ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

ОБРАЗОВАНИЕ • НАУКА • НОВАЯ ЭКОНОМИКА

Научный периодический журнал

ISSN 1996-7845 (Print)
ISSN 2542-2081 (Online)

Периодичность выхода – 4 раза в год

Научный периодический журнал «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» издается Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» с января 2006 г. С 2009 г. публикуется ежеквартально. Каждый номер журнала является тематическим. Включен в перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (рекомендован по следующим научным специальностям: 23.00.00 Политология, 08.00.00 Экономические науки, 13.00.00 Педагогические науки).

Миссия журнала – распространение российских и зарубежных исследований в области глобального управления, международного сотрудничества по различным направлениям социально-экономической политики, в том числе образования, науки, новой экономики; а также создание профессиональной площадки для обсуждения тенденций и прогнозов в этих сферах.

Вестник международных организаций публикует статьи и аналитические материалы российских и зарубежных авторов о деятельности многосторонних международных институтов, прежде всего «Группы восьми», «Группы двадцати», БРИКС, ОЭСР, Всемирного банка, МВФ, ВТО, ООН, и интеграционных объединений, в первую очередь Европейского союза, Евразийского экономического союза, Шанхайской организации сотрудничества и др.

Журнал рассчитан на исследователей, аналитиков, практиков в области международных отношений и мировой экономики, а также на широкий круг читателей, интересующихся политическими проблемами международных отношений и глобального развития.

Позиция редакции не обязательно совпадает с мнением авторов.

Авторские права на публикуемые материалы принадлежат редакции журнала и авторам статей. Перепечатка материалов без разрешения редакции запрещена. При использовании материалов ссылка обязательна.

Подписка

Подписка на журнал «Вестник международных организаций» осуществляется во всех почтовых отделениях связи:
Каталог Агентства «Роспечать» http://www.rosp.ru/
Подписной индекс: **20054**

Розничная продажа

В университетском книжном магазине «БукВышка»
Адрес: Москва, ул. Мясницкая, д. 20
Телефон: +7 (495) 621-49-66, 628-29-60

Научный руководитель Я.И. Кузьминов
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

Главный редактор М.В. Ларионова
(НИУ ВШЭ, РАНХиГС, Российская Федерация)

Приглашенный редактор номера А.В. Кортунов
(генеральный директор Российского совета по международным делам)

Ответственный секретарь Е.А. Литвинцева
(НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Э. Бейкер (Королевский университет Белфаста, Великобритания)
Св. Бископ (Королевский институт международных отношений «Эгмонт», Бельгия)
Ю.А. Борко (Институт Европы РАН, Российская Федерация)
Р. Вагенаар (Университет Гренингена, Нидерланды)
Я. Ваутерс (Лёвенский католический университет, Бельгия)
Го Шуюн (Шанхайский университет иностранных языков, КНР)
Л.М. Гохберг (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
Дж.Дж. Киртон (Университет Торонто, Канада)
А.В. Кортунов (Российский совет по международным делам, Российская Федерация)
Л.Л. Любимов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
Дж. Найт (Университет Торонто, Канада)
Т.Г. Пархалина (Институт научной информации по общественным наукам РАН, Российская Федерация)
А.В. Соколов (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
И.Д. Фрумин (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
П. Хайнал (Университет Торонто, Канада)
В.Д. Шадриков (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
Л.И. Якобсон (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)
А.А. Яковлев (НИУ ВШЭ, Российская Федерация)

РЕДАКЦИЯ

Выпускающий редактор А.В. Заиченко
Компьютерная верстка Ю.Н. Петрина
Художник А.М. Павлов

Адрес редакции

119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
Телефон: +7 (495) 772-95-90 *23147 и *23149
E-mail: iorj@hse.ru
Web: http://iorj.hse.ru/

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, регистрационный номер ПИ № ФС 77 – 66563 от 21.07.2016

Учредитель

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Тираж 500 экз.

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2019

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL

EDUCATION • SCIENCE • NEW ECONOMY

Quarterly Journal

ISSN 1996-7845 (Print)
ISSN 2542-2081 (Online)

International Organisations Research Journal (IORJ) is published by the National Research University Higher School of Economics since January 2006. It is published quarterly since 2009. Generally, each issue is dedicated to one theme. The Journal is on the list of reviewed scholarly journals approved by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of Russia for publishing key research findings of PhD and doctoral dissertations. The journal's main themes are: global governance and international affairs, world economy, international cooperation in education, science and innovation.

The journal's mission is to disseminate the findings of research on global governance, international cooperation on a wide range of social and economic policies, including in the sphere of education, science and new economics, as well as creating a professional framework for discussion of trends and prognoses in these areas.

International Organisations Research Journal publishes academic and analytical papers by Russian and international authors on activities of international multilateral institutions: G8, G20, BRICS, OECD, the World Bank, IMF, WTO, UN, and alliances including the European Union, Eurasian Economic Union, Shanghai Cooperation Organisation and others.

The journal is aimed at researchers, analysts, practitioners in international affairs and world economics and at a wide audience interested in political issues of international affairs and global development.

The editorial position does not necessarily reflect the authors views.

Copyrights are owned by authors and editorial office. The reproduction of materials without permission of the editorial office is prohibited. The reference to the materials is obligatory.

Subscription

To subscribe to the International Organisations Research Journal contact postal department:
Rospechat' http://www.rosp.ru/
Subscription index: **20054**

Sale

To purchase the International Organisations Research Journal contact specialized bookshop of the Higher School of Economics Publishing House.
1/20 Myasnitskaya, Moscow, Russian Federation
Tel: +7 (495) 621-49-66, 628-29-60

Yaroslav Kuzminov, *Scientific Advisor*, Rector, HSE, Russian Federation

Marina Larionova, *Editor-in-Chief*, Professor, HSE; Head CIIR, RANEPA, Russian Federation

Andrey Kortunov, *Guest Editor*, RIAC, Russian Federation

Ekaterina Litvintseva, *Executive secretary*, HSE, Russian Federation

EDITORIAL COUNCIL

Andrew Baker (Queen's University of Belfast, United Kingdom)
Alexander Sokolov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Andrei Kortunov (Russian International Affairs Council, Russian Federation)
Andrei Yakovlev (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Jan Wouters (KU Leuven, Belgium)
Isac Frumin (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Jane Knight (University of Toronto, Canada)
John Kirton (University of Toronto, Canada)
Leonid Gokhberg (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Lev Lubimov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Lev Yakobson (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Peter Hajnal (University of Toronto, Canada)
Robert Wagenaar (University of Groningen, Netherlands)
Shuyong Guo (Shanghai International Studies University, China)
Sven Biscop (Egmont – The Royal Institute for International Relations, Belgium)
Tatiana Parkhalina (Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Science, Russian Federation)
Vladimir Shadrikov (National Research University Higher School of Economics, Russian Federation)
Yuri Borko (Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Russian Federation)

EDITORIAL STAFF

Executive editor – Anna Zaichenko
Pre-Press – Yulia Petrina
Designer – Andrey Pavlov

