

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2410-7395-2025-2-174-190>

САНКЦИИ АДМИНИСТРАЦИИ ДЖ. БАЙДЕНА ПРОТИВ ЕВРЕЙСКИХ ПОСЕЛЕНЦЕВ НА ЗАПАДНОМ БЕРЕГУ РЕКИ ИОРДАН: ПОЛИТИЧЕСКОЕ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ ДЛЯ АМЕРИКАНО-ИЗРАИЛЬСКИХ ОТНОШЕНИЙ

Е. А. Якимова

Институт востоковедения Российской академии наук, Москва, Россия

Статья посвящена выявлению специфики санкций администрации Дж. Байдена в отношении радикально настроенных израильских физических и юридических лиц, участвующих в поселенческом движении. Автор опирается на концепцию палестино-израильского экономического мира, интерпретируя давление США как нетипичное проявление, а также на широкую трактовку понятия санкций с определяющим значением их политического эффекта. Анализируются динамика американо-израильских отношений на этапе от инаугурации 37-го правительства Израиля до начала военной кампании ЦАХАЛ в секторе Газа с акцентом на критике Белого дома в адрес крайне правых министров, опирающихся на поддержку поселенцев, статистика и оценка причин всплеска столкновений еврейских поселенцев и палестинцев на Западном берегу реки Иордан в предшествующем санкциям США 2023 г. Исследуется исполнительный Указ Президента США № 14115, регламентирующий ограничения в отношении деятелей поселенческого движения, поддерживающих их организаций и фондов, а также вспомогательные документы, прямо или косвенно повлиявшие на характер рестрикций в связи с ситуацией на Западном берегу, проводятся параллели с аналогичными мерами воздействия, утвержденными США в разные годы в адрес Сирии. Автор приходит к выводу об ограниченности влияния американских санкций на Израиль, что явилось следствием слабой проработанности данных мер, отсутствия контроля над их исполнением, а также недостаточного учета специфики ситуации на Западном берегу, характеризующейся не только ростом насилия со стороны радикальных поселенцев, но и активизацией межпалестинских противоречий.

Ключевые слова: еврейские поселения, исполнительный указ, США, Израиль.

BIDEN ADMINISTRATION SANCTIONS ON JEWISH SETTLERS IN THE WEST BANK: POLITICAL AND ECONOMIC IMPLICATIONS FOR US-ISRAEL RELATIONS

Elizaveta A. Iakimova

Institute of Oriental Studies, Russian Academy of Science, Moscow, Russia

The article focuses on identifying the specifics of sanctions imposed by the Biden administration against radical Israeli individuals and legal entities actively involved in the settlement

movement. The author relies on the Palestinian-Israeli economic peace concept, defining US pressure as its atypical manifestation, as well as on a broad interpretation of the term «sanctions» with the determining significance of their political effect. The dynamics of the US – Israeli relations from the inauguration of the 37th Israeli government to the start of the IDF military campaign in the Gaza Strip with a particular emphasis on the White House's criticism of far-right ministers who rely on settler's support, statistics and assessment of the reasons for the surge in clashes between Jewish settlers and Palestinians in the West Bank in the pre-US sanctions year of 2023 are analyzed. The Executive Order of the US President No. 14115, regulating restrictions on the active members of the settlement movement, organizations and foundations supporting them, and related documents that directly or indirectly impacted on the nature of the restrictions in connection with the situation in the West Bank are examined; analogies are drawn with similar measures of influence approved by the US in different years towards Syria. The author comes to conclusions that the limited impact of the American sanctions on Israel was a consequence of poorly developed restrictions, the lack of control over their implementation, as well as insufficient consideration of the specifics of the situation in the West Bank, characterized not only by the growth of violence on the part of the most radical settlers, but also by the intensification of inter-Palestinian contradictions.

Keywords: jewish settlements, executive order, USA, Israel.

Введение

Еврейские поселения на Западном берегу реки Иордан (ЗБРИ) традиционно считаются одним из препятствий на пути мирного урегулирования на Ближнем Востоке, однако, как правило, оттесняются на второй план актуальными событиями, такими как регулярно повторяющиеся эскалации конфликта в секторе Газа или борьба за суверенитет над Иерусалимом. В 2024 г. в условиях продолжающейся войны Израиля против палестинской группировки ХАМАС администрация президента США Дж. Байдена пошла на беспрецедентный для своей региональной политики, но согласующийся с глобальной тактикой давления на геополитических противников шаг в ответ на вспышку насилия на ЗБРИ, введя санкции, затронувшие преимущественно израильских физических и юридических лиц. Свое решение Белый дом объяснил угрозами расширения противостояния на новом театре военных действий, а также поддержкой миротворческих усилий на базе принципа «два государства для двух народов». Вместе с тем характер американских ограничений мало соответствовал поставленным задачам, что позволяет рассматривать их в большей степени как способ изменения баланса сил на израильской внутривосточной арене.

Целью статьи является выявление специфики применения Вашингтоном санкционного давления в отношении активистов еврейского поселенческого движения на ЗБРИ и их объединений. С одной стороны, американские рестрикции анализируются в контексте попыток активизации мирного урегулирования на Ближнем Востоке в условиях неспособности Белого дома добиться прекращения огня в секторе Газа или выполнить поставленную до войны «Железных мечей» задачу нормализации отношений между Израилем и Саудовской Аравией. С другой стороны, огра-

ничения США рассматриваются как способ стимулирования изменений в правительстве Израиля после возвращения к власти в декабре 2022 г. Б. Нетаньяху, заключившего коалиционные соглашения с крайне правыми политиками, опирающимися на электорат среди поселенцев.

