрещает международное усыновление российских сирот американскими парами.</li> </ul>                                                                                                |
| S2 | Первые украинские санкции (США / ЕС) | Март–апрель 2014 г. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Первые санкции США и ЕС в связи с Украиной — замораживание активов и запрет на поездки для ограниченного числа лиц, связанных с аннексией Крыма и его финансированием.</li> <li>Три исполнительных указа США (№ 13660, 13661, 13662)<sup>11</sup>, подписанные президентом Обамой, дающих официальное разрешение на применение более широких индивидуальных, корпоративных и секторальных санкций в отношении России.</li> <li>Россия отвечает запретом на поездки ключевых руководителей американского правительства.</li> </ul> |

<sup>8</sup> United States Treasury Office of Inspector General, "Consolidated Sanctions List Data Files". Washington, DC: Office of Foreign Asset Controls, United States Treasury Office of Inspector General. 2020. Available at: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list-data-files> (accessed: 10.06.2021); Gutterman, Grojec & RFE/RL's Current Time, "A Timeline of All Russia-Related Sanctions."

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> "Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act", Title XII, Subtitle F of P.L. 114-32. 22 U.S.C. 2656.

<sup>11</sup> Executive Order No. 13660, 79 FR 13491(2014); Executive Order No. 13661, 79 FR 15533 (2014); Executive Order No. 13662, 79 FR 16167 (2014).

Таблица 1. Продолжение

| №  | Название (государство-инициатор)                             | Дата                  | Описание                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----|--------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| S3 | Секторальные санкции – энергетика (ЕС/США)                   | Июль–сентябрь 2014 г. | <ul style="list-style-type: none"> <li>США, а также ЕС вводят первые санкции против энергетического сектора России – ограниченные санкции, наложенные на крупные российские финансовые компании (например, Газпромбанк, ВЭБ), ограничивающие выдачу нового финансирования со сроком погашения более 90 дней<sup>12</sup>.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|    |                                                              |                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>США вводят секторальные санкции, запрещающие выпуск новых долгосрочных долговых обязательств российским энергетическим компаниям (например, Газпром, Новатэк, Ростех), а также семи оборонным компаниям. Также ограничено предоставление передовых нефтегазовых технологий этим компаниям, поскольку импортируемые технологии имеют решающее значение для текущей деятельности и проектов разведки указанных компаний<sup>13</sup>.</li> <li>США вводят секторальные санкции против российской оборонной промышленности, ограничивая выпуск новых долгосрочных долговых обязательств со сроком погашения более 30 дней<sup>14</sup>.</li> <li>Россия вводит контрсанкции, запрещающие импорт многих видов сельскохозяйственной продукции из ЕС и США.</li> </ul> |
| S4 | Санкции против руководства Крыма                             | Декабрь 2014 г.       | <ul style="list-style-type: none"> <li>США вводят санкции на операции с физическими и юридическими лицами, находящимися в Крыму, а также санкции против поддерживаемого Россией крымского руководства<sup>15</sup>.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| S5 | Санкции, связанные с деятельностью в киберпространстве (США) | Апрель 2015 г.        | <ul style="list-style-type: none"> <li>США вводят блокирующие санкции против российских физических и юридических лиц, которые, как считается, участвовали в кибердеятельности, угрожающей национальной безопасности, внешней политике, экономическому благополучию или финансовой стабильности США. Санкции включают заморозку активов и запрещение сделок подсанкционных лиц с субъектами США, а также запрещают этим лицам въезд в США<sup>16</sup>.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| S6 | Принятие закона CAATSA (США)                                 | Август 2017 г.        | <ul style="list-style-type: none"> <li>2 августа 2017 г. США был принят закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (Countering American Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA). Этот закон вводит принятые Конгрессом ограничения против смягчения санкций в отношении России, а также вводит новые санкции против России за вмешательство в выборы 2016 г. в США, а также действия России в Украине и Сирии.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| S7 | Кремлевский доклад (США)                                     | Январь 2018 г.        | <ul style="list-style-type: none"> <li>В США выходит «Кремлевский доклад», в котором указаны 210 российских правительственных чиновников и представителей бизнес-элиты, которые могут стать объектом будущих американских санкций.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| S8 | Первое использование санкций по закону CATSAA                | Март 2018 г.          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Первое применение закона CATSAA: Казначейство США вводит блокирующие санкции в отношении двух организаций (ФСБ, ГРУ) и шести физических лиц, связанных с кибератаками, предпринятыми от имени российского правительства<sup>17</sup>.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |

<sup>12</sup> Directive 1 Pursuant to EO 13662, 79 FR 16167 (2014), issued July 16, 2014, amended September 29, 2017.

<sup>13</sup> Directives 2 Pursuant to EO 13662, 79 FR 16167 (2014), issued July 16, 2014, amended September 28, 2017.

<sup>14</sup> Directive 3 Pursuant to EO 13662, 79 FR 16167 (2014), issued September 12, 2014.

<sup>15</sup> Executive Order No. 13685, 79 FR 77357 (2014).

<sup>16</sup> Executive Order No. 13694, 80 FR 18077 (2015).

<sup>17</sup> U.S. Department of the Treasury (2018, March 15). "Treasury Sanctions Russian Cyber Actors for Interference with the 2016 U.S. Elections and Malicious Cyber-Attacks". [Press release]. Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0312> [accessed: 10.06.2021].

Таблица 1. Окончание

| №   | Название<br>(государство-инициатор)                                           | Дата                          | Описание                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| S9  | Санкции<br>Скрипаля / ХБО                                                     | Август<br>2018 г.             | <ul style="list-style-type: none"> <li>США вводят дополнительные санкции против России в связи с предполагаемым отравлением Скрипалей в Великобритании. Санкции запрещают продажу оружия, финансирование вооружений, государственные кредиты и финансовую помощь, а также экспорт в Россию большого числа чувствительных товаров и услуг. США угрожают ввести дополнительные санкции против России в течение 90 дней, если она не выполнит требования Закона США 1991 года «О ликвидации химического и биологического оружия и боевых средств» (Hedberg 2018).</li> </ul> |
| S10 | Санкции в области<br>суверенного долга                                        | Август<br>2019 г.             | <ul style="list-style-type: none"> <li>США ввели дополнительные санкции против России, связанные с Законом о химическом и биологическом оружии 1991 года. Эти санкции запрещают финансовым учреждениям США участвовать в первичном рынке российских государственных облигаций, прямом кредитовании российского правительства. Они также предписывают правительству США противодействовать любым займам, предоставляемым России международными финансовыми институтами<sup>18</sup>.</li> </ul>                                                                            |
| S11 | Санкции против<br>трубопроводов и<br>ракетных программ (в<br>том числе PEESA) | Ноябрь–<br>декабрь<br>2020 г. | <ul style="list-style-type: none"> <li>США вводят дополнительные санкции против России, связанные с поддержкой ракетных программ Ирана.</li> <li>США вводят санкции против компаний/физических лиц, участвующих в строительстве российских энергетических трубопроводов (Закон PEESA).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                         |

Источник: составлено авторами.

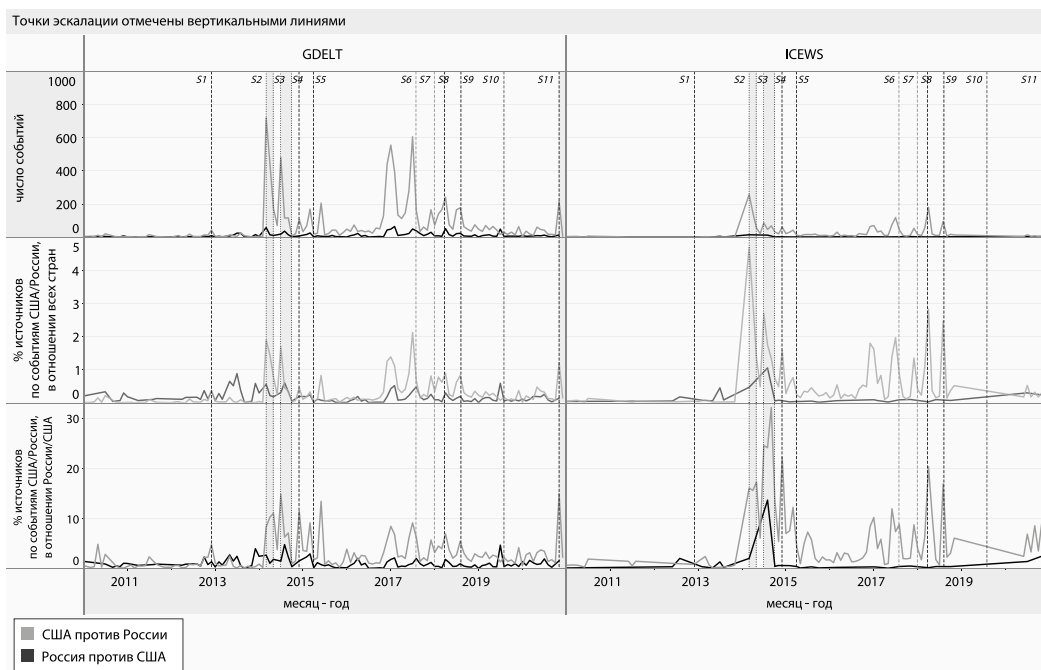
GDELT и ICEWS достаточно хорошо совпадают с точками эскалации связанных с Украиной санкций США и России, что не удивительно, поскольку данные GDELT охватывают все санкционные взаимодействия между двумя странами, включая рестрикции, связанные с Украиной (но не сводимые к ним). С одной стороны, этот более широкий контекст показывает, что с 2010 г. США и Россия всё чаще прибегают к введению санкций в отношении друг друга. Связанная с санкциями деятельность России в процентном соотношении от общего объёма внимания, уделяемого Соединённым Штатам в российской внешней политике, схожа с процентной долей санкционной деятельности США от общего числа мер и заявлений, направленных на Москву. Помимо этого, начиная с 2010 г. почти за всеми случаями введения ограничений Вашингтоном против России следуют всплески санкционной активности России. С другой стороны, общий масштаб