Address

National Research University Higher School of Economics
17 Malaya Ordynka Str., Moscow, 119017, Russian Federation
Tel: +7 (495) 772-95-90 *23147 and *23149
E-mail: iorj@hse.ru
Web: http://iorj.hse.ru/

Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications (ROSKOMNADZOR)

Reg.No. PI № FS 77 – 66563 (21.07.2016)

Publisher

National Research University Higher School of Economics

500 copies

© National Research University Higher School of Economics, 2019

Содержание

А.В. Кортунов
Вступительное слово приглашенного редактора 7

И.Н. Тимофеев
Политика санкций: однополярный или многополярный мир? 9

Х. Кёхлер
Санкции и международное право 27

С.А. Афонцев
Санкции и международные институты:
перспективы снижения санкционных рисков для России 48

Д.Д. Дарси, А.Н. Сталберг
Глухота сторон в клубке санкционных противоречий между США, ЕС и Россией:
противоборствующие стратегические дискурсы и взаимное «подстегивание» 69

Е.В. Махмутова
Влияние антироссийских санкций на Евразийский экономический союз 99

А.В. Куприянов
Сотрудничество России и Индии в Индо-Тихоокеанском регионе
в условиях санкций 117

Б.И. Ананьев
Санкции в теории международных отношений:
методологические противоречия и проблемы интерпретации 136

Обзоры и рецензии

В.А. Морозов
Политика санкций: обзор публикаций
Российского совета по международным делам 151

Content

A. Kortunov
Opening Remarks by the Guest Editor 7

I. Timofeev
Sanctions' Policy: Unipolar or Multipolar World? 9

H. Kochler
Sanctions and International Law 27

S. Afontsev
Sanctions and International Institutions:
How to Reduce Sanction Risks for Russia? 48

J. Darsey, A.N. Stulberg
Deaf Ears and the U.S. – EU – Russia Sanctions Tangle:
Contending Strategic Discourses and Mutual Emboldenment 69

E. Makhmutova
Sanctions Against Russia and Their Impact on the Eurasian Economic Union 99

A. Kupriianov
Russian and Indian Cooperation in the Indo-Pacific Region
in the Context of Sanctions 117

B. Ananyev
Sanctions in IR: Understanding, Defining, Studying 136

Articles and Book Reviews

V. Morozov
Sanctions Policy: A Review of the Russian International Affairs Council's Publications 151

Вступительное слово приглашенного редактора

В последние несколько лет – как на Западе, так и в России – проблематика экономических санкций превратилась из относительно маргинальной в одну из центральных тем внешнеполитического дискурса. О санкциях говорят и пишут государственные деятели и правительственные чиновники, дипломаты и бизнесмены, журналисты и лидеры гражданского общества. По понятным причинам большинство участников дискурса не могут претендовать на роль беспристрастных, отстраненных аналитиков: на их позиции так или иначе влияет идеологическая ангажированность, наличие своей политической повестки, эмоции текущего исторического момента. Между тем обширный эмпирический материал, накопившийся за последнее время в сфере использования экономических санкций как внешнеполитического инструмента, создает предпосылки для вывода дискурса на новый экспертный уровень, создания новых концептуальных рамок анализа явления санкций и встраивания данной проблематики в более широкий контекст современных теорий международных отношений.

Эта задача связана с определенными трудностями, поскольку эволюция механизмов санкций происходит буквально на наших глазах и к тому же протекает на фоне начавшейся фундаментальной трансформации мировой политики в целом, исход которой пока далеко не ясен. Тем не менее уже сегодня можно выделить ряд принципиальных вопросов о настоящем и будущем экономических санкций, требующих обсуждения на экспертно-аналитическом уровне. Перечислим некоторые из них.

Во-первых, с чем связано резкое расширение практики экономических санкций в современных международных отношениях? Сторонники данной практики любят говорить, что санкции нередко становятся единственной альтернативой применению военной силы. Соответственно, участившееся использование инструмента санкций свидетельствует о возросшем «гуманизме» мировой политики, выражающемся в нежелании и неготовности ведущих держав к военно-силовым акциям против своих оппонентов. Противники санкций утверждают, что санкции чаще всего оказываются альтернативой дипломатии и заменой других традиционных внешнеполитических инструментов. Следовательно, надо говорить не о «гуманизме», а о кризисе традиционного внешнеполитического инструментария, суррогатом которого и выступают санкции.

Во-вторых, каковы реальные критерии эффективности экономических санкций? Многие исследователи, занимавшиеся анализом санкций, убедительно доказывали, что в большинстве случаев цели, преследуемые инициаторами санкций, оказывались недостижимыми. Более того, нередко санкции в этом смысле становились явно контрпродуктивными. Тем не менее они не отменялись, политика санкций продолжалась в течение многих лет и даже десятилетий. Вероятно, нужно искать какие-то объяснения примечательной устойчивости режима санкций, выходя за рамками декларативных целей. Например, больше внимания стоит уделять внутриполитическому контексту (санкции США в отношении Кубы) или сложному балансу сил внутри группировок стран, применяющих санкции (санкции Европейского союза в отношении России).

В-третьих, напрашивается вопрос о диалектике взаимодействия расширения практики экономических санкций и продолжающихся процессов экономической глобализации. Можно ли предположить, что по мере развития глобализации эффективность санкций будет снижаться, поскольку постоянно появляются новые способы

обойти, саботировать и/или игнорировать соответствующие ограничения? Или, наоборот, дальнейшее расширение практики применения экономических санкций, наряду с другими важными факторами, в итоге приведет к торможению экономической глобализации или даже к полному изменению ее нынешней траектории?

Список такого рода вопросов легко продолжить. В статьях авторов настоящего номера журнала предпринята попытка комплексного подхода к анализу экономических санкций, с учетом наличия различных типов этих санкций, объектов их воздействия и механизмов их принятия. Хотелось бы надеяться, что представленные в номере материалы послужат стимулом для дальнейшей дискуссии по данному вопросу, имеющему как очевидное прикладное, так и бесспорное академическое значение.