В качестве методологической основы исследования выступает концепция так называемого экономического мира, подразумевающая побуждение участников ближневосточного конфликта к его прекращению экономическими факторами при вытеснении на второй план наиболее острых политико-дипломатических аспектов, таких как границы, статус Иерусалима и проблема беженцев [11]. Однако в отличие от классического подхода, предполагающего позитивную мотивацию, администрация Дж. Байдена отошла от сложившейся практики, предприняв попытку, подтолкнуть Израиль к миру через ограничения.

Центральным понятием исследования являются санкции. При их характеристике автор использует определение И. Н. Тимофеева, согласно которому, несмотря на оказание воздействия экономическими инструментами, «концептуальным ядром» термина является «политическая природа» [1. – С. 28]. Значительное внимание уделяется факторам, влияющим на согласие страны, попавшей под рестрикции, действовать в интересах их отмены, или государства-инициатора снять санкции. При этом за основу берутся выводы Х. Каэтано, А. Галего и А. Калейро, утверждающие, что «вероятность капитуляции» автора санкций выше в том случае, если его целью является смена политического режима [5].

Выстраивание контактов администрации Дж. Байдена и 37-го правительства Израиля

До начала войны «Железных мечей» в секторе Газа диалог руководства США с 37-м правительством Израиля развивался весьма напряженно, что было обусловлено недовольством Вашингтона как составом кабинета министров ближневосточной страны, так и планируемыми им реформами. Демократическая администрация Соединенных Штатов без энтузиазма отнеслась к победе партии «Ликуд» под руководством Б. Нетаньяху на выборах в Кнессет 25-го созыва в ноябре 2022 г., однако подлинной угрозой особым отношениям двух государств в среде американских политиков и экспертов стали восприниматься назначения на посты министра финансов и министра национальной безопасности Б. Смотрича и И. Бен-Гвира [4]. При этом недовольство США было вызвано не только крайне правыми взглядами двух политиков, но и тем, что они получили широкие полномочия в области контроля над работой полиции и строительства новых единиц жилья на ЗБРИ. В этой связи в окружении Дж. Байдена еще до инаугурации кабинета Б. Нетаньяху было высказано мнение, что Белый дом постарается добиться снижения влияния указанных министров на процесс принятия решений в Израиле [13].

Дополнительным поводом для противоречий послужил коалиционный проект реформы системы юстиции Израиля, частью которой должно было стать ограничение полномочий Верховного суда (БАГАЦ). Данные меры воспринимались Вашингтоном преимущественно как подрыв системы разделения властей, а в более широком смысле – демократических основ израильской государственности и особых отношений с Соединенными Штатами [6]. Вместе с тем косвенно судебная реформа также рассматривалась в контексте вопроса еврейской поселенческой активности, что было продиктовано предшествующей деятельностью министра юстиции, члена «Ликуд» Я. Левина, ранее выступавшего за официальное включение еврейских поселений на ЗБРИ в состав Израиля [16].

Лишь последующая террористическая атака ХАМАС на южные израильские районы 7 октября 2023 г. потребовала от Вашингтона явно выраженной поддержки кабинета Б. Нетаньяху в его ответных действиях. На начальном этапе это привело к увеличению военной помощи и признанию права Израиля на самооборону. В дальнейшем по мере расширения военной кампании напряженность начала нарастать вновь, основанием для чего становилось отсутствие консенсуса по стратегии и тактике ведения боевых действий.

Ситуация на ЗБРИ и подход к ней администрации Дж. Байдена

Коалиционные соглашения Б. Нетаньяху с крайне правыми партиями «ха-Цийонут ха-Датит» и «Оцма Йехудит» сделали развитие поселенческой активности на Западном берегу реки Иордан одним из приоритетов 37-го правительства. В соответствии с оценками Офиса представителя Европейского союза на Западном берегу и в секторе Газа, активизация государственной поддержки поселенчества послужила первым серьезным стимулом резкого роста напряженности между еврейским и палестинским населением [21]. Следующим фактором оказалась атака ХАМАС 7 октября 2023 г., спровоцировавшая общий рост враждебности к палестинцам в израильском обществе.

По данным израильской правозащитной организации Yesh Din (*ивр.* «Есть закон»), специализирующейся на оказании юридической помощи палестинцам, 2023 г. стал беспрецедентным и по количеству, и по серьезности всплеск насилия на ЗБРИ с момента начала ООН систематических наблюдений в середине 2000-х гг. [20]. Пик эскалации пришелся на последние три месяца года, что совпало с первой фазой операции ЦАХАЛ в секторе Газа. Подобные выводы нашли подтверждение в отчете Управления ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ), по статистике которого, с октября 2023 г. был зафиксирован 251 серьезный инцидент, приведший к гибели палестинцев и/или значительной порче их имуще-

ства. Среднесуточный показатель составил 6 нападений в день, в то время как в первой половине года он был в два раза ниже [9].