реакции Москвы на меры Соединённых Штатов вряд ли можно назвать пропорциональным, что отражено в реакции России на санкции ЕС и США, связанные с Украиной. В обоих случаях ни масштаб, ни интенсивность американских санкций против России не приводят к прямым мерам противодействия со стороны Москвы. Другими словами, в действиях России, которые она предпринимает против США, менее заметна санкционная активность по сравнению с наступательными действиями США против России.

Эта закономерность согласуется с детальным анализом позиции России в отношении вводимых ограничений. Например, некоторые исследователи утверждают, что Москва более склонна применять «дифференцированные ответные меры», направленные не столько на использование экономических преимуществ против уязвимых западных целей, сколько на максимальное наказание государств, которые Россия вос-

<sup>18</sup> Executive Order No. 13883, 79 FR 38113 (2019).

Рисунок 2  
События, связанные с взаимными санкциями (Россия против США, США против России)



Источник: составлено авторами на основе баз данных GDELT и ICEWS.

принимает как основные движущие силы антироссийской политики — например, ближайших соседей и США — при минимизации стратегического ущерба для важных европейских держав, таких как Великобритания, Франция, Германия и Италия [Hedberg 2018]. Другие связывают санкционное поведение России с факторами географического охвата, финансовыми и институциональными особенностями санкционного поведения Москвы, а также с разным восприятием угрозы в различных секторах экономики [Aalto, Forsberg 2016]. Такой анализ конкретных примеров подкрепляется более широкими тенденциями, характеризующими позицию России.

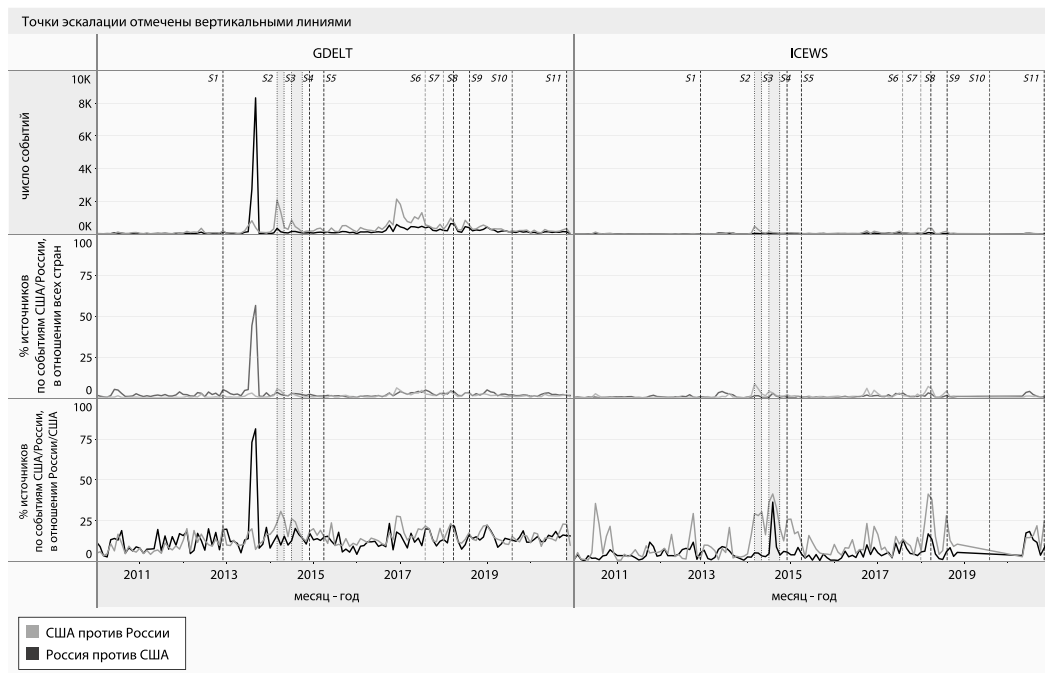
Тем не менее, как показывают данные о событиях, в той степени, в которой существует измерение «реакции на события», «основные события» могут происходить сразу во многих областях взаимодействия и не представлять собой обмен схожими

встречными ударами. В частности, санкции США, направленные против России, как правило, соответствуют более частым и интенсивным всплескам в общей силовой позиции России, направленной на Запад, особенно с 2015 года. На рис. 3 показано, что российские угрозы принуждения и материальные действия, направленные на США, не только следуют схеме, близкой к введению американских целевых санкций, но обе формы принуждения соответствуют, а иногда и превышают частоту американских санкций, особенно после начала украинского конфликта в 2014 году.

При рассмотрении более широкого набора ответных мер принуждения, используемых Москвой, также можно выделить чёткие географические и связанные с разными сферами воздействия закономерности и взаимосвязи. Рисунок 4, в частности, показывает, что Москва склонна применять преимущественно правовые формы

Рисунок 3

Американо-российские события взаимного принуждения (Россия против США, США против России)



Источник: составлено авторами на основе баз данных GDELT и ICEWS.

принуждения, направленные на США — с эпизодическим использованием военных и силовых форм — до и во время периодов введения американских санкций.

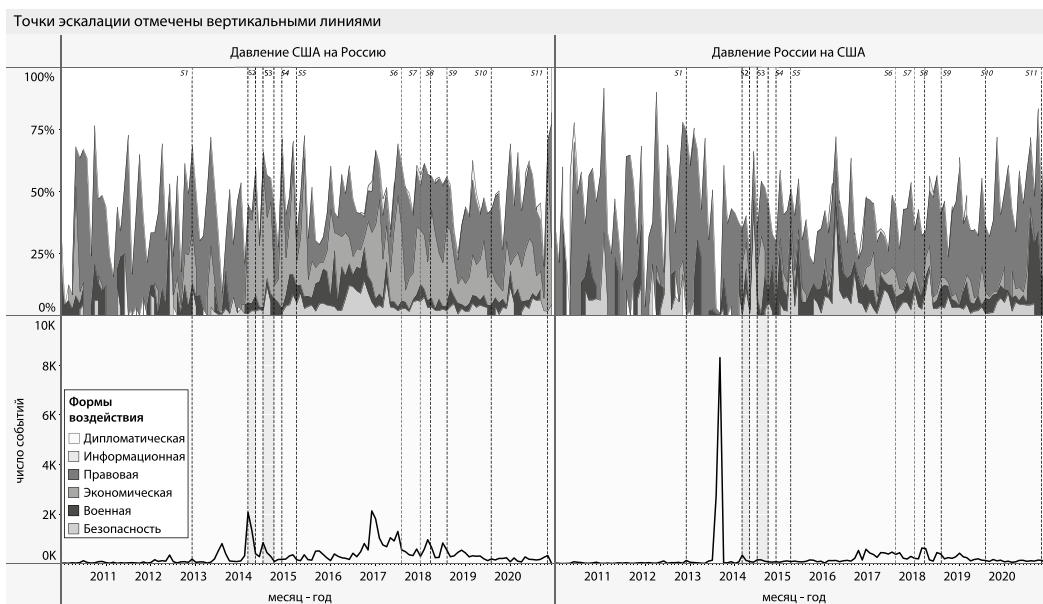
Кроме того, на рис. 5, на котором показаны области, в которых Россия применяла материальное принуждение с 2014 года, можно наблюдать, что в первый год связанных с Украиной санкций Москва использовала географически дифференцированный подход материального принуждения. Не удивительно, что Россия прибегла к военному инструментарию в попытках принуждения Украины в указанном году, но помимо этого она полагалась на военно-силовые меры принудительного характера в отношении Эстонии, Финляндии и Польши. Аналогичным образом большинство значимых действий по принуждению Ирана со стороны России происходило в экономической сфере, но это не относится к США, Великобритании, Франции или Германии,

несмотря на ведущую роль этих стран в скоординированных западных санкциях против России. Однако таким узко ориентированным инструментам внешней политики не предшествуют поэтапные угрозы введения санкций против Запада.