А.В. Кортунов,
генеральный директор Российского совета
по международным делам

Политика санкций: однополярный или многополярный мир?[1]

И.Н. Тимофеев

Тимофеев Иван Николаевич – к.полит.н., доцент кафедры политической теории МГИМО МИД России; программный директор Российского совета по международным делам (РСМД); Российская Федерация, 119454, Москва, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: itimofeev@russiancouncil.ru

В статье поднимается вопрос о причинах сохраняющегося лидерства США в области применения экономических санкций. Вопрос рассматривается в контексте более широкой дискуссии о структуре мирового порядка после холодной войны. Санкции понимаются как инструмент властных отношений и средство принуждения стран-целей к выполнению требований стран-инициаторов. Опыт использования санкций говорит о том, что с точки зрения экономической власти современный мир сохраняет признаки однополярности, а полицентричное мироустройство пока остается лишь одним из возможных вариантов будущего. Ключевой исследовательский вопрос – почему США до сих пор обладают значительным запасом влияния в области использования экономических санкций, несмотря на мощь остальных игроков? Помимо доминирования США в мировой финансовой системе, мы выделяем два других фактора, которые поддерживают претензии на гегемонию США. Первый – относительная слабость ООН как основополагающего инструмента глобального управления. ООН хотя и является единственным легитимным источником санкций, значительно уступает США в скорости их использования, а также контроле за их исполнением. При этом сами США небезуспешно стараются использовать ООН как механизм легитимации своих односторонних мер. В вопросе санкций они также играют наиболее активную роль в Совете Безопасности ООН, пытаясь легитимировать свои программы, а затем дополняют их односторонними мерами. Второй – разница в подходах к выполнению требований США со стороны национальных государств и частного бизнеса. Если правительства часто критикуют действия США, то частный бизнес в большинстве случаев подчиняется американским требованиям при наличии иной политической позиции своего правительства. В итоге даже мощные экономические центры силы не могут трансформировать свою экономическую мощь в политическую власть, сопоставимую с американскими возможностями. Ключевой вопрос состоит в том, как долго Вашингтон сможет удерживать свое превосходство? Кроме того, существенным практическим вопросом остается политическая эффективность санкций – их способность привести к реальным изменениям в политике стран-целей.

Ключевые слова: санкции; ООН; Совет Безопасности ООН; власть; мировой порядок; многополярность; однополярность; международный бизнес

Для цитирования: Тимофеев И.Н. (2019) Политика санкций: однополярный или многополярный мир? // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 9–26 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-01.

Со времен окончания холодной войны спор о структуре современного мирового порядка превратился в одну из фундаментальных дискуссий. У нее есть как научная, так и политическая составляющая[2]. Ключевой вопрос состоит в том, можно ли считать современный мир однополярным или же он давно является многополярным и полицен-

[1] Статья поступила в редакцию в феврале 2019 г.

[2] См., например: [Иванов, 2018; Кортунов, 2018; Симония, Торкунов, 2015].

тричным? Данный вопрос имеет также и нормативную сторону: какой именно мир – однополярный или многополярный – более желателен и устойчив? Здесь же возникает еще один вопрос – в сторону какой модели движется мир в перспективе ближайших десятилетий? Можно ли говорить о признаках новой биполярности? Или же мир будущего вообще будет трудно представить себе в категориях полюсов и центров силы?

Под структурой мирового порядка международники часто подразумевают распределение власти или силы (power) между национальными государствами и их альянсами. Хотя понятие власти нередко используется по умолчанию, оно все-таки является ключевым для понимания поставленных вопросов. Власть здесь можно понимать в веберовском ключе, то есть как способность субъекта *A* навязывать свою волю субъекту *B* и встречать повиновение последнего в силу тех или иных причин [Вебер, 2016, с. 252]. Однако в международных отношениях природа власти имеет свою специфику. Международные отношения анархичны. В них нет единого «суверена», а значит, нет устойчивых основ для легитимной власти. Национальные государства потенциально могут представлять угрозу друг для друга. То есть сила по-прежнему играет важную роль, несмотря на огромный прогресс международного права и институтов глобального управления. Поэтому понятие власти в международных отношениях тесно взаимосвязано с понятием силы, а в англоязычной литературе они вообще являются синонимами. Речь также может идти о силовом потенциале (power capability), который обеспечивает претензии на власть или гарантирует защиту от таких претензий.

Рассуждая о многополярном или однополярном мире, мы, таким образом, имеем в виду качество распределения власти и силовых потенциалов между «игроками». После окончания холодной войны одной из распространенных точек зрения был тезис о формировании однополярного мира во главе с США и возглавляемого ими западного сообщества. Америка в значительной степени превосходит всех возможных конкурентов. Она способна проецировать силу глобально, а ее военная мощь подкреплена огромным экономическим и технологическим потенциалом. В мире нет другого игрока, который обладал бы столь большими возможностями силового принуждения в случае нарушения «правил игры»[3].

Действительно, с точки зрения параметров силы мир до сих пор асимметричен в пользу США. Тем не менее у Вашингтона есть вполне осязаемые пределы использования силы. В отношении как минимум пяти-шести государств прямой военный диктат попросту невозможен. Они могут либо уничтожить США, либо нанести им неприемлемый ущерб. За пределами этой горстки также существует немало стран, военная кампания против которых будет крайне рискованной и дорогостоящей, даже несмотря на теоретическую возможность военной победы. К тому же единственным легитимным источником глобального управления выступает ООН, а не какая-либо держава. Современный мир столь сложен, что военная сила теряет роль ключевого мерила власти. Например, военным путем можно занять территорию Афганистана, но, как показывает опыт, это не означает возможность выиграть афганскую войну. Критерии победы и поражения усложнились, как усложнился и сам мир.

Казалось бы, тезис о многополярности очевиден, а представления об однополярной гегемонии США давно пора причислить к ностальгии о «золотом веке» США, своего рода имперскому фантому [Алексеева, 2017, с. 86–90]. И действительно, если понимать власть в международных отношениях в реалистском ключе, то есть с точки зрения стоящих за ними силовых потенциалов, то в руках у сторонников многополярности есть сильные аргументы.

[3] См., например: [Wahlforth, 1999].

Но что делать, если у власти в международных отношениях есть другие измерения, кроме силовых? После окончания холодной войны теоретический мейнстрим оставлял на заднем плане экономическую власть и ее использование в практической политике. Реалисты обычно избегали глубокого погружения в экономические вопросы. Политическое следует объяснять политическим – это требование К. Уолтса можно считать методологическим девизом неореалистов [Waltz, 1979, p. 38–39]. Экономика рассматривалась либо как составляющая мощи (без развитой экономики нет эффективной военной машины) [Mearsheimer, 2001, p. 60–75], либо как удел конкурирующих теорий (например, марксизма). Неолиберальная мысль, наоборот, акцентировала внимание на экономике, сотрудничестве, международных режимах, новых хозяйственных реалиях (таких как глобализация) и «мягкой силе» [Keohane, 2005, p. iv-xviii]. Но либералы избегали понимания экономики в терминах власти. В итоге использование экономических средств для достижения чисто властных целей – принуждения к изменению или сохранению определенного политического курса – оказывалось на периферии большой теории. Неомарксистский мирсистемный анализ также не решал проблему. Он давал возможность понять, почему возможна гегемония и почему гегемонам приходит конец[4], но сами вопросы властных отношений для него второстепенны. Парадоксальным образом второстепенность экономической власти для теории международных отношений сочеталась с непрерывно растущим использованием экономических инструментов для достижения политических целей как на уровне крупных держав, так и на уровне международных организаций, включая ООН.

Ключевым практическим воплощением экономической власти сегодня выступают так называемые санкции – торговые, финансовые и иные ограничения, используемые для принуждения отдельных государств (стран-целей) к выполнению политических требований стран-инициаторов. По проблематике санкций накоплена большая литература. Эмпирическая теория санкций существует достаточно обособленно. Она объясняет, например, почему санкции эффективны в одних случаях и терпят фиаско в других. Но эти достижения мало отражаются на уровне фундаментальной теории, объясняющей основы международных отношений и поведения государств на международной арене.