Более детальный анализ Совета по правам человека ООН показал, что 2023 г. оказался шестым подряд по приросту насилия на ЗБРИ [10]. Причиной последовательного усиления напряженности были регулярные рейды израильской армии и полиции, которые в свою очередь обусловливались резким увеличением атак палестинцев на израильтян, а также ослаблением сил безопасности Палестинской национальной администрации (ПНА). Последнее обстоятельство привело к активизации в данном районе ячеек ХАМАС, а также близких к нему группировок «Народный фронт освобождения Палестины» (НФОП) и «Бригады Дже-нина» с целью добиться начала третьего всеобщего палестинского восстания – интифады и отстранения от власти палестинского лидера М. Аббаса [8].

Администрация президента США Дж. Байдена фокусировалась на проблеме насилия на ЗБРИ с началом работы правительства Б. Нетаньяху, однако апогеем внимания к теме стал конец 2023 г., что продиктовано не только ростом числа столкновений, но и их негативным влиянием на интересы Белого дома. Опасаясь международной критики за предоставление Израилю оружия, но не имея возможности остановить поставки продукции американского ВПК, необходимой ЦАХАЛ для проведения операции «Железные мечи» в секторе Газа, Вашингтон отложил выдачу разрешений на экспорт американских винтовок М16, объяснив свое решение возможностью их передачи поселенцам. При этом особую роль сыграло то, что винтовки официально закупались для нужд израильской полиции. С одной стороны, данное обстоятельство позволило увязать ограничения с рисками от деятельности крайне правого министра национальной безопасности И. Бен-Гвира, контролирующего работу правоохранителей и поддерживающего поселенцев. С другой стороны, таким образом Белый дом фактически не отступал от обязательств по оказанию военной помощи, так как инициировал запрет не для вооруженных, а для полицейских сил [15].

Еще более резкое недовольство США спровоцировали ограничения, введенные после атаки ХАМАС 7 октября 2023 г. правительством Б. Нетаньяху на передвижения с ЗБРИ в Израиль, включая аннулирование разрешений на работу. По мнению тогдашней американской администрации, указанные меры ущемили в правах палестинцев с американским гражданством и нарушили условия договоренностей о безвизовом режиме между Израилем и США, которые в ускоренном режиме вступили в силу с 19 октября 2023 г., позиционируясь в качестве дополнительной поддержки региональному союзнику после беспрецедентного теракта. В результате следующей формой американского влияния на Израиль стали визовые ограничения. Государственный департамент 5 декабря

2023 г. анонсировал политику запрета права на въезд для лиц, прямо или косвенно причастных к нападениям на палестинцев на ЗБРИ. Обусловливался этот шаг не только всплеском такого рода инцидентов, но и тем, что, правительство Б. Нетаньяху должным образом не отреагировало ни на действия радикалов, ни на предшествующие призывы Вашингтона ужесточить контроль за безопасностью в рассматриваемом районе¹.

Несмотря на прецеденты в собственной истории и в практике ЕС, администрация Дж. Байдена отказалась от введения даже временной особой маркировки для продукции из еврейских поселений. После подписания соглашения «Осло II» в 1995 г. Таможенные правила США предписывали обозначать товары, сделанные на ЗБРИ, соответствующим образом [18]. Однако по итогам визита госсекретаря США М. Помпео на Западный берег в 2020 г. первая администрация Д. Трампа постановила, что все произведенные товары на территории «зоны С» Западного берега реки Иордан, находящейся под полным израильским военным и административным контролем, должны иметь знак «Сделано в Израиле». Мотивировалось это намерением отразить «реалистичный подход» Белого дома к территориальному вопросу в палестино-израильском конфликте, а также суть соглашений «Осло II», которые разделили Западный берег между Израилем и ПНА [18].

Вопреки прозвучавшим весной 2024 г. заявлениям о возможности пересмотра маркировки товаров из поселений подобная мера от администрации Дж. Байдена так и не последовала, хотя значительного негативного экономического эффекта ни для одной из сторон она бы не имела. С 2010 г. импорт Соединенными Штатами продукции, произведенной израильянами на ЗБРИ, варьируется в диапазоне 3–8 млн долларов, в то время как сами еврейские поселенцы мотивированы к проживанию в данном районе прежде всего идеологическими соображениями, а их вклад в израильскую экономику весьма ограничен. Более того, в сентябре 2024 г. Палата представителей Конгресса США приняла законопроект, закрепляющий нормы об указании происхождения продукции с ЗБРИ, введенные при Д. Трампе. Обусловливалось это борьбой с движением «Бойкот, изоляция, санкции» (BDS-Movement), которое рассматривается Израилем как антисемитское [19].

Правовые основания американских санкций против поселенцев

Как и в аналогичных случаях право президента США наложить рестрикции в связи с эскалацией насилия на ЗБРИ основывалось на Законе о международных чрезвычайных экономических полномочиях (IEEPA)

¹ См.: Announcement of Visa Restriction Policy to Promote Peace, Security, and Stability in the West Bank. – URL: <https://2021-2025.state.gov/announcement-of-visa-restriction-policy-to-promote-peace-security-and-stability-in-the-west-bank/>

1977 г. Данный документ наделяет главу государства возможностью ограничивать экономические операции с иностранными государствами, физическими и юридическими лицами с целью реагирования на «необычную и чрезвычайную угрозу, источник которой полностью или в значительной степени находится за пределами Соединенных Штатов» с сопутствующим объявлением в стране чрезвычайного положения¹.