### З

Асимметричный характер американо-российских санкций указывает на то, что в существующих теоретических подходах к осмыслению международных санкций наблюдается важный пробел. Причины устойчивого использования кажущихся безуспешными ограничений кроются не только в том, что инициатор санкций не может эффективно транслировать посыл санкций или же наложить достаточно высокие издержки, будь то невозвратные, карательные или издержки, связанные с поддержкой населения. Скорее, причина болезненных или неэффективных санкций вызвана раз-

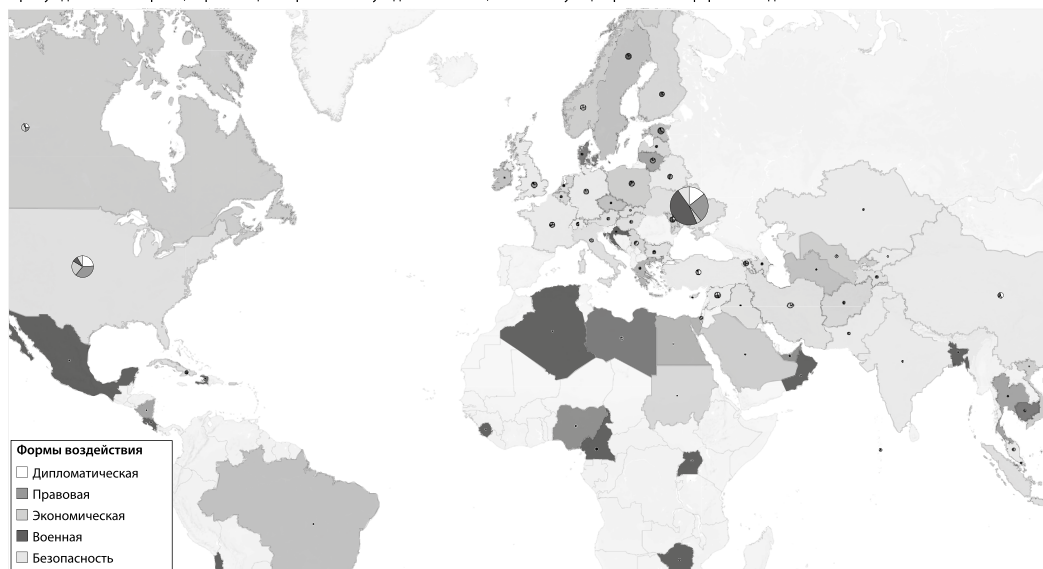
**Рисунок 4**  
**Сферы американско-российских событий взаимного принуждения**



Источник: составлено авторами.

**Рисунок 5**  
**Формы материального принуждения, использованные Россией в 2014 году, разбивка по государствам, на которые они направлены**

Цвет страны отражает долю мер принуждения в % от всех действий России в отношении страны. Размер круговой диаграммы отражает общее число мер принуждения с секторами, отражающими сравнительную долю событий, соответствующих различным формам воздействия



Источник: составлено авторами на основе базы данных GDELT.

ными концептуальными плоскостями, в которых функционируют инициаторы и объекты санкций. Проблема заключается в том, что каждая из сторон по-разному понимает соответствующий контекст и роль ограничительных мер. Как показывает многомерный анализ национальных дискурсов, связанных с санкциями, эта проблема крайне актуальна для современных американо-российских отношений.

### *Противоборствующее мировидение*

Как уже было отмечено ранее, западное и российское стратегические сообщества придерживаются альтернативных картин мира, состоящих из общих базовых убеждений, ценностей, представлений о значении, процессе введения и легитимности санкций как инструмента политического влияния [Darsey, Stulberg 2019]. Такие картины мира не являются теориями или логическими объяснениями потребности в санкциях. Скорее, они представляют собой призму предварительного анализа и состоят из сложившихся представлений о соответствующих типах проблем, участниках, целях и соответствующих отношениях, которые служат основой для выстраивания причинно-следственных ожиданий. Носители мировидения пропускают новую информацию через фильтры. Эти глубоко укоренившиеся принципы, постулаты и последовательные выводы в рамках мировоззрения могут быть достаточно легко сформулированы [Brown, Phillips 1991; Griffiths 2007; Wright 1982]. Такой дискурс отражает не только объективную истину, но и «практики, которые систематически формируют объекты, о которых они говорят» [Foucault 1972]. Таким образом, если рассматривать тексты вместе с социальным контекстом, анализ дискурса позволяет понять, как участники трактуют смысл и уместность санкций на основе поступающих сигналов.

В связи с этим возникает вопрос, приводят ли несовпадающие стратегические концепции к различному пониманию сигналов, которые российские и зарубежные политики намерены транслировать, когда они вводят (и отвечают на) экономические санкции (например, санкции ЕС и США против России с марта 2014 года). Этот вопрос важен, поскольку в научной литературе подробно описано, как политики ЕС и США применяют экономические санкции и какие сигналы они намерены передавать с их помощью. Западные политики применяют санкции исходя из того, что при введении санкций против России российская сторона сможет интерпретировать переданные через санкции сигналы Запада, а также что ответ Москвы на санкции должен быть интерпретирован подобным же образом. Если у политиков России, ЕС и США разные картины мира и понимание того, как они используют санкции и какие сигналы они намерены передать с их помощью, то возрастает вероятность сохранения действующих санкций, что может привести к «блокировке» взаимного недоверия и сохранению ситуации конфликта низкой интенсивности. И наоборот, общее понимание открывает возможность для разрешения разногласий, лежащих в основе санкций, или, как минимум, для того чтобы спор о санкциях не перекинулся на другие сферы, в которых Россия и Запад имеют общие интересы, такие как борьба с терроризмом и предотвращение распространения ядерного оружия.

На поставленные нами вопросы невозможно дать однозначный ответ<sup>19</sup>. Учитывая, что санкции налагают издержки как на государство-объект, так и на государство-инициатора, а также тот факт, что эти издержки будут испытывать на себе ограниченное число отраслей или компаний в государстве-инициаторе, требования инициатора будут компромиссом между

<sup>19</sup> Такие окончательные ответы потребуют выявления истинного послания, которое политические лидеры государства-инициатора санкций хотят передать посредством своего политического выбора, а также действий или поведения государства-объекта, которые они хотят вызвать и которые удовлетворяют требования государства, вводящего санкции.

конкурирующими интересами и приоритетами различных групп интересов. Даже если бы инициатор санкций хотел донести свои требования напрямую, вряд ли он смог бы выступить единым голосом. Аналогичным образом, заявления и действия государства-объекта в ответ на санкции, скорее всего, являются результатом внутреннего обсуждения и компромисса между конкурирующими группами, учитывая неравное распределение как издержек, накладываемых ограничениями, так и способности и желания терпеть эти издержки. Даже если бы обе стороны были едины в посыле, который они намерены выразить санкциями, не ясно, будет ли у каждой из сторон стимул передавать эту информацию напрямую, а также как, когда и где они могут передать такое сообщение.

Соответственно, не существует единого источника данных для установления интересов, мотивов и требований государств-инициаторов и государств-объектов, использующих экономические санкции для разрешения спора. Тем не менее слова, которые используют инициаторы и объекты санкций, и действия, которые они предпринимают в период, когда одно государство вводит санкции против другого, содержат частичные подсказки об их намерениях, интересах, посылаемых сигналах и желаемых результатах. Эти подсказки находятся в различных источниках, включая стратегические документы, заявления и официальные комментарии, которые представители государства делают в прессе по поводу санкций, в менее официальных комментариях чиновников и влиятельных частных лиц на фоне новостных сообщений, а также в сведениях о повседневных отношениях между государствами-инициаторами и государствами-объектами в сферах, не связанных с санкциями. Каждый из этих источников предлагает важный, но неполный взгляд на интересы, мотивы и намерения, которые складываются в «санкционный танец» между вводящим ограничения государством и государством-объектом давления. При совместном рассмотрении эти источники создают мозаичную

картину интересов и мотиваций каждой из сторон, а в заявлениях и действиях прослеживаются закономерности совпадений и расхождений в подходах.