Между тем опыт использования санкций дает важную «аналитическую линзу» для понимания международных отношений и представляет их в иной проекции. Если посмотреть на современный мировой порядок с точки зрения экономической власти, то его структура может оказаться ближе к однополярной модели. Очевидно, что и в этой проекции потенциал власти США ограничен. Но с точки зрения экономической власти американская претензия на гегемонию более выражена, хотя на уровне теории ей уделяется меньше внимания. Вряд ли можно считать такое положение вечным – любой гегемонии рано или поздно приходит конец. Однако обозначенный нами тезис имеет как практическое, так и методологическое значение. В практическом ключе он ставит вопрос о средствах использования и противодействия экономической власти как особой прикладной задаче. В методологическом ключе – о необходимости рассматривать категорию власти в разных проекциях, отделять экономическую власть от привычных реалистских «параметров силы», с одной стороны, и чисто экономических и торговых вопросов – с другой. Иными словами, изучение санкций – это предмет политической теории международных отношений, поскольку речь идет об экономических мерах как инструменте власти, а не об экономике per se.

[4] Например: [Валлерстайн, 2001, с. 347–349].

Мы попробуем аргументировать тезис, согласно которому с точки зрения экономической власти мир все еще является если не однополярным, то по меньшей мере американо- и западноцентричным. Наш основной исследовательский вопрос состоит в том, почему США до сих пор обладают значительным запасом влияния в области использования экономических санкций, несмотря на мощь остальных игроков? Наряду с очевидным доминированием США в мировой финансовой системе, ответ на поставленный вопрос подразумевает две другие рабочие гипотезы. Первая объясняет лидерство США и Запада в целом недостаточно сильной и автономной ролью ООН как единственного легитимного источника международных санкций. Вторая – различной стратегией и видением санкций со стороны правительственных структур и частного бизнеса: разница подходов государства и бизнеса в современных условиях цементирует американское лидерство.

Санкции: инструмент власти и принуждения

Классический труд по проблематике санкций авторского коллектива во главе с Г. Хафбауэром определяет санкции как намеренные действия государства (страны-инициатора), коалиции государств или международных организаций по сокращению, ограничению или выходу из торговых и финансовых отношений со страной, которая является целью санкций. Действия стран-инициаторов направлены на достижение политических результатов: смену политического курса, изменение позиции по тому или иному вопросу, смену политического режима, стимулирование к выполнению или отказу от определенных обязательств, изменение поведения внутри государства или на международной арене. Экономические санкции предполагают, что страна-инициатор создает такие условия, при которых экономический ущерб, упущенная выгода, а также их последствия для общества и политической системы делают невыгодным сохранение старого политического курса и заставляют целевое государство идти на уступки требованиям страны-инициатора [Hufbauer et al., 2009, p. 3–5]. Санкции можно понимать как попытку ограничить или повлиять на суверенитет и суверенный политический курс мерами экономического характера.

Как правило, санкции являются инструментом мощных, передовых и развитых государств. Способность использовать экономическую власть отражает асимметричный характер распределения мощи в международных отношениях. Такая асимметрия свойственна и военной мощи, хотя пределы и специфика использования военных и экономических мер совпадают далеко не всегда. Санкции могут быть прекурсором применения силы. Однако часто они выступают альтернативой военной силе, особенно там, где ее использование чревато большими потерями. По расчетам Хафбауэра и его коллег, из 174 кейсов применения санкций в XX в. США накладывали их 109 раз, Великобритания – 16 раз, ЕС – 14 раз, СССР и Россия – 13 раз. При этом ООН – лишь 20 раз. Размер и вес дают стране-инициатору запас прочности, чтобы относительно безболезненно нести экономические издержки санкций для своего хозяйства и нивелировать ответ целевой страны. Зачастую страны-инициаторы экономически превосходят страны-адресаты в десятки и даже сотни раз [Hufbauer et al., 2009, p. 5, 17, 89].

Санкции следует отличать от понятия торговой войны. Они отличаются по своим целям и агентам. Санкции направлены на достижение политических целей: в их основе лежит принуждение. Торговые войны преследуют экономические цели – создание более благоприятных условий для национального производителя. Конечно, экономические цели в конечном счете тоже можно увязать с политикой. Но природа политики

здесь будет отличаться. В первом случае речь пойдет о власти и властных отношениях. Во втором – о повышении конкурентоспособности и адаптации к меняющимся экономическим реалиям. Классическое определение торговой войне дал в свое время Г. Джонсон. Под ней он понимал конфликт двух и более стран, направленный на достижение экономических преимуществ с помощью инструментов ограничения двусторонней торговли [Johnson, 1953, p. 142–153]. В современном понимании они трактуются в контексте концепций меркантилизма и протекционизма, но в большей степени – концепции свободной торговли. В условиях глобализации правительство стремится максимизировать полезность своей торговли с использованием инструментов тарифной политики, экспортных и импортных квот, нетарифных ограничений (технические стандарты, нормативы качества, таможенные процедуры и т.п.). Набор инструментов экономических санкций имеет иной характер: всеобъемлющий или частичный запрет на экспорт и импорт отдельных товаров, запрет на финансовые операции, конфискация имущества и активов, запрет на транзакции с определенными лицами, компаниями и странами. Качественная разница налицо: в случае торговых войн речь идет о создании определенных условий или среды для максимизации прибыли, в случае санкций – запреты и ограничения, подрыв доверия инвесторов к целевой стране.

Еще одно важное отличие – роль промышленного и коммерческого лобби. В случае торговых войн у бизнеса высока мотивация выступать активным игроком, предлагая правительству те или иные решения. За торговыми войнами часто стоит именно бизнес. В случае санкций правительству и парламенту принадлежит ведущая роль. Санкционную войну они могут вести, несмотря на экономические издержки. Бизнес вынужден подстраиваться под санкции. Он может протестовать, предпринимать усилия по их отмене, но зачастую не является их инициатором [Hufbauer et al., 2009, p. 7]. Важно и то, что торговые войны вполне могут вестись между политическими партнерами и даже союзниками [Pape, 1997, p. 94]. Санкции тоже могут применяться против союзников, но в этом случае их интенсивность значительно ниже.

Политические цели санкций обычно сводятся к трем составляющим: принуждение, ограничение и посылка сигнала (coerce, constrain, signal)[5]. Принуждение имеет как внутриполитическое, так и внешнеполитическое измерение. В первом случае санкции часто связаны с тематикой демократизации и накладываются в случае нарушения прав человека, внутренних конфликтов, государственных переворотов и т.д. Смена политического режима имплицитно присутствует во многих кейсах подобного рода. В базе данных Хафбауэра и его коллег 80 кейсов из 174 так или иначе подразумевали смену режима [Hufbauer et al., 2009, p. 66–72]. Во втором случае речь о принуждении к внешнеполитическим шагам – отказу от программ ОМУ, поддержки террористов или наркоторговцев, выводу войск, соблюдению соглашений и т.п.