Сами ограничения в отношении израильских физических и юридических лиц, связанных с еврейской поселенческой активностью на Западном берегу реки Иордан, были введены исполнительным Указом Дж. Байдена № 14115 от 1 февраля 2024 г. Во вступительной части документа, как того требует ИЕЕРА, отмечалось наличие угрозы для внешней политики Соединенных Штатов, создаваемой экстремистски настроенными поселенцами, а также мерами по насильственному перемещению людей и уничтожению собственности². Выделялись три группы рисков для американских интересов в регионе, а именно торпедирование усилий по урегулированию палестино-израильского конфликта, подрыв безопасности Израиля, гарантом которой выступают США, а также вероятность «широкой региональной дестабилизации», от которой могут пострадать американские граждане, работающие на Ближнем Востоке³.

Под санкции США попали физические и юридические лица, соответствующие одному из следующих критериев:

- 1) прямое или косвенное участие в нарушении мира и стабильности на ЗБРИ;
- 2) прямое или косвенное вовлечение в планирование, руководство или осуществление актов насилия или угроз насилием в отношении гражданских лиц для побуждения их к смене места жительства, уничтожение или угрозы уничтожением имущества, лишение права собственности;
- 3) совершение, попытка совершения или участие в подготовке терактов на ЗБРИ⁴.

Санкции включали замораживание активов в США, принадлежащих физическим и юридическим лицам, подпадающим под обозначенные критерии, запрет на использование ими американской финансовой системы для любых транзакций, а также отказ во въезде в Соединенные Штаты. Налоговые резиденты США потеряли право, за исключением ряда гуманитарных ограничений, совершать с ними любые транзакции, передавать товары или оказывать услуги⁵. Отдельно подчеркивалось, что

¹ См.: The International Emergency Economic Powers Act: Origins, Evolution, and Use. – Washington : Congressional Research Service, 2024.

² См.: Executive Order 14115 of February 1, 2024 Imposing Certain Sanctions on Persons Undermining Peace, Security, and Stability in the West Bank. – URL: <https://ofac.treasury.gov/media/932576/download?inline>

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

указанные действия могут распространяться на должностных лиц. Это создало риски применения санкций к министрам И. Бен-Гвиру и Б. Смотричу [3].

По форме президентский Указ № 14115 в целом совпадает с другими аналогичными документами, к примеру, регламентирующими санкции в отношении Сирии, но в содержательной части между ними имеется ряд существенных отличий. Во-первых, президентский Указ 13399 от 25 апреля 2006 г., ужесточивший рестрикции в адрес Дамаска в ответ на убийство в феврале предшествующего года бывшего премьер-министра Ливана Р. Харири, считавшееся Белым домом следствием сирийского военного присутствия в соседней стране, включал обязательство содействовать исполнению резолюции Совета безопасности ООН № 1595, положенной в основу международного расследования случившегося¹. Хотя применительно к положению на ЗБРИ ООН регулярно утверждались соответствующие документы, включая резолюцию Совбеза № 2334, признающую еврейские поселения нарушением международного права², отсылки к ней в Указе № 14115 нет. Особенно значим данный факт потому, что во время голосования по резолюции № 2334 в декабре 2016 г. Вашингтон отказался использовать право вето для защиты израильских интересов, что спровоцировало кризис в отношениях тогдашнего правительства Б. Нетаньяху и администрации Б. Обамы [17].

Во-вторых, в обоснование объявления чрезвычайного положения в связи с ситуацией в Сирии, согласно, например, президентскому Указу № 13572 от 29 апреля 2011 г., вошли нарушения в САР прав человека³, в то время как в случае с Израилем такое упоминание в тексте соответствующего документа отсутствует. Исходя из этого, можно предположить, что американская администрация сознательно избегала включения в президентский Указ № 14115 серьезных нарушений, таких как невыполнение резолюций ООН или положений международного гуманитарного права, поскольку в подобной формулировке отмена санкций в отношении Израиля при выполнении правительством Б. Нетаньяху условий администрации Дж. Байдена стала бы более серьезной проблемой.

В дополнение к президентскому Указу Агентство по борьбе с финансовыми преступлениями Министерства финансов (FinCEN) выпустило предупреждение для финансовых учреждений Соединенных Штатов,

¹ См.: Executive Order 13399 – Blocking Property of Additional Persons in Connection with the National Emergency with Respect to Syria. – URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-13399-blocking-property-additional-persons-connection-with-the-national>

² См.: Resolution 2334. UN Security Council. – URL: <https://www.un.org/webcast/pdfs/SRES2334-2016.pdf>

³ См.: Executive Order 13572 - Blocking Property of Certain Persons with Respect to Human Rights Abuses in Syria. – URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/04/29/executive-order-13572-blocking-property-certain-persons-respect-human-ri>

позволяющее выявлять подозрительную активность резидентов. Было выделено четыре потенциальных признака таких транзакций:

1) перечисление средств группе лиц или организации, включая НКО, которая связана или была связана с радикальными поселенцами на ЗБРИ;

2) информация о транзакции, указывающая на финансирование компаний или групп, связанных с поселенцами-экстремистами;

3) не имеющий экономического обоснования перевод средств НКО, поддерживающей поселенцев-экстремистов, особенно если ранее такая организация объявляла сбор пожертвований;

4) покупка тактического военного снаряжения для перепродажи за рубежом, конечные получатели которого могут находиться на ЗБРИ и быть связанными с экстремистски настроенными поселенцами¹.