Для того чтобы построить такую мозаику, авторы использовали приведённый выше список основных санкционных событий, которые стали опорными точками в многоуровневом анализе разнообразных источников данных, характеризующих ответ России на санкции. Эти источники включают в себя события из российских публикаций в базе данных GDELT и заявления российских политических и экономических лидеров в ответ на санкции Запада в отношении Украины, опубликованные информационным агентством «Интерфакс». Используя эти данные, а также недавние исследования о взаимосвязи между санкциями и военно-силовыми действиями, было обнаружено, что значительные различия, которые наблюдаются между западным и российским сообществами специалистов и соответствующими исследованиями санкций, перекликаются с тем, как российская пресса изображает американо-российские отношения, а также заявлениями российской элиты о санкциях Запада. Российское и западное сообщества исследователей остаются изолированными друг от друга, они подчёркивают различные внутренние последствия ограничений, что позволяет говорить о принципиально разном концептуальном понимании природы и предназначения санкций. Это отражается и в описании стратегических взаимодействий между Россией и США в российской прессе, которая склонна раздувать конфликт между двумя государствами и не акцентировать внимание на том, в какой степени Москва выступает движущей силой этого конфликта. Более того, когда представители российских элит говорят с прессой о западных санкциях, они уделяют меньше внимания стратегическому контексту вводимых ограничений. Вместо этого они более узко фокусируются на макроэкономических последствиях, а также на целесообразности асимметричных ответных мер, включая импортозамещение, внутреннее

регулирование, национальные инновации и стратегическую диверсификацию торговли в направлении от Запада в сторону Индии и Китая [Darsey, Stulberg 2019].

*Одни и те же события, разные взгляды: российские и зарубежные представления о взаимодействии США и России во время кризиса вокруг Украины (2014–2020)*

Предварительные выводы подкрепляются анализом данных более широкого политического дискурса о санкциях в российской прессе. Для его изучения использовались автоматически извлечённые структурированные данные о событиях из системы GDELT, включая отсортированный корпус русскоязычных статей из СМИ, в которых неоднократно упоминались термины, связанные с санкциями<sup>20</sup>. Для этого анализа были использованы данные массива GDELT с целью выявить сходства и различия в изображении российскими и зарубежными изданиями американо-российского взаимодействия вокруг связанных с Украиной западных санкций против России<sup>21</sup>.

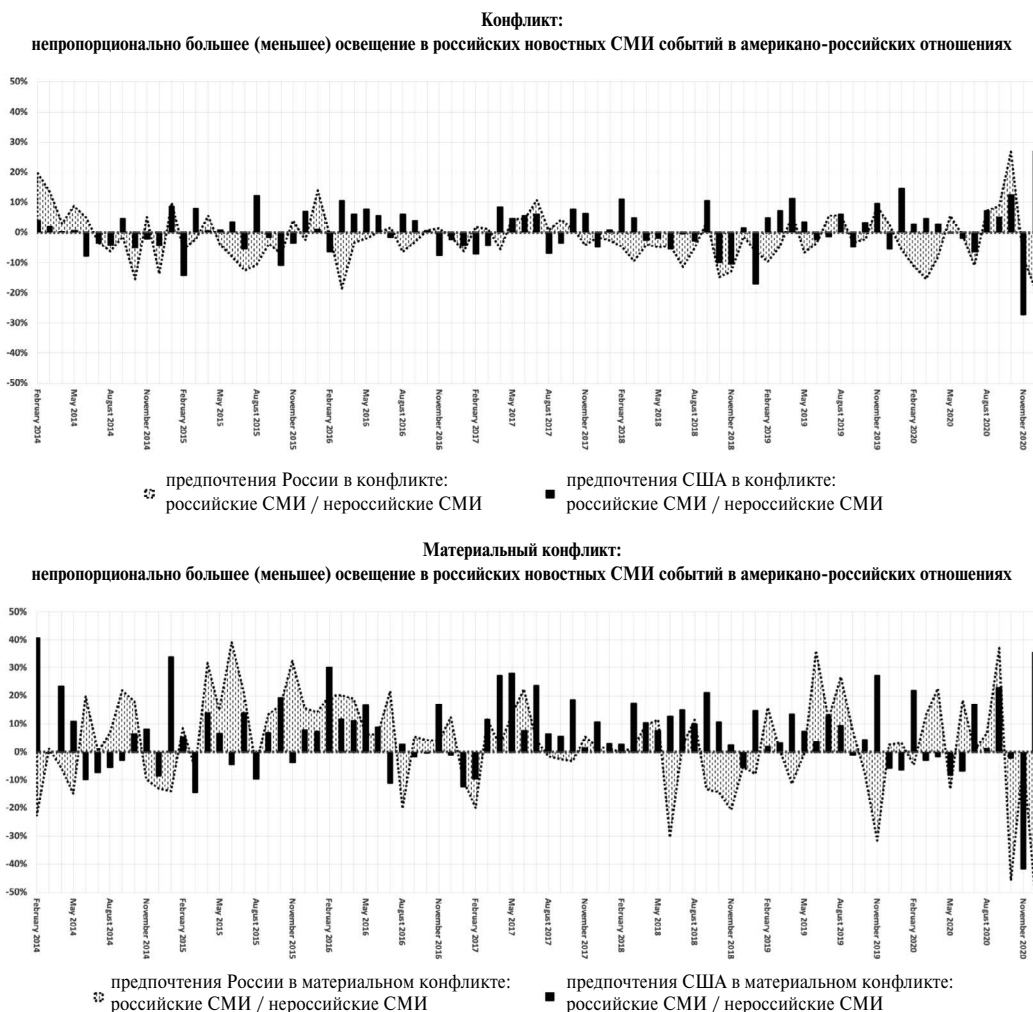
На рис. 6 обобщены российские и зарубежные представления о взаимодействии между Россией и США: разница в процентном соотношении всех конфликтных событий и событий, характеризующих материальные аспекты противоборства на основе российских и зарубежных источников в базе GDELT. В целом этот анализ позволяет сделать вывод, что российские публикации в основном совпадают с зарубежными в описании сближения и расхождения во взаимодействии между Россией и США. Тем не менее в российских публикациях совер-

шенно по-иному представлена сущность этих взаимодействий. В частности, они изображают отношения России и США как соперничество на равных, в котором Москва подвергается большему количеству американских санкций, чем сообщают зарубежные новостные издания. Это подразумевает, что Россия пользуется относительно таким же вниманием со стороны американских политиков, как и США у государственных деятелей в Москве. Другой аспект этого различия связан с тем, как российские издания изображают характер отношений между двумя странами. В российских источниках сообщается о более значительной процентной доле конфликтных взаимодействий между Соединёнными Штатами и Россией, чем в зарубежных изданиях. Аналогичным образом в дискурсе российских источников подчёркиваются материальные аспекты этого конфликта, а не дипломатические выступления и вербальные заявления. Такое комбинированное отображение конфликта и действий было особенно заметно в течение первых двух лет украинского кризиса. По сравнению с зарубежными источниками в 2014 г. российские издания завышали процент конфликтных взаимодействий, направленных со стороны США на Россию, а также преувеличивали степень материального конфликта между двумя государствами. И наоборот, с апреля 2015 г. по июнь 2016 г. в российских источниках писали о гораздо более резком ответе по отношению к США, чем можно было бы предположить на основе анализа фактических событий, в ходе которых Соединённые Штаты постепенно усиливали санкционное давление при

<sup>20</sup> Мы отбирали российские публикации на основе URL-адресов, связанных со структурированными данными о событиях GDELT. С середины 2013 г. данные GDELT включают поле URL для всех размеченных кодами записей о событиях, что обеспечивает основу для определения событий, источником которых являются известные российские новостные агентства, а также дополнительные издательства, использующие доменное имя «ru», указывающее на то, что местонахождением издания является Российская Федерация. Российские издания являются источником более 500 000 уникальных записей о событиях в GDELT в период 2014–2020 годов, что составляет примерно 5% от общего числа событий, о которых GDELT сообщает за этот период. Это даёт возможность сравнить, как российские и зарубежные источники описывают действия России и США с момента введения первых западных санкций, связанных с Украиной, в начале 2014 г.

<sup>21</sup> В другом месте этот сравнительный анализ используется для более глубокого анализа полного текста 3 млн русскоязычных статей о санкциях из российской популярной прессы. Анализ направлен на определение ключевых понятий по мере их развития в течение того же периода времени.

**Рисунок 6**  
**Отражение уровня и характера конфликтных событий российско-американских взаимодействий**  
**в российских и зарубежных источниках**



Источник: составлено авторами на основе базы GDELT.