Использование санкций в интересах сдерживания подразумевает применение таких ограничений, которые сдерживали бы военный, технологический или иной потенциал страны-цели. Санкции могут запрещать поставку тех или иных материалов и технологий, а также ограничивать инвестиции в определенные сектора экономики. Введение санкций само по себе может использоваться для удержания страны-цели от дальнейшей эскалации.

Сигнальная функция, как правило, предполагает использование санкций как символической меры. Экономический ущерб от них обычно невелик. Но они подчеркивают политическую позицию и сигнализируют о готовности принимать решительные меры. Такие санкции используются в том числе и против политических союзников.

[5] Например: [Giumelli, 2016, p. 38].

В последние 20–25 лет можно говорить о тенденции использования «умных», «точечных» или «хирургических» санкций как альтернативы всеобъемлющих ограничений [Drezner, 2015, p. 755–764]. Примером последних являются санкции против Ирака в 1991 г., которые привели к колоссальному падению качества жизни и большим жертвам. Точечные санкции направлены против отдельных индивидов (часто из числа политического руководства страны-цели или близких к нему предпринимателей), организаций, ведомств, компаний или секторов экономики (секторальные санкции). Тем не менее такие санкции сами по себе могут нанести стране-цели ущерб, сопоставимый со всеобъемлющими санкциями, особенно если речь идет о жизненно важных для страны секторах экономики.

Эффективность санкций для достижения политических целей закономерно превратилась в один из наиболее дискуссионных вопросов. Исследователи склонны проявлять скепсис в отношении результативности санкций. Д. Дрезнер предложил понятие «санкционный парадокс», указывая на то, что санкции более эффективны против союзников, чем соперников [Drezner, 1999]. Последних они заставляют «сплотить» ряды и вести еще более жесткую политику, а для первых служат эффективным сигналом и стимулом. Эмпирические исследования группируются вокруг влияния порядка двух десятков факторов на эффективность санкций. Среди них – наличие союзнических отношений между инициатором и целью [Drezner, 1999; Krustev, Morgan, 2011], соотношение сил инициатора и цели [McLean, Whang, 2010], увязка санкций с «позитивными стимулами» или уступками [Cortright, Lopez, 1998], политический режим в стране-цели и стране-инициаторе [McLean, Whang, 2010], ограничения экспорта [Bonetti, 1998], использование финансовых санкций [Hufbauer, 2009] и ряд других. Интересный анализ влияния указанных факторов на эффективность санкций был проведен группой под руководствам Н. Бапата. Наиболее весомыми факторами успеха санкций, согласно данным Бапата, стал размер ущерба от санкций для страны-цели и состояние коалиции стран-инициаторов, включая вовлечение в программы санкций международных институтов [Bapat et al., 2013, p. 79–98]. Фактор ущерба представляется ожидаемым результатом, хотя и здесь зависимость является нелинейной: наращивание ущерба не всегда пропорционально эффективности санкций. Что касается международных институтов, то здесь представляется важной их роль с точки зрения легитимации санкций и обеспечения устойчивости коалиции стран-инициаторов. В теории именно международные институты во главе с ООН должны быть воплощением политики санкций на принципах многополярности. Однако на практике ситуация выглядит по-другому: фактически ООН используется США и их союзниками для усиления своих позиций в области применения санкций, а не наоборот. Поддержка ООН усиливает эффективность санкций, но это не обязательно ведет к многополярности мирового порядка.

Санкции СБ ООН vs односторонние санкции: многополярность против гегемонии?

В литературе принято отделять санкции ООН от односторонних санкций, которые накладывают отдельные государства или региональные институты. Однако именно ООН – единственная организация, санкции которой универсальны и обязательны для всех. В случае же односторонних санкций речь фактически идет об использовании норм национального законодательства, которые, как правило, не признаются страной-целью и не могут признаваться в силу принципа суверенного равенства, закрепленного в п. 1 ст. 2 Устава ООН [Джазаири, 2015, с. 7]. Само понятие санкций в Уставе ООН

отсутствует. Их синонимом является понятие ограничительных принудительных или рестриктивных мер. Рассуждая о правовых основах санкций ООН, принято ссылаться на гл. VII ст. 41 Устава ООН. Она наделяет СБ ООН правом использования мер, кроме использования вооруженных сил, для осуществления его решений. «Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных... и других средств общения, а также разрыв дипломатических отношений» [ООН, 1945].

Отмеченные выше данные Г. Хафбауэра показывают, что односторонние меры используются гораздо чаще, нежели санкции СБ ООН. Тем не менее страны-инициаторы часто стремятся хотя бы частично совместить свой режим санкций с мерами СБ ООН. Такой ход повышает их легитимность, а данные Н. Бапата говорят о том, что увязка односторонних санкций с мерами СБ ООН также повышает их эффективность. Вместе с тем с точки зрения институциональной организации применения санкций национальные государства, подобные США, имеют больше возможностей в сравнении с ООН. Деятельность ООН в области санкций недавно была отражена в масштабном исследовании 2016 г. «Консорциума по точечным санкциям» (Target Sanctions Consortium), которому предшествовала большая работа в рамках так называемого Интерлакенского процесса (1998–1999) и Стокгольмского процесса (2001–2002) [Eckert et al., 2016, p. 1–10]. Политика санкций США достаточно полно зафиксирована в различных правовых и отчетных документах. То же можно сказать о ЕС и его членах, Японии, России, КНР и других странах.

Итак, в случае ООН решения об ограничительных принудительных мерах принимаются Советом Безопасности. Подготовка резолюции – это сложный процесс вследствие необходимости согласования позиций постоянных членов. Нередко резолюции принимаются тогда, когда проблема превращается в острый кризис [Beirsteker et al., 2016, p. 11]. Руководство отдельных государств, напротив, может позволить себе вводить санкции оперативно решением главы государства и делать это даже в превентивном порядке. Например, президент США может ввести чрезвычайное положение по конкретному вопросу и оперативно ввести санкции своим исполнительным указом. Характер принятия решений определяет также и степень его жесткости. Платой за демократичность принятия резолюций в СБ ООН нередко становятся компромиссные формулировки резолюций, тогда как государства могут позволить себе принятие жестких мер без лишних согласований.