В предупреждении FinCEN речь шла преимущественно об «израильских воинственных экстремистах» или о «экстремистских израильских поселенцах», нападающих на палестинцев. Случаи обратной агрессии лишь вскользь упомянуты во вступительной части, в то время как в перечислении самих предупреждений они могут скрываться за размытой формулировкой «воинствующие группы экстремистов на Западном берегу»². Данная особенность, вероятно, объясняется тем, что выявлению финансовой активности, связанной с поддержкой запрещенных в США палестинских организаций, были посвящены другие документы, утвержденные до и после атаки 7 октября 2023 г.

Появление предупреждения могло стать следствием не столько содействия исполнению президентского указа, сколько намерением выявлять американских резидентов, перечисляющих средства на ЗБРИ, что стало предметом критики. С одной стороны, подобная деятельность в условиях эскалации конфликта воспринималась подрывающей статус Вашингтона как посредника. С другой стороны, прозвучали призывы к пересмотру подраздела 501(c)(3) раздела 26 Кодекса США, регламентирующего освобождение от налогов некоторых организаций, среди которых оказались спонсоры поселенческого движения [14].

Косвенно относящимся к ограничениям США применительно к еврейским поселенцам можно считать Исполнительный указ 14114 от 22 декабря 2023 г., вводящий расширенные возможности применения к иностранным финансовым учреждениям вторичных санкций [2]. Хотя эти меры напрямую нацеливались на блокирование России, судя по всему, они были приняты к сведению израильскими банками, не желающими создать для себя риски при взаимодействии с США.

¹ См.: FinCEN Alert on Israeli Extremist Settler Violence Against Palestinians in the West Bank. – URL: https://www.fincen.gov/sites/default/files/shared/FinCEN_Alert_Extremist_Violence_FINAL_2.1.24.pdf

² Там же.

Этапы введения санкций и подсанкционные лица

На основании Указа № 14115 было подготовлено девять пакетов санкций, в первый из которых 1 февраля 2024 г. вошли четыре физических лица, обвиненных США не только в насилии в отношении палестинцев, но и в нападениях на израильских левых активистов¹. Со второй волны рестрикции распространяются на сельскохозяйственные поселения на спорной территории. Так, в марте 2024 г. под американские санкции попали не только Цви Бар-Йосеф, Моше Шарвит, но и принадлежащие им фермы, классифицированные как форпосты на палестинских территориях².

Далее перечень подсанкционных лиц пополняют поселенческие организации и фонды. В апреле 2024 г. ограничения распространились на Mount Hebron Fund и НКО Shlom Asiraich³, с лета того же года – на крупные крайне правые организации с более широким спектром деятельности, прямо или косвенно затрагивающей иные аспекты палестино-израильского конфликта. В их числе были Lehava⁴, выступающая категорически против любого сотрудничества с неевреями, Tzav 9, ориентированная на блокировку доставки в сектор Газа гуманитарной помощи, Hashomer Yesh, финансирующая развитие форпостов⁵, молодежная организация Hilltop Youth⁶. При этом последняя в Израиле не рассматривается формализованным объединением, считаясь условным обозначением молодых религиозных сторонников поселенческой активности, которым не чужда запрещенная в стране националистическая каханистская идеология. В ноябре 2024 г. под американские санкции попала небольшая строительная компания Eyal Hari Yehuda Company, непосредственно занимавшаяся строительством в спорном районе, а также крупнейшая поселенческая организация Amana, финансировавшая инфраструктурные проекты на ЗБРИ⁷.

¹ См.: Announcement of Further Measures to Promote Peace, Security, and Stability in the West Bank. – URL: <https://2021-2025.state.gov/announcement-of-further-measures-to-promote-peace-security-and-stability-in-the-west-bank/>

² См.: West Bank-related Designations; Russia-related Designation; Counter Narcotics Designation and Designations Updates; Transnational Criminal Organizations Designation Update. – URL: <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20240314>

³ См.: Treasury Designates Entities Involved in Raising Funds for Violent Extremists in the West Bank. – URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2281>

⁴ См.: Designation of Individuals and Entities Contributing to Violence and Instability in the West Bank. – URL: <https://2021-2025.state.gov/designation-of-individuals-and-entities-contributing-to-violence-and-instability-in-the-west-bank/>

⁵ См.: Sanctions on Israeli Entity and Individual. – URL: <https://2021-2025.state.gov/sanctions-on-israeli-entity-and-individual/>

⁶ См.: Treasury Designates Extremist Settler Group in West Bank. – URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2622>

⁷ См.: Sanctioning Additional Violent Israeli Individuals and Entities. – URL: <https://www.state.gov/sanctioning-additional-violent-israeli-individuals-and-entities/>

Среди израильских должностных лиц в санкционном списке оказался лишь гражданский координатор безопасности поселения Ицхар – Ицхак Леви Филант, формами запрещенной деятельности которого были названы установка блокпостов и патрулирование своего населенного пункта¹. От рестрикций применительно к членам кабинета министров Израиля Белый дом в итоге отказался, что может быть обусловлено различными причинами, варьирующимися от нежелания косвенно поддерживать преследование израильских должностных лиц в международных судебных институтах до опасения распада правительства, что помешало бы переговорам по прекращению огня в секторе Газа.