отсутствию существенного взаимного ответа со стороны России. В целом эти закономерности позволяют выделить значительные и систематические различия в том, как российские новостные агентства представляют отношения с США, что, в свою очередь, может отражать более широкие мировоззренческие различия, наблюдаемые в российском и зарубежном академическом дискурсе.

*Санкции как замена военным действиям*  
 Яркая выраженная асимметрия и многомерность современных американо-российских санкций также тесно связаны с фундаментальными различиями в контекстуальном определении санкций в западном и российском стратегических сообществах. В традиционной западной науке санкции представляют собой невоенный инструмент международного принуждения, на-

правленный на косвенное воздействие на поведение объекта давления. Они служат формой хозяйственной борьбы, направленной на ослабление экономики государства-объекта, которая, в свою очередь, определяет его стратегическое поведение. Санкции могут помочь проводить внешнюю политику «задешево»: они дают возможность оказывать достаточное давление на объект и не применять дорогостоящее силовое принуждение. Соответственно, санкции рассматриваются как ненасильственная альтернатива применению насилия или ведению военных действий, которые традиционно связаны с физическим навязыванием воли инициатора [Baldwin 2020; Peterson, Drury 2011]. Хотя санкции могут входить в стратегию принуждения или ослабления цели, на которую направлены санкции, чтобы в дальнейшем осуществить военное нападение, а также коррелировать со случаями применения военной силы, всё же обычно присутствует чёткая дихотомия между решениями о введении санкций и решениями, связанными с эскалацией конфликта до уровня военных действий. В своей основе санкции рассматриваются как ненасильственные инструменты политики и являющиеся частью торгового, направленного на манипулирование восприятием и решениями, самостоятельно принимаемыми ответственными лицами.

С точки же зрения России, санкции являются частью формирующегося более широкого определения войны, которое включает в себя как военные, так и невоенные инструменты, методы и сферы ведения. Санкции — это неотъемлемая часть современного стратегического дискурса, в котором присутствует континуум враждебности по отношению к противникам, размывающий чёткие границы между состоянием мира и войны. Санкции часто обсуждаются как элемент западных стратегий принуждения и гибридной войны, при этом всё больше внимания уделяется санкциям как неотъемлемой части меняющейся сущности войны, а не просто как предвестнику эскалации военно-силовых действий. Как подробно описывает шведский

исследователь Оскар Юнссон, широкий дискурс официальных документов и выступлений российских интеллектуалов и политиков в области национальной безопасности и обороны претерпел глубокие изменения, в результате чего концепция войны более не ограничивается вооружённым конфликтом с применением насилия. Скорее, широкое распространение информационных технологий и «цветных» революций теперь представляется как экзистенциальная угроза для суверенных государств наравне с силовым захватом территорий [Fridman 2018; Jonsson 2019].

Беспрецедентные возможности внешних врагов использовать военные и невоенные средства для подрыва или насильственной смены режима напрямую подразумевают использование санкций в качестве элемента борьбы с конкурирующим государством. Соответственно, санкции неразрывно связаны с «цветными» революциями, инициированными зарубежными оппонентами, они используются для достижения «управляемого хаоса», эскалации экстремизма, усиления «пятой колонны» и подрыва целевых режимов, что равносильно поражению на поле боя [Jonsson 2019; Nikitina 2014]. Президент России Владимир Путин, в частности, характеризовал санкции как инструмент войны, нацеленный на подрыв национального суверенитета, дестабилизацию неугодных режимов и провоцирование переворотов, чтобы физически навязать волю иностранного государства обществу и руководству государства-противника [Nikitina 2014]. В то же время военные специалисты называют санкции формой асимметричной войны низкой интенсивности и войны нового поколения, что включает их в преобладающие некинетические модели современных военных кампаний [Adamsky 2018; Berzins 2019]. Таким образом, в то время как западные исследователи рассматривают применение санкций в качестве отдельной формы принуждения, заменяющей открытый вооружённый конфликт, российское стратегическое сообщество всё чаще рассматривает санкции как элемент войны в но-

вом её понимании, где санкции играют решающую роль в эскалации конфликта невоенными средствами.

*Формирование лидерами многоаспектного ответа на санкции*

Различия в картинах мира России и США можно также проследить по заявлениям о западных санкциях, которые российское политическое и бизнес-руководство делает в прессе, комментируя текущие события. Эти заявления включают в себя ориентированные вовне сообщения о санкциях от имени различных высших российских государственных органов, а также заявления руководителей ведущих российских компаний перед лицом целенаправленных санкций ЕС и США. Поскольку эти заявления появляются одновременно с усилением западных ограничений в отношении Москвы, они позволяют проанализировать, как российское руководство признаёт, обрабатывает, интерпретирует и реагирует на западные санкции в режиме реального времени, а также дают возможность трактовать стратегию и тактику ответных мер России.

Для того чтобы понять, как российская политическая и бизнес-элиты реагирует на западные санкции, были проанализированы все заголовки новостных сообщений, в названии или аннотации которых присутствовали слова «Россия» и «санкции», опубликованные в период с марта 2014 по октябрь 2020 г. одним из ведущих агрегаторов русскоязычных новостей «Интерфакс». Этот массив данных, состоящий из примерно 2500 заголовков, был отфильтрован, чтобы выделить только те статьи, в которых сообщалось о заявлениях высших руководителей российского правительства/парламента или лидеров российской промышленности; затем применялись инструменты машинного обучения, чтобы оценить и классифицировать позицию говоря-

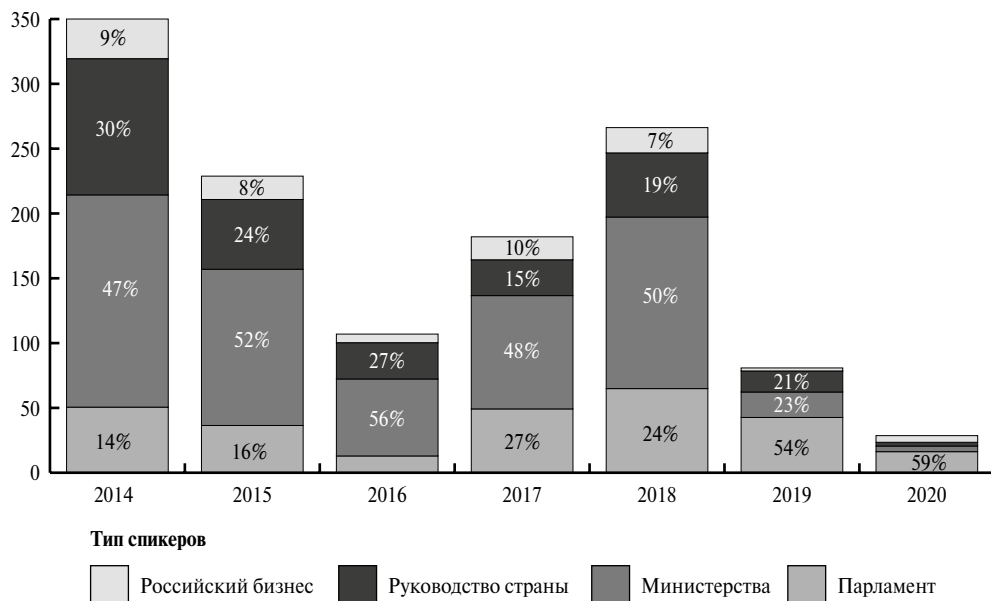
щего по отношению к западным санкциям. Такой подход позволил проанализировать следующие закономерности: *кто* в российской элите реагирует на различные эпизоды санкций, а также какую реакцию вызывают эти санкции. В частности, было выявлено, насколько реакции российских представителей на вводимые ограничения соответствуют пониманию Запада о предназначении, легитимности и сигналах, связанных с санкциями. Авторы статьи искали высказывания, которые указывали либо на то, как говорящий интерпретирует воздействие и предполагаемый сигнал каждого «санкционного инцидента», либо содержали угрозу или фактический ответ на санкции ЕС и США, принятые Россией. Эти высказывания были разделены на три основные группы: «Заявления, утверждения или комментарии о санкциях», «Зеркальные меры в ответ на санкции» и «Ответы на санкции»; они более подробно описаны ниже.