Еще в большей степени различия проявляются на уровне исполнения решений. Решения СБ ООН обязательны для всех членов согласно ст. 25 гл. V Устава ООН [ООН, 1945]. Однако конкретные процедуры их исполнения во многом остаются размытыми. За последние двадцать лет в ООН была проделана существенная работа по совершенствованию механизма имплементации санкций. По отдельным проблемам создаются профильные комитеты и панели экспертов, отвечающих за контроль исполнения решений и мониторинг результатов. Эта практика становится все более распространенной. Для поддержки их работы выделяются сотрудники секретариата. Вместе с тем отчетность стран-членов и ее качество значительно варьируются от страны к стране, а в ряде случаев страны-члены попросту игнорируют просьбы о предоставлении отчетов или же не предоставляют их до тех пор, пока по каждому поводу к ним не поступит отдельный запрос. Многое зависит от личных усилий глав комитетов и отдельных экспертов, их неформального подхода к своим задачам, то есть работа комитетов и панелей также может быть неровной. Существует асимметрия в уровне внимания к отдельным направлениям – например, тематика нераспространения получает больше внимания и ресурсов в сравнении с остальными темами. Проблемы возникают и на уровне ко-

ординации работы санкционных комитетов и экспертных панелей с другими институтами ООН, организациями системы ООН, миротворческими миссиями и т.п. Здесь также высока роль человеческого фактора, а многие процедуры еще только предстоит отладить. То же касается подготовки профильных кадров для секретариата, комитетов и панелей экспертов [Boucher, Clement, 2016, p. 119–149; Carisch, Rickard-Martin, 2016, p. 150–171].

Развитыми институтами политики санкций обычно могут похвастаться ведущие державы. Наиболее мощный механизм опять же выстроен в США. Основную исполнительную работу здесь ведет Министерство финансов. С учетом доминирования доллара в международных расчетах Минфин США может отслеживать значительное число транзакций и оперативно использовать финансовые санкции. Его работа координируется с разведкой, Госдепартаментом, комитетами Конгресса и другими институтами. ООН обладает монопольным правом на легитимное применение санкций, но США значительно обошли ООН в деле организации механизмов экономического принуждения. В последнее время набирает мощь санкционный механизм ЕС, хотя здесь принятие решений усложняется необходимостью консенсуса стран-членов. Совершенствуются соответствующие механизмы в России и КНР.

На практике санкции ООН вполне могут идти рука об руку с односторонними принудительными мерами. Крупные державы стараются использовать свои преимущества в оперативности применения санкций, при этом стремясь придать им большую легитимность в ООН. Впрочем, это не всегда возможно, особенно если страной-целью является постоянный член СБ ООН. Очевидно, что Москва или Пекин не будут голосовать за санкции Вашингтона против самих себя. То же касается ближайших союзников и партнеров, что делает невозможным выведение односторонних мер против отдельных стран на уровень ООН. Например, против Белоруссии действуют односторонние санкции США. Даже если Вашингтон теоретически попробует легитимировать их через СБ, отталкиваясь от «правочеловеческой» тематики, любой проект резолюции будет заветирован Москвой. Тем не менее известно немало случаев, когда санкции ООН сосуществуют с односторонними действиями. Последние вводятся либо до соответствующих резолюций ООН, либо после их принятия.

Используя данные «Консорциума по точечным санкциям», М. Бржоска провел интересное исследование сочетания двух указанных типов санкций. С 1990 г. более чем двум третям случаев санкций СБ ООН предшествовали односторонние меры отдельных государств [Brzoska, 2015, p. 1341]. Большинство случаев, когда ООН вводила санкции первой, приходятся на начало 1990-х годов. Тогда односторонние точечные меры были менее распространены и почти все они (4 из 5) приходились на африканские страны (Сомали, Ангола, Руанда и Кот д'Ивуар). Примечательно, что США и ЕС выступают главными инициаторами односторонних санкций до принятия резолюций ООН. После введения односторонних мер США, Франция и Великобритания также наиболее активно добиваются принятия резолюций ООН вслед за своими санкциями. Из 23 случаев США выступали инициаторами 13 раз, Франция – 9, Великобритания – 5. Иными словами, активные инициаторы односторонних санкций затем нередко добиваются продвижения своих позиций в СБ ООН. Тем не менее из 50 американских и 37 санкционных программ ЕС только 15 получили развитие через ООН. И если число односторонних санкций западных держав постоянно растет, то число программ ООН остается стабильным [Brzoska, 2015, p. 1341–1342]. Но даже добившись принятия резолюций ООН, США, ЕС и некоторые другие западные страны (Австралия, Канада, Швейцария, Япония) вводят дополнительные односторонние санкции. Мотивом вы-

ступает либо ограниченность мер ООН, либо их неэффективность. Из 23 программ ООН США вводили дополнительные меры в семи случаях, а ЕС в шести [Brzoska, 2015, p. 1341–1342]. Причем такие санкции могли быть как ограниченными (например, более широкий список персональных санкций), так и весьма жесткими (действия против отдельных секторов экономики).

Примечательно, что как в СБ, так и в ГА ООН политика односторонних западных санкций встречает недовольство. Стран, считающих односторонние меры неприемлемыми, становится все больше. Так, например, в 1996 г. за соответствующую резолюцию ГА проголосовали 57 стран при 45 «против» и 59 воздержавшихся (A/Res/51/103). А в 2014 г. сходную резолюцию поддержали уже 134 страны при 53 «против» и одной воздержавшейся (A/Res/69/180) [Ibid., 2015, p. 1345]. Россия и КНР используют односторонние санкции, хотя и в значительно меньшей степени (в российском случае их число возросло после 2014 г. в виде ответных мер на западные санкции, а также санкций против Украины). При этом на уровне доктринальных документов и РФ, и КНР считают односторонние санкции в обход СБ ООН нежелательными[6].

Таким образом, США и в меньшей степени другие западные страны пока применяют санкции в превентивном порядке, пользуясь своими институциональными преимуществами принятия решений. Они также играют наиболее активную роль в СБ ООН, пытаясь легитимировать свои программы, а затем дополняют их односторонними мерами. Москва и Пекин не придерживаются такой практики. Кроме того, их позиция, по всей видимости, стабилизирует число санкционных программ на базе СБ ООН и не дает синхронизировать их с растущим числом односторонних мер США и стран ЕС[7].

Примечательно, что США удается играть особую роль в применении санкций. То, что некоторые другие игроки, в частности ЕС, Япония, КНР, Индия, Россия, обладают значительной экономической мощью, не означает возможности пропорционально сбалансировать потенциал США. Экономическая мощь сама по себе далеко не всегда конвертируется в возможность ее использования для достижения политических целей.

Государства и международные организации vs международный бизнес: самостоятельность против конформности?

«Особую» роль США в применении санкций ярко иллюстрирует случай Ирана. С 1979 г. Вашингтон оказывал на Тегеран почти непрерывное давление. Наряду с заморозкой иранских активов в США, одной из ключевых мер были ограничения на покупку иранской нефти и осуществление сделок в нефтегазовой сфере. После разрешения кри-

[6] В частности, это фиксируется в Концепции внешней политики России 2016 г.: «...продолжать усилия по совершенствованию механизма применения ООН санкций, исходить, в частности, из того, что решения о введении таких санкций должны приниматься СБ ООН на коллегиальной основе после всестороннего рассмотрения... содействовать исключению из практики международного взаимодействия незаконных односторонних принудительных мер, принимаемых в нарушение Устава ООН и других норм международного права» [Министерство иностранных дел Российской Федерации, 2016]. Сходной позиции придерживается КНР и значительное число развивающихся государств. В частности, в Декларации саммита лидеров «КНР и 77 развивающихся государств» в Санта-Крус (Боливия) отмечалось, что односторонние экономические меры принуждения неприемлемы и должны быть искоренены из практики международных отношений [Summit of Heads of States, 2014].