Не исключено, что в Вашингтоне осознали, что вместо подрыва электоральной базы Б. Смотрича и И. Бен-Гвира американские санкции, наоборот, дают им основания для консолидации населения, придерживающегося правых взглядов. Если в целом рейтинг одобрения двух указанных политиков в 2024 г. не превышал 40%, то в среде правого религиозного населения он доходил до 77–78%, уступая лишь Б. Нетаньяху². Подобный результат позволял им надеяться на переизбрание в случае досрочных выборов, если не отдельными списками, то в составе коалиции, аналогично голосованию 2022 г.

Всего в санкционном листе США значилось более 30 израильских физических и юридических лиц. Единственным представителем палестинцев оказалась организация «Логово льва», попавшая под ограничения 6 июня 2024 г. на основании нескольких обстрелов израильских транспортных средств и столкновения с силами безопасности ПНА в 2022 г., а также нападения на израильских военных в 2024 г.³ Однако в силу своей запрещенной деятельности «Логово льва» и без того не имело официального финансирования или руководства, опасющегося запрета на въезд в США [12]. Кроме того, к июню 2024 г. в Израиле группировка считалась фактически бездействующей.

Реакция Израиля на американские санкции

Первоначально правительство Б. Нетаньяху не восприняло американские рестрикции всерьез, не продемонстрировав решимости предпринимать какие-либо действия для их отмены или привлечения к ответственности воинственных поселенцев. Причиной тому послужило, вероятно, включение в первый пакет санкций лишь нескольких человек, что не угрожало ни интересам страны, ни ее отношениям с Белым домом.

¹ См.: Sanctions on Israeli Entity and Individual. – URL: <https://2021-2025.state.gov/sanctions-on-israeli-entity-and-individual/>

² См.: How Israelis view their government, institutions and leaders. – URL: <https://www.pewresearch.org/global/2024/06/20/how-israelis-view-their-government-institutions-and-leaders/>

³ См.: Sanctioning Violent Palestinian Group in the West Bank. – URL: <https://2021-2025.state.gov/sanctioning-violent-palestinian-group-in-the-west-bank/>

В результате в заявлениях, адресованных Вашингтону, израильский премьер-министр настаивал, что в большинстве своем поселенцы – это законопослушные граждане, многие из которых служат в ЦАХАЛ. Последнее замечание было призвано намекнуть, что рестрикции косвенно отражаются на боеспособности государства в условиях войны в Газе.

Вскоре после опубликования первых перечней подсанкционных лиц из опасений вторичных санкций израильские банки стали вводить блокировки для попавших под ограничения еврейских поселенцев [3]. Поскольку эти меры вступали в силу без предварительного предупреждения столкнувшиеся с ними израильтяне рисковали потерять доступ ко всем финансам, что встретило недовольство министра финансов Б. Смотрича. Политик пообещал дать ответ, в качестве которого избрал давление на экономику ПНА. В связи с нарастающими рисками Министерство финансов США в марте 2024 г. направило в Банк Израиля официальное письмо с фактическим разрешением на обслуживание граждан, попавших под санкции, без последствий для интересов израильских финансовых учреждений в Соединенных Штатах [13]. Хотя это создало условия для проведения необходимых операций, таких как получение заработной платы, социальных выплат или приобретение кормов для животных, проживающих на фермах, другие банковские услуги остались недоступны [3].

В связи с этим были найдены методы обхода санкций, в которых больше остальных преуспела Tzav 9. Данная организация сделала упор на использование виртуальных платежных сервисов PayBox и Bit, получивших популярность в Израиле примерно за три года до американских санкций, а также создание многослойной системы перевода средств с привлечением широкого круга лиц, напрямую не связанных с руководством, попавшим под персональные ограничения [7]. Lehava и ряд фермерских хозяйств перешли на прием пожертвований в наличной форме, также среди физических лиц был выявлен факт перевода имущества на родственников, не вовлеченных в поселенческое движение [7]. Примечательно, что США не отреагировали на такого рода нарушения.

Заключение

В целом санкции администрации Дж. Байдена создали определенные сложности для попавших под них физических и юридических лиц, однако не стали основанием для прекращения ими своей деятельности. Наоборот, меры Белого дома были восприняты ими как временные и ответ Демократической партии на предвыборные запросы ее прогрессистского крыла, со свойственным ему пропалестинским настроем. Более того, ограничения способствовали консолидации поселенческого движения, увидевшего в давлении США борьбу не с насилием на ЗБРИ, а с еврейскими поселенцами.

Отмена санкций в январе 2025 г. указом следующего главы США Д. Трампа фактически совпала по времени с израильской операцией в Дженине, что создало представление о прямой взаимосвязи между американскими рестрикциями и уровнем насилия на ЗБРИ. В действительности воздействие США имело ограниченный эффект, в то время как рост напряженности был обусловлен активизацией межпалестинского противостояния, одним из свидетельств которого стали столкновения между силами безопасности ПНА и «Бригадами Дженина», близкими к ХАМАС, в декабре 2024 г. Этот аспект не получил отражения в тактике Белого дома по сдерживанию насилия на ЗБРИ, несмотря на повышение рисков организации третьей интифады и дестабилизации власти в Рамалле.