На рис. 7 представлены основные организационные группы и подгруппы в зависимости от занимаемых спикерами должностей. Большинство заголовков, приписываемых российским чиновникам, относятся к материалам, в которых озвучена позиция представителей Администрации президента, Государственной думы, Министерства иностранных дел, Федеральной службы военно-технического сотрудничества и Министерства обороны; для этих групп была определена конкретная функциональная или техническая роль каждого представителя группы. Изучение заявлений представителей руководства страны с такой степенью детализации позволяет выявить различия в заявлениях и/или оценках перспектив, с которыми выступают различные правительственные чиновники, а также изучить, могут ли представители этих различных подгрупп выполнять задачу донести определенные типы посланий<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Заявления могут отличаться от официальных ответов российского правительства на западные санкции, а также включать различные модели в зависимости от того, кто говорит; эти паттерны могут меняться с течением времени или в зависимости от интенсивности/новизны санкций, введенных Западом.

Рисунок 7

Количество и источники заявлений представителей российской элиты о западных санкциях, 2014–2020



Источник: составлено авторами на основе новостной ленты «Интерфакс».

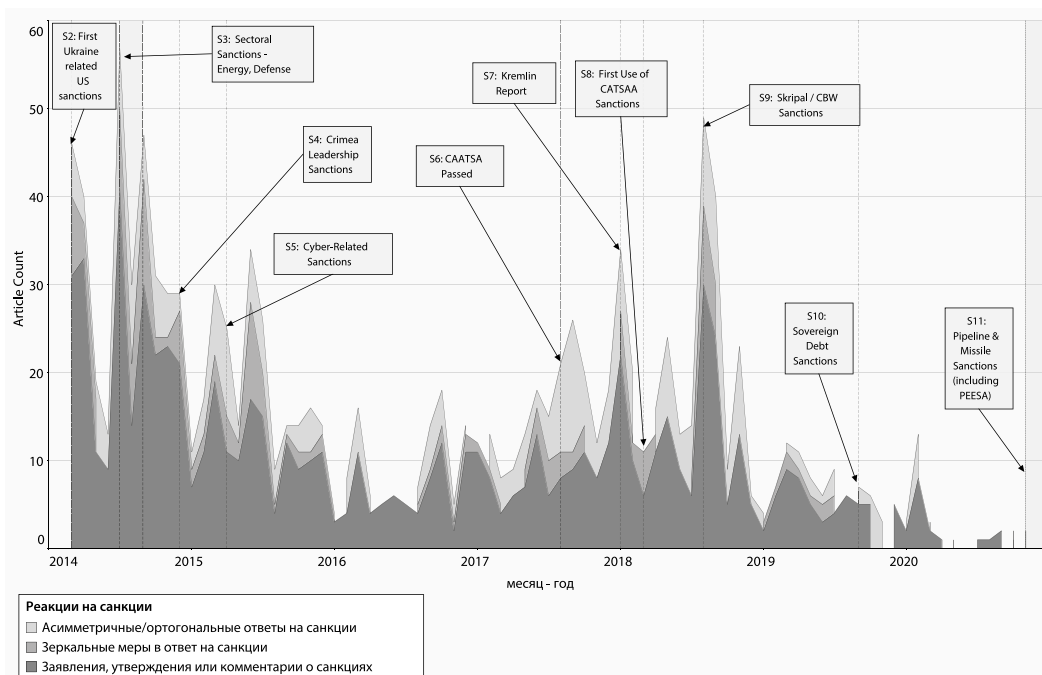
Наибольшее разнообразие в этих данных наблюдается в абсолютном и относительном количестве заявлений, сделанных президентом В.В. Путиным или высокопоставленными сотрудниками его аппарата, пик которых пришёлся на начало кризиса в Украине и позже, на 2018 год. Эти периоды совпадают с наибольшим числом заявлений, сделанных представителями российских элит.

Количество статей в новостной ленте, содержащих заявления о санкциях со стороны российских политических и бизнес-лидеров, коррелирует с каждой из основных точек эскалации санкционного режима США против России. Российские государственные деятели и лидеры бизнеса особенно часто выступали с заявлениями в марте–апреле 2014 года, когда США и ЕС впервые ввели санкции против России в связи с Украиной, а также летом того же года. Второй из этих периодов совпал с публикацией первых санкционных списков Министерства финансов США и контрсанкциями российского правительства в

августе 2014 года. Два других заметных всплеска правительственных и деловых комментариев наблюдались в январе 2018 и августе 2019 года, что совпало с публикацией в США «Кремлёвского доклада», в котором перечислены 210 потенциальных объектов санкций, и началом действия широкого пакета санкций против российского военно-промышленного комплекса. Однако число российских комментариев в указанные периоды было меньше, чем объём таких комментариев в начале 2014 года, несмотря на то что российская экономика несла всё более значительные издержки из-за американских санкций. Это позволяет сделать вывод о том, что правительственные и деловые элиты, возможно, смирились с тем, что санкции являются неизменной чертой отношений России и США.

Можно говорить не только о снижении объёма комментариев российской элиты относительно санкций США, но и об изменении характера таких заявлений. Это прослеживается на графике рис. 8, где закрашенные области соответствуют трём

**Рисунок 8**  
**Основные санкции США против России и категории заявлений российской политической и деловой элиты о санкциях, 2014–2020**



Источник: новостные публикации агентства «Интерфакс».

группам заявлений российской элиты о западных санкциях. Наиболее заметной за весь представленный на графике период является тёмно-серая область, которая представляет собой фактологические высказывания или мнения о западных санкциях. Эти комментарии включают в себя осуждение западных санкций, например заявления о том, что это необоснованные или лицемерные действия, а также утверждения о фактическом или потенциальном воздействии и эффективности ограничений. Хотя санкции Запада служат побудительным мотивом для подобных заявлений, они, по сути, выступают частью обычного торгова в дипломатическом дискурсе, поскольку не передают информацию о каких-либо действиях, которыми Россия может угрожать или которые она может предпринять в качестве прямого ответа на санкции Запада.

Дискурс представителей российской элиты относительно зеркального или асимметричного ответа на западные санкции показан серой и светло-серой областями на рис. 8. Зеркальные меры определялись как соответствующие западным теоретическим представлениям о санкциях и стратегическом взаимодействии между государствами — то есть меры, которые либо объявляют о капитуляции России перед западными санкциями, либо угрожают или вводят ответные меры, схожие по масштабу и воздействию ограничениям, которые Запад ввёл против России. Асимметричные меры представляют собой угрозы или действия, которые Россия чётко увязывает с западными санкциями, однако они принципиально отличаются от санкций Запада по масштабу, охвату и цели. Большинство таких заявлений демонстрирует связь между продолжением западных санкций и сокращением

сотрудничества России по международным вопросам, которые не имеют прямого отношения к Украине или связанным с ней санкциям Запада. Множество заявлений относится к сокращению поддержки Россией международных санкционных режимов, введённых в отношении других стран, таких как Сирия, Иран, Венесуэла и Северная Корея. Заявления этой группы в целом выражают солидарность России с другими государствами, которые подвергаются подобному «несправедливому» международному давлению, а в некоторых случаях эти комментарии передают намерение России подорвать эффективность ограничений в отношении других государств, включая Иран и Северную Корею.

Ещё в одной группе заявлений звучат мнения, что западные санкции привели к переориентации отношений России с другими странами, например прекращению совместных американо-российских усилий по борьбе с терроризмом или переключению приоритетов России на Азию. Наконец, в относительно небольшом, но важном корпусе заявлений содержатся возможные асимметричные ответные меры России против США или ЕС. Это комментарии с распыляемыми угрозами, которые могут указывать на эскалацию и/или расширение конфликта России с Западом, например угрозы санкций, которые «при-

чинят серьёзный дискомфорт американской стороне»<sup>23</sup>, «болезненные контрмеры»<sup>24</sup>, или «асимметричные действия»<sup>25</sup>. Хотя эти угрозы и бросаются в глаза, они заметно контрастируют с большим количеством заявлений об «ответных мерах», в которых явно используется язык западного академического дискурса о санкциях. Последние включают обещания, что Россия ответит «взаимными санкциями»<sup>26</sup>, которые будут пропорциональны по своему действию санкциям, введённым Западом против России<sup>27</sup>.

\* \* \*

Санкции всё чаще воспринимаются как долгосрочный элемент развернувшегося соперничества между Россией и Западом. Несмотря на то что санкции не всегда эффективны и часто не достигают поставленных целей, исследователи и эксперты традиционно рассматривают их как низкозатратные меры для выражения недовольства, принуждения или наказания другой стороны в ходе противостояния. В аналитических кругах американского истеблишмента санкции уже стали рутинным актом, направленным как минимум на то, чтобы послать соразмерный сигнал непокорной Москве: «Мы следим за этой (наносимой нам ущерб) деятельностью и собираемся её пресечь»<sup>28</sup>. Аналогичным образом прагма-

<sup>23</sup> Kremlin spokesman Dmitry Peskov, quoted by Interfax in “‘Serious discomfort; to be caused to U.S. in response to new sanctions against Russia — Peskov’, Moscow: Interfax. December 30, 2016.