[7] Впрочем, этот тезис нуждается в дополнительной эмпирической проверке.

зиса с заложниками основная часть санкций была снята, но они вновь были наложены на фоне «танкерного кризиса» 1987 г. Впрочем, Иран смог адаптироваться к американским мерам, переориентировав свои нефтяные поставки на другие рынки. С 1995 г. США начинают вводить санкции, подозревая Иран в разработке ракетно-ядерных технологий. Вашингтон сделал санкции экстерриториальными, пытаясь добиться выполнения своих требований хотя бы союзниками. В их среде этот шаг вызвал недовольство. Поэтому интернационализация санкций через Совет Безопасности ООН была крайне важна для легитимации и поддержки американских мер. С 2006 по 2008 г. СБ ООН принял ряд резолюций, каждая из которых предполагала последовательное ужесточение санкций (резолюции 1696, 1737, 1747, 1803). Наиболее жесткие меры были введены в 2010 г. резолюцией 1929: под ударом оказалась добыча и транспортировка нефти, оборудование для энергетики, финансовый сектор и, естественно, оборонная промышленность и ядерные технологии Ирана.

Параллельно США вели «достройку» санкций, принимая новые односторонние меры. Важной новацией стал экстерриториальный запрет на покупку сырой нефти из Ирана. Понимая, что добиться этой цели в полной мере невозможно, США ввели норму, выводящую страны из-под санкций при условии, что они снизят потребление нефти из Ирана. Эта норма оказала чрезвычайно мощный эффект, существенно сократив экспорт иранской нефти. Важнейшую роль в успехе энергетического эмбарго сыграли финансовые санкции. Банки, которые участвовали в нефтяных сделках, могли бы быть «отключены» от американской финансовой системы. Очевидно, что, выбирая между иранским и американским рынком, банки из третьих стран предпочитали оставаться на американском. Иными словами, США воспользовались своим лидерством в мировой финансовой системе. Тот же механизм сработал и с санкциями ЕС. Только здесь вместо банков механизмом давления была угроза санкций против компаний, страхующих нефтяные танкеры [Graef, 2013; Maloney, 2015].

Иран сел за стол переговоров уже в ноябре 2013 г. Окончательная версия Совместного плана действий (СВПД) была подписана в июле 2015 г. и единогласно поддержана резолюцией 2231 СБ ООН. С Ирана было снято большинство санкций ООН, отменены «ядерные санкции» ЕС. Решением президента Б. Обамы с Ирана были сняты наиболее тяжелые санкции США.

Однако в 2018 г. США заявили об одностороннем выходе из СВПД и полном возобновлении своих экстерриториальных санкций. Под угрозой американских штрафов и иных ограничений оказалось большое число зарубежных компаний, которые вернулись в Иран после отмены санкций в 2015 г. Свое недовольство этим шагом высказали все участники «ядерной сделки», ведь Иран не нарушал своих обязательств. В Европейском союзе было принято решение о возобновлении действия так называемого Блокирующего статута 1996 г., который давал защиту компаниям ЕС против односторонних действий американского регулятора. Регламент позволяет всем юридическим лицам в ЕС компенсировать ущерб от выполнения санкций от лиц, по вине которых это произошло. Он определяет юридически недействительными любые решения иностранных судов на территории ЕС в поддержку санкций. Регламент запрещает структурам ЕС выполнять санкции, за исключением случаев, когда это будет сделано по специальному разрешению Еврокомиссии [ЕС, 2018].

Казалось бы, поддержка Еврокомиссии должна была вселить уверенность в компании ЕС, работающие в Иране. На деле же большое число крупных компаний свернули работу в стране или существенно ее сократили. Среди них такие гиганты, как «Тоталь», «Сименс», «Майерск Лайн» и др. С учетом того, что многие европейские компании работают на американском рынке, санкции Вашингтона означают риск заморозки ак-

тивов или других действий, которые приведут к потере этого рынка. Между иранским и американским рынками крупные компании ЕС выбирают последний, даже если уход из Ирана обернется крупными убытками. Иными словами, даже политическая поддержка такого крупного игрока как Евросоюз не влияет на лояльность крупного бизнеса американским требованиям. Тот же механизм работает и по остальным санкционным программам, включая санкции против России и других стран.

Высокий уровень конформности бизнеса становится более понятным, если посмотреть на конкретные кейсы разбирательств частных компаний с американским регулятором. Основным механизмом воздействия на нарушителей американского законодательства являются денежные штрафы. Обычно базовая сумма штрафа привязывается к объему сделок, которые компания провела по запрещенным статьям. Минфином США как основным регулятором санкционной политики разработаны подробные инструкции применения административных мер в зависимости от различных обстоятельств. Они могут влиять на итоговую сумму штрафа [United States Department of the Treasury, 2009]. В их числе, например, намеренный или случайный характер нарушения санкций, участие менеджмента компании в нарушении режима, добровольное раскрытие нарушения, попытки скрыть нарушение, сотрудничество с властями США в расследовании дела, принятые меры для того, чтобы нарушение не повторялось в будущем, степень ущерба, который понесла американская сторона в результате действий компании, размер компании, наличие инструментов для предупреждения нарушений и т.п. Причем санкции применяются как к американским, так и к зарубежным компаниям.

Например, в 2018 г. было урегулировано семь претензий Минфина к компаниям на общую сумму чуть более 71,5 млн долл. [United States Department of the Treasury, 2018a]. Из года в год эта сумма меняется. Так, в 2014 г. штрафов набралось более чем на 1,2 млрд долл. [United States Department of the Treasury, 2018a]. В масштабе мировой экономики и хозяйства США – это ничтожная сумма. Но в отношениях с бизнесом она играет мощную сигнальную роль. Игнорирование требования Минфина влечет за собой уже более серьезные последствия (вплоть до уголовных дел), а накопление санкционных нарушений вредит репутации компании и увеличивает сумму возможных штрафов в будущем. Поэтому бизнес зачастую идет на активное сотрудничество с Минфином США и старается предпринять максимум мер для уклонения от риска санкций независимо от политической позиции страны. Обратимся к конкретным примерам.