Ограниченный потенциал влияния американских санкций может объясняться несколькими причинами. Во-первых, Исполнительный указ Президента США № 14115 в отличие от аналогичных документов, адресованных иным государствам Ближнего Востока, содержал довольно мягкие и обтекаемые формулировки, что давало возможность администрации Дж. Байдена в короткие сроки отменить его, если бы Б. Нетаньяху пошел на уступки в виде изменения состава своей правительственной коалиции. Во-вторых, вопреки угрозам рестрикции не коснулись крайне правых политиков, контакты с которыми Белый дом старался минимизировать сразу после выборов в Кнессет в 2022 г. В-третьих, США не боролись с обходом ограничений.

Хотя санкции США не оказали серьезного негативного воздействия на динамику двусторонних отношений, они создали прецедент, который продолжают использовать европейские государства, выступающие против присутствия Израиля на территориях, предназначенных для палестинского государства. Об этом свидетельствует решение Совета ЕС оставить в силе ранее введенные ограничения вне зависимости от изменения курса новой американской администрации. Однако политика Д. Трампа способна минимизировать вероятный негативный эффект, поскольку воздействие на поселенцев уже не будет консолидированным шагом Брюсселя и Вашингтона.

Список литературы

1. Тимофеев И. Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. – 2018. – № 2 (59). – С. 26–42. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42
2. Тимофеев И. Н. Можно ли спрогнозировать санкции на 2024 год? Да, вполне. – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mozhno-li-sprognozirovat-sanktsii-na-2024-god-da-vpolne/>

3. Якимова Е. А. Персональный подход: как при помощи санкций США воздействуют на Израиль. – URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/personalnyy-podkhod/>
4. Bard M. G. American Jews and the International Arena: the US Isarel, and Middle East // American Jewish Year Book 2023: The Annual Record of the North American Jewish Communities Since 1899 / edited by A. Dashefsky, I. M. Sheskin. – Springer, 2024. – P. 119–170.
5. Caetano J., Galego A., Caleiro A. On the Determinants of Sanctions Effectiveness: An Empirical Analysis by Using Duration Models // Economies. – 2023. – № 11 (5). – Vol. 136. – URL: <https://doi.org/10.3390/economies11050136>
6. Cavarri A., Har-Zvi S. Still a Special Relationship? The Effect of the Administration Change on the U.S. – Israel Relationship. Presidential Leadership and Foreign Policy. Comparing the Trump and Biden Doctrines / edited by S. A. Renshon, P. Suedfeld. – Springer, 2024. – P. 177–194. – DOI https://doi.org/10.1007/978-3-031-52799-9_10
7. Czerny M. This is How Settlers Circumvent the US Government's Economic Sanctions (in Heb.). – URL: https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bysoxpcqa
8. Dekel U., Kurz A. The Operation in Jenin: Time for a Complementary Move // INSS Insight. – 2023. – N 1744. – P. 1–7.
9. Hostilities in the Gaza Strip and Israel. Flash Update #42. – URL: <https://www.ochaopt.org/content/hostilities-gaza-strip-and-israel-flash-update-42>
10. Israel: UN Experts Condemn Record Year of Israeli Violence in the Occupied West Bank. – URL: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/israel-un-experts-condemn-record-year-israeli-violence-occupied-west-bank-0>
11. Lewin E. Ethos Clash in Israeli Society. – Lanham : Lexington Books, 2014.
12. Linder Kahn N. Biden's EO 14115: A threat to Israeli Sovereignty and Civil Rights – Opinion. – URL: <https://www.jpost.com/opinion/article-822234>
13. Magid J. US Senator Says Biden Working to Limit Smotrich and Ben Gvir Influence in Next Gov't. – URL: <https://www.timesofisrael.com/us-senator-says-biden-working-to-limit-smotrich-and-ben-gvir-influence-in-next-govt/>
14. Manock N. Philanthropic Colonialism: US Non-Profits Supporting Israel's Settlements. – URL: <https://www.aljazeera.com/opinions/2024/9/25/philanthropic-colonialism-us-non-profits-supporting-israels-settlements>
15. Ravid B. Scoop: Israel Assures U.S. New M16s Won't Go to West Bank settlers. – URL: <https://www.axios.com/2023/11/06/israel-m16-sales-biden-west-bank-settlements>

16. Sher G., Aviram K. The Application of Israeli Law to the West Bank: De Facto Annexation? // INSS Insight. – 2014. – N 638.

17. Spoerl J. S. Understanding Resolution 2334: Did the Obama Administration Betray Israel at the UN? // Jewish Political Studies Review. – 2016. – Vol. 27. – № 3/4. – P. 69–76.

18. US Begins to Label Settlement Products as 'Made in Israel'. – URL: <https://www.timesofisrael.com/us-begins-to-label-settlement-products-as-made-in-israel/>

19. US House Passes Bill to Label Products from Settlements in Occupied West Bank as 'Made in Israel'. – URL: <https://www.middleeasteye.net/news/us-house-passes-bill-label-products-settlements-occupied-west-bank-made-israel>

20. 2023 'Most Violent' Year for West Bank Settler Attacks, Watchdog Says. – URL: <https://www.timesofisrael.com/2023-most-violent-year-for-west-bank-settler-attacks-watchdog-says/>

21. 2023 Report on Israeli Settlements in the Occupied West Bank, Including East Jerusalem Reporting period – January – December 2023. – Brussels : EEAS, 2024.