<sup>24</sup> Russian Deputy Foreign Minister Sergei Ryabkov, quoted by Interfax in “Russia to take painful countermeasures if U.S. expands sanctions — Foreign Ministry’. Moscow: Interfax. October 19, 2016.

<sup>25</sup> Kremlin spokesman Dmitry Peskov, quoted in Interfax in “Russia will respond to sanctions imposed against it using principles of mutuality, but asymmetrical actions are also possible — Peskov’. Moscow: Interfax July 31, 2015; Franz Klintsevich, First Deputy Head of the Federation Council Defense and Security Committee, quoted by Interfax in “Broader U.S. sanctions against Russia to kill last chance for normalizing bilateral relations — Federation Council member”. Moscow: Interfax. October 27, 2017.

<sup>26</sup> Kremlin spokesman Dmitry Peskov, quoted by Interfax in “Peskov on Moscow’s possible reaction to extension of EU sanctions: reciprocity principle applies”. Moscow: Interfax. June 18, 2015.

<sup>27</sup> См., например: Заявление МИД России об ответных мерах в связи с враждебными действиями США. 2011. URL: [https://www.mid.ru/ru/maps/us/-/asset\\_publisher/unVXBj4ZGe8/content/id/4689067](https://www.mid.ru/ru/maps/us/-/asset_publisher/unVXBj4ZGe8/content/id/4689067) (дата обращения: 10.06.2021).

<sup>28</sup> White House. Remarks by President Biden on Russia The White House Briefing Room. April 15, 2021. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks-2021/04/15/remarks-by-president-biden-on-russia/> (accessed: 10.06.2021); *Mohammed A., Psaledakis D., Zengerle P.* Analysis: U.S. sanctions on Russia Will Send a Signal, if Not Deter. Reuters. March 22, 2021. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-sanctions-analysis/analysis-u-s-sanctions-on-russia-will-send-a-signal-if-not-deter-idUSKBN2BE16D> (accessed: 10.06.2021).

тики в Москве призывают Кремль не только усиливать и совершенствовать меры ответных действий принудительного характера, но и «рассматривать американские санкции как стимул для работы над дальнейшей экономической, финансовой, технологической, информационной и культурной независимостью в условиях глобальной конкуренции» [Trenin 2021]. Такие взгляды основаны на классической модели торгового соглашения, согласно которой в качестве центрального элемента стратегий угроз, введения санкций и учёта реакции объекта санкций рассматриваются реальные и ожидаемые издержки и выгоды, а также международные сигналы.

Как показано в данном исследовании, критические предположения, лежащие в основе такой стратегической динамики, эмпирически и аналитически ограничены. В многоаспектном исследовании российского дискурса и позиции Москвы в отношении санкций были выявлены фундаментальные различия в восприятии уместности санкций и оценке общего стратегического контекста. Результаты анализа российского дискурса позволяют сделать вывод, что односторонние санкции, введенные западными государствами, не только воспринимаются в России как нелегитимные, но и отражают стремление противника разжечь «цветные» революции и подорвать политические устои ненасильственными средствами. В этом контексте Москва склонна рассматривать санкции США как инструмент войны, тем самым потенциально расширяя и углубляя масштабы конфронтации. Нарастивая ключевые региональные и стратегические обычные и ядерные военные потенциалы, Москва решительно настроена использовать санкции вместе с другими невоенными инструментами как составную часть широкомасштабных наступательных операций принудительного характера в самых разных областях [Ven Bruusgaard 2021]. Это идёт вразрез с преобладающей западной концепцией, согласно которой санкции представляют собой средства стратегического соперничества, отличные от войны

или чётко сигнализирующие о намерениях замедлить или предотвратить эскалацию конфликта. Соответственно, предположения о том, что в этом стратегическом соревновании Россия и Запад зеркально отражают представления друг друга, не только не соответствуют действительности, но и мешают увидеть непреднамеренные результаты того, что каждой из сторон кажется малозатратной демонстрацией решимости или выверенных действий.

Представленный анализ дискурса позволяет сделать вывод о том, что расчёты ожидаемой выгоды санкций и непоследовательные сигналы сами по себе не отражают динамичный и многомерный характер санкционных угроз. Скорее, противоположные картины мира США и России потенциально усугубляют бремя неопределённости и расширяют обмен дорогостоящими санкционными сигналами между этими странами. Более того, взаимная безрезультативность односторонних санкций, по иронии судьбы, не только подтверждает оценки каждой из сторон относительно собственных рычагов воздействия, но и создаёт риски перетекания противоборства в новые области, в результате чего усилия по точному расчёту издержек окажутся неэффективными. Если не устраним такую динамику, она может свести на нет усилия по стратегическому восстановлению отношений и даже непреднамеренно повысить вероятность опасной эскалации.

Таким образом, разрыв между западным и российским подходами к угрозе и введению санкций предполагает несколько перспективных направлений для будущих исследований. *Во-первых*, будущим исследователям принудительного применения санкций необходимо стремиться к эмпатической оценке санкционных сигналов. Поскольку противоборствующие мировоззрения стран задают стратегический контекст, в рамках которого воспринимаются, оцениваются и анализируются санкции, соперникам необходимо совершенствовать сигналы, чтобы демонстрация решительности, надёжности, уверенности и репутации соответствовала системе координат

второй стороны. В этой связи новые исследования должны показать, как лучше всего адаптировать сигналы, чтобы они были восприняты желаемым образом, а не близоуко рассчитывать на нужное воздействие санкций на конкретную цель.

*Во-вторых*, с учётом склонности по крайней мере некоторых участников санкционного конфликта размывать границы между миром и войной, будущие исследования должны изучить взаимосвязь угроз санкций и собственно наказания. С ростом внимания к политике принуждения возник подход, согласно которому угрозы санкций и их введение должны рассматриваться как часть стратегического континуума. Хотя в настоящее время звучат мнения о том, что оправданно рассматривать угрозы и введение санкций как отдельные точки на этом континууме, результаты проведённого исследования демонстрируют, что угроза и введение санкций могут быть напрямую связаны, а это требует учёта рисков непреднамеренной эскалации [Morgan et al. 2020]. Механизмы, порождающие угрозы санкций как выверенную форму принуждения для одной стороны, могут только подстегнуть эскалационную логику другой стороны, которая сразу прибегнет к невоенным и военным инструментам конфронтации. Соответственно, внимание к корректировке действий должно начинаться не с традиционно подразумеваемой стратегии постепенной эскалации воздействия, а с переоценки ожидаемых результатов, целей санкций и стимулов для воздействия на критические факторы в процессе принятия решений государством-объектом.

Наконец, будущие исследования санкций должны быть напрямую связаны с более широким анализом динамики стратегического принуждения в различных сфе-

рах, в том числе в состоянии войны и стабильности. Поскольку санкции, как и другие невоенные инструменты, рассматриваются соперничающими стратегическими сообществами по-разному, такие угрозы и карательные меры приводят к целому ряду рисков как горизонтальной, так и вертикальной эскалации. С одной стороны, это может способствовать парадоксу стабильности-нестабильности, когда равновесие между великими державами на уровне военных потенциалов может приводить к более частому, но менее интенсивному противостоянию в иных сферах. Тем не менее различные картины мира предполагают, что такие конкурентные стратегии не являются ни дискретными, ни линейными, поскольку одна сторона может рассматривать санкции как средство выражения недовольства, рассеивающее вертикальную эскалацию, а другая сторона может воспринимать их как форму вертикальной эскалации. Поэтому низкозатратная форма постоянного давления на конкурента без пересечения «красных линий», в глазах одной стороны, может быть сродни хождению вслепую по минному полю, по мнению другой стороны. Такое расхождение в представлениях повышает риск либо спровоцировать рефлексивную эскалацию с переходом к военно-силовым действиям, либо ухудшить политические отношения настолько, что какие-либо перспективы конструктивного взаимодействия будут невозможны даже при более благоприятных стратегических обстоятельствах. В этой связи особое внимание к соотношению разных картин мира и позиций соперничающих сторон может вывести нас на новый уровень понимания непреднамеренных стратегических последствий долгосрочного соперничества великих держав.

# THE CLOUD OF SANCTIONS

## CONTENDING U.S.-RUSSIAN APPROACHES & STRATEGIC IMPLICATIONS

ADAM N. STULBERG

JONATHAN P. DARSEY

Georgia Institute of Technology, Atlanta, 30332, United States of America

### Abstract

Economic sanctions have been the defining feature of the relationship between Russia and the U.S. / EU since the 2014 Ukraine crisis, and both Moscow and Washington appear to accept that sanctions will remain in place indefinitely. This persistence of sanctions presents a paradox: Western policy makers have repeatedly increased the breadth and depth of these sanctions, despite little evidence that the sanctions have ‘worked’ to achieve their explicit and tangible objectives. This paper examines the nature and origin of this paradox using a multi-dimensional examination of Russian and US actions and discourse since the first imposition of Ukraine-related sanctions on Russia in March 2014. This analysis exposes fundamental differences over how the two sides perceive the appropriateness and strategic context of these sanctions, which reflect a basic difference in worldviews between Moscow and Washington. These contending worldviews potentially compound burdens of uncertainty and costly signaling in sanctions between the U.S. and Russia, which also introduces cross-domain risks that can defy efforts to fine-tune the imposition of costs. If not redressed, this dynamic can derail efforts at strategic reengagement, if not inadvertently elevate prospects for dangerous escalation.

### Keywords:

sanctions; Russia; US; EU; discourse.

### References

- Aalto P., Forsberg T. (2016). The Structuration of Russia's Geo-Economy under Economic Sanctions. *Asia Europe Journal*. Vol. 14. No. 2. P. 221–237. DOI: 10.1007/s10308-015-0446-6.
- Adamsky D. (2018). From Moscow with Coercion: Russian Deterrence Theory and Strategic Culture. *Journal of Strategic Studies*. Vol. 41. No. 1–2. P. 33–60. DOI: 10.1080/01402390.2017.1347872.
- Ang A., Peksen D. (2007). When Do Economic Sanctions Work? Asymmetric Perceptions, Issue Salience, and Outcomes. *Political Research Quarterly*. Vol. 60. No. 1. P. 135–145.
- Baldwin D. (2020). *Economic Statecraft: New Edition*. Princeton and Oxford: Princeton University Press. 424 p.
- Bellinger J. et al. (2020). *America's Use of Coercive Economic Statecraft: A Report from Select Members of the CNAS Task Force on the Future of U.S. Coercive Economic Statecraft*. Washington, D.C.: Center for New American Strategy. Available at: <https://www.cnas.org/publications/reports/americas-use-of-coercive-economic-statecraft> (accessed: 10.06.2021).
- Berzins J. (2019). Not ‘Hybrid’ but New Generation Warfare. In: Howard G., Czekaj M. (eds) *Russia's Military Strategy and Doctrine*. Washington, D.C.: The Jamestown Foundation. P. 157–184.
- Biden J., Carpenter M. (2018). How to Stand up to the Kremlin: Defending Democracy against Its Enemies. *Foreign Affairs*. Vol. 97. No. 1. P. 44–57.
- Brown W., Phillips G. (1991). *Making Sense of Your World: A Biblical Worldview*. Paperback. Salem, WI: Sheffield Publishing Company. 308 p.
- Connolly R. (2018). *Russia's Response to Sanctions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. 236 p.
- Darsey J., Stulberg A. (2019). Deaf Ears and the U.S.-EU-Russia Sanctions Tangle: Contending Strategic Discourses and Mutual Emboldenment. *International Organisations Research Journal*. Vol. 14. No. 3. P. 69–98.

- Drezner D. (2003). The Hidden Hand of Economic Coercion. *International Organization*. Vol. 57. No. 3. P. 643–659.
- Drezner D. (2018). Economic Sanctions in Theory and Practice: How Smart Are They? In: Greenhill K., Krause P. (eds) *Coercion: The Power to Hurt in International Politics*. New York and Oxford: Oxford University Press. P. 251–270.
- Foucault M. (1972). *The Archaeology of Knowledge and the Discourse on Language*. New York, NY: Pantheon Books. 256 p.
- Fridman O. (2018). *Russian “Hybrid Warfare”: Resurgence and Politicization*. New York, NY: Oxford University Press. 288 p.
- Griffiths M. (2007). Worldviews and IR Theory: Conquest or Coexistence? In: Griffiths M. (ed.) *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An Introduction*. London & New York: Routledge Taylor & Francis Group. P. 1–10.
- Hart R. (2000). Democracy and the Successful Use of Economic Sanctions. *Political Research Quarterly*. Vol. 53. No. 2. P. 267–284.
- Hedberg M. (2018). The Target Strikes Back: Explaining Countersanctions and Russia’s Strategy of Differentiated Retaliation. *Post-Soviet Affairs*. Vol. 34. No. 1. P. 35–54.
- Jervis R. (2017). *Perception and Misperception in International Politics—New Edition*. Princeton, N.J.: Princeton University Press. 544 p.
- Jonsson O. (2019). *The Russian Understanding of War: Blurring the Lines between War and Peace*. Washington, D.C.: Georgetown University Press. 200 p.
- Lektzian D., Patterson D. (2015). Political Cleavages and Economic Sanctions: The Economic and Political Winners and Losers of Sanctions. *International Studies Quarterly*. Vol. 59. No. 1. P. 46–58.
- Lektzian D., Sprechler C. (2007). Sanctions, Signals, and Militarized Conflict. *American Journal of Political Science*. Vol. 51. No. 2. P. 415–431.
- Morgan C. (2015). Hearing the Noise: Economic Sanctions Theory and Anomalous Evidence. *International Interactions*. Vol. 41. No. 4. P. 744–754.
- Morgan C., Bapat N., Kobayashi Y. (2014). Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945–2005: Updating the TIES Dataset. *Conflict Management and Peace Science*. Vol. 31. No. 5. P. 541–558.
- Morgan C., Radtke M., Ragauskas R., Webb C. (2020). Essay 1: The Threat and Imposition of Sanctions. *International Studies Perspectives*. Vol. 21. P. 6–11.
- Nikitina Y. (2014). The ‘Color Revolutions’ and ‘Arab Spring’ in Russian Official Discourse. *Connections: The Quarterly Journal*. Vol. 14. No. 1. P. 7–104.
- O’Toole B., Fried D. (2021). How to Deploy Economic Tools against Putin’s Aggression. *New Atlanticist*. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/how-to-deploy-economic-tools-against-putins-aggression> (accessed: 10.06.2021).
- Peterson, T., Drury A. (2011). Sanctioning Violence: The Effect of Third-Party Economic Coercion on Militarized Conflict. *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 55. No. 4. P. 580–605.
- Sisson M., Siebens J., Blechman B. (eds) (2020). *Military Coercion and US Foreign Policy: The Use of Force Short of War*. Oxfordshire, UK: Routledge Taylor & Francis Group. 250 p.
- Timofeev I. (2019.) *Europe Under Fire from US Secondary Sanctions*. Moscow, Russian Federation: Valdai Discussion Club. Available at: <https://valdaiclub.com/a/reports/europe-under-fire/> (accessed: 10.06.2021).
- Timofeev I. (2020). *Post-COVID-19 Sanctions Policies: Are We in for Epidemics of Sanctions?* Moscow, Russian Federation: Valdai Discussion Club. Available at: [https://valdaiclub.com/a/reports/post-covid-19-sanctions-policies/?sphrase\\_id=1357640](https://valdaiclub.com/a/reports/post-covid-19-sanctions-policies/?sphrase_id=1357640) (accessed: 10.06.2021).
- Trenin D. (2021). *No Emotions or Illusions: The Future of U.S.-Russian Relations*. Moscow, Russian Federation: Carnegie Endowment for International Peace. Available at: [https://carnegie.ru/commentary/84209?utm\\_source=rssemail&utm\\_medium=email&mkt\\_tok=MDk1LVBQVj04MTMAAAf8If9dYAg9jyVAbjLds-o18pROWEFom1C7oXsvCSFclsPtlE67i6ryx-ooBZEoFA152C42ci1HC3bwBr aw2pEO4c8fNWQm94YOSN3Cpjfuxw](https://carnegie.ru/commentary/84209?utm_source=rssemail&utm_medium=email&mkt_tok=MDk1LVBQVj04MTMAAAf8If9dYAg9jyVAbjLds-o18pROWEFom1C7oXsvCSFclsPtlE67i6ryx-ooBZEoFA152C42ci1HC3bwBr aw2pEO4c8fNWQm94YOSN3Cpjfuxw) (accessed: 10.06.2021).
- Ven Bruusgaard K. (2021). Russian Nuclear Strategy and Conventional Inferiority. *Journal of Strategic Studies*. Vol. 44. No. 1. P. 3–35.
- Wright M. (1982). *Masters of International Thought: Major Twentieth-Century Theorists and the World Crisis and Morality and Foreign Policy*. Baton Rouge, LA: Louisiana State University Press. 262 p.
- Yarhi-Milo K., Kertzer J., Renshon J. (2018). Tying Hands, Sinking Costs, and Leader Attributes. *Journal of Conflict Resolution*. Vol. 62. No. 10. P. 2150–2179.