References

1. Timofeev I. N. Ekonomicheskie sanktsii kak politicheskoe ponyatie [Economic Sanctions as a Concept of Power Politics]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, 2018, No. 2 (59), pp. 26–42. (In Russ.). DOI 10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42

2. Timofeev I. N. Mozhno li sprognozirovat' sanktsii na 2024 god? Da, vpolne [Is It Possible to Predict Sanctions for 2024? Yes, Quite]. (In Russ.). Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/mozhno-li-sprognozirovat-sanktsii-na-2024-god-da-vpolne/>

3. Yakimova E. A. Personalnyy podkhod: kak pri pomoshshi sanktsiy SShA vozdeystvuyut na Izrail [Personal Approach: How US Sanctions Affect Israel]. (In Russ.). Available at: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/personalnyy-podkhod/>

4. Bard M. G. American Jewish Year Book 2023. The Annual Record of the North American Jewish Communities Since 1899. *American Jews and the International Arena: the US Isarel, and Middle East*, edited by A. Dashefsky, I. M. Sheskin. Springer, 2024, pp. 119–170.

5. Caetano J., Galego A., Caleiro A. On the Determinants of Sanctions Effectiveness: An Empirical Analysis by Using Duration Models. *Economies*, 2023, No. 11 (5), Vol. 136. Available at: <https://doi.org/10.3390/economies11050136>

6. Cavari A., Har-Zvi S. Still a Special Relationship? The Effect of the Administration Change on the U.S. – Israel Relationship. Presidential

Leadership and Foreign Policy, edited by S. A. Renshon, P. Suedfeld. Springer, 2024, pp. 177–194. DOI https://doi.org/10.1007/978-3-031-52799-9_10

7. Czerny M. This is How Settlers Circumvent the US Government's Economic Sanctions (in Heb.). Available at: https://www.calcalist.co.il/local_news/article/bysoxpcqa

8. Dekel U., Kurz A. The Operation in Jenin: Time for a Complementary Move. *INSS Insight*, 2023, No. 1744, pp. 1–7.

9. Hostilities in the Gaza Strip and Israel. Flash Update #42. Available at: <https://www.ochaopt.org/content/hostilities-gaza-strip-and-israel-flash-update-42>

10. Israel: UN Experts Condemn Record Year of Israeli Violence in the Occupied West Bank. Available at: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/12/israel-un-experts-condemn-record-year-israeli-violence-occupied-west-bank-0>

11. Lewin E. Ethos Clash in Israeli Society. Lanham, Lexington Books, 2014.

12. Linder Kahn N. Biden's EO 14115: A threat to Israeli Sovereignty and Civil Rights – Opinion. Available at: <https://www.jpost.com/opinion/article-822234>

13. Magid J. US Senator Says Biden Working to Limit Smotrich and Ben Gvir Influence in Next Gov't. Available at: <https://www.timesofisrael.com/us-senator-says-biden-working-to-limit-smotrich-and-ben-gvir-influence-in-next-govt/>

14. Manock N. Philanthropic Colonialism: US Non-Profits Supporting Israel's Settlements. Available at: <https://www.aljazeera.com/opinions/2024/9/25/philanthropic-colonialism-us-non-profits-supporting-israels-settlements>

15. Ravid B. Scoop: Israel Assures U.S. New M16s Won't Go to West Bank settlers. Available at: <https://www.axios.com/2023/11/06/israel-m16-sales-biden-west-bank-settlements>

16. Sher G., Aviram K. The Application of Israeli Law to the West Bank: De Facto Annexation? *INSS Insight*, 2014, No. 638.

17. Spoerl J. S. Understanding Resolution 2334: Did the Obama Administration Betray Israel at the UN? *Jewish Political Studies Review*, 2016, Vol. 27, No. 3/4, pp. 69–76.

18. US Begins to Label Settlement Products as 'Made in Israel'. Available at: <https://www.timesofisrael.com/us-begins-to-label-settlement-products-as-made-in-israel/>

19. US House Passes Bill to Label Products from Settlements in Occupied West Bank as 'Made in Israel'. Available at: <https://www.middleeasteye.net/news/us-house-passes-bill-label-products-settlements-occupied-west-bank-made-israel>

20. 2023 'Most Violent' Year for West Bank Settler Attacks, Watchdog Says. Available at: <https://www.timesofisrael.com/2023-most-violent-year-for-west-bank-settler-attacks-watchdog-says/>

21. 2023 Report on Israeli Settlements in the Occupied West Bank, Including East Jerusalem Reporting period – January – December 2023, Brussels, EEAS, 2024.

Поступила: 18.03.2025

Принята к печати: 12.04.2025

Сведения об авторе

Елизавета Александровна Якимова
кандидат исторических наук, научный
сотрудник Отдела Израиля и еврейских
общин Института востоковедения РАН.
Адрес: Институт востоковедения
Российской академии наук,
107031, Москва, ул. Рождественка,
д. 12.
E-mail: yaki-elizaveta@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-7609-2261

Information about the author

Elizaveta A. Iakimova
PhD, Research Fellow of the Institute
of Oriental Studies, Russian Academy
of Science.
Address: The Institute of Oriental Studies
of the Russian Academy of Sciences,
12 Rozhdestvenka Street, Moscow, 107031,
Russian Federation.
E-mail: yaki-elizaveta@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-7609-2261