Наиболее крупный штраф в 2018 г. по линии Минфина США заплатил французский банк «Сосьете Женераль» за транзакции, нарушающие режим санкций против Ирана, Кубы и Судана. Причем речь идет об операциях 2007–2012 гг. Американский регулятор определил ряд отягчающих обстоятельств. Среди них – осведомленность некоторых сотрудников банка о возможных нарушениях американского режима санкций, игнорирование «тревожных сигналов» и случаи непрозрачных платежей. Минфин США также обратил внимание на то, что «Сосьете Женераль» – крупный банк, что подразумевает более высокие требования к контролю за соблюдением законодательства. Против банка сыграла и экономическая выгода, которую, по мнению властей США, получили находящиеся под санкциями лица. Впрочем, активные меры по решению проблемы со стороны банка были благосклонно приняты американцами. Банк активно сотрудничал с властями США в процессе расследования, предпринял собственное внутреннее расследование, усовершенствовал процедуры по минимизации риска нарушения санкций, увеличил бюджет и число сотрудников контролирующих подразделений, а также внедрил программу подготовки сотрудников по соблюдению санкций [United States Department of the Treasury, 2018b].

Другой иностранной компанией из числа дел 2018 г. стала шведская «Эриксон». В ее случае речь идет о нарушении санкций против Судана в 2011–2012 гг. Сотрудники компании пытались осуществить продажу в Судан телекоммуникационного оборудования. Причем, по мнению американцев, им было известно о наличии санкций, то есть обойти их они пытались вполне сознательно. Более того, сотрудники проигнорировали запрет контрольных органов «Эриксона» на осуществление сделки. Против компании в глазах американцев играло то, что она представляет крупный бизнес. То есть у нее были возможности лучше контролировать риски и исполнять санкции. Тем не менее регулятор сделал скидку на то, что случай с Суданом был единичным и, скорее, представлял собой результат «человеческого фактора». Компания «Эриксон» активно сотрудничала с финансовыми властями США и приняла дополнительные меры по контролю за соблюдением режима санкций [United States Department of the Treasury, 2018b].

В конце 2018 г. под санкции попала венгерская фармацевтическая фирма «Золтек» за нарушение санкций против Белоруссии: компания покупала у белорусского подсанкционного поставщика сырье для своей продукции. Менеджмент компании добровольно раскрыл Минфину США факт нарушения санкций, который в целом рассматривал случай как «не вопиющий» (non-egregious). Однако компании было поставлено на вид то, что она пренебрегла изучением законодательства. Кроме того, на уровне менеджмента о проблеме было хорошо известно. В результате компания приняла ряд мер, которые смягчили позицию регулятора: внедрила программное обеспечение для мониторинга запрещенных контрагентов, провела тренинг сотрудников и т.п. [Ibid.]. То есть опять же проявила высокий уровень конформности.

Особое место занимает расследование дел против китайских компаний. Один из примеров – действия Минфина против китайской «Янтай» – поставщика нефтяного оборудования в Иран в обход санкций. Против компании сыграло то, что нарушение санкций, по мнению американцев, носило спланированный и целенаправленный характер, ее управляющие и сотрудники знали о происходящем и не использовали существующих на бумаге комплаенс-процедур, они подделывали документы и пытались обмануть американское следствие и т.п. Однако в итоге компания пошла на сотрудничество и предприняла шаги по предупреждению нарушений в будущем.

Одним из наиболее резонансных кейсов стали санкции против китайской телекоммуникационной компании ZTE. Американский минфин обвинил компанию в нарушении санкционного режима против Ирана. В поставляемой на иранский рынок продукции присутствовали американские компоненты. Расследование тянулось с 2012 г. Впоследствии американцы обвинили менеджмент компании в том, что она сознательно шла на нарушения даже после того, как финансовые власти США открыли дело. Компании грозил запрет на доступ к американским поставщикам, а значит, и серьезные убытки. Американцы также активно раскручивали в прессе сюжет об угрозе китайского промышленного шпионажа. В итоге ZTE пошла на компромисс с американцами. Компания взяла обязательство заплатить штраф в размере 1 млрд долл., провести реструктуризацию менеджмента, а также согласилась на присутствие американских наблюдателей, которые должны будут оценивать соблюдение принятых обязательств. Кейс ZTE показал важную тенденцию. Китайские компании готовы идти на компромисс с американскими властями в том случае, если санкции угрожают серьезными последствиями для бизнеса [United States Department of the Treasury, 2017].

Большой резонанс вызвало также расследование санкционных нарушений китайской компанией «Хуавэй». Здесь вопрос перешел в политическую плоскость после задержания в Канаде одного из топ-менеджеров компании. Такие случаи – большая

редкость. В перспективе они могут заставить китайские власти пересмотреть свое толерантное отношение к подчинению китайских компаний американским законам.

***

После окончания холодной войны США смогли добиться исключительно благоприятного положения для использования экономических санкций в качестве инструмента политической власти. Доминирование доллара в мировой финансовой системе дает широкие возможности финансовым властям отслеживать большое число транзакций и влиять на них. Однако на пути к многополярности международных отношений с точки зрения экономической власти существуют еще два препятствия. Первое: относительно слабая и ограниченная роль ООН в деле применения санкций в сравнении с США; второе: лояльность частного бизнеса американским законам даже тогда, когда национальные государства или международные организации выражают намерение защищать интересы бизнеса. Экономическая мощь других игроков пока не конвертируется в возможность использовать ее в качестве инструмента власти в той степени, в какой это удается США.

Ключевой вопрос – как долго Вашингтон сможет удерживать свое превосходство? Помешать ему может сразу несколько факторов. Среди них: (1) «вепонизация доллара»: политические манипуляции в финансовой сфере в перспективе могут подорвать доверие к американской валюте; (2) разногласия с союзниками – недовольство ЕС действиями США в перспективе может привести к более самостоятельной роли Брюсселя с учетом наличия сильной европейской валюты; (3) давление на крупные державы, такие как КНР и Россия, которые могут попытаться инициировать изменения хотя бы на региональном уровне. Кроме того, большим практическим вопросом остается политическая эффективность санкций – их способность привести к реальным изменениям в политике стран-целей. Если свой политический курс смогли сохранить такие страны, как Иран и КНДР, то использование санкций против России и КНР, по всей видимости, имеет еще меньше шансов привести к желаемым политическим сдвигам.

Источники

Алексеева Т.А., Ананьев Б.И. (2017) Имперские формы и миропорядок // Право и управление. XXI век. № 4.

Валлерстайн И. (2001) Анализ мировых систем и ситуация в современном мире. СПб.: Университетская книга.

Вебер М. (2016) Хозяйство и общество. М.: Изд. дом ВШЭ.

Джазаири И. (2015) Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Генеральная Ассамблея ООН. Совет по правам человека. 10 августа.

Иванов И.С. (2018) Как трава сквозь асфальт. Новые технологии и вызовы мировой политики: взгляд из России // Россия в глобальной политике. Режим доступа: https://globalaffairs.ru/number/Kak-trava-skvoz-asfalt-19660 (дата обращения: 15.04.2019).

Кортунов А.В. (2018) Почему мир не становится однополярным // Россия в глобальной политике. Режим доступа: https://globalaffairs.ru/global-processes/Pochemu-mir-ne-stanovitsya-mnogopolyarnym-19635 (дата обращения: 15.04.2019).

Министерство иностранных дел Российской Федерации (2016) Концепция внешней политики РФ от 2016 г. Режим доступа: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/ /asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 (дата обращения: 13.02.2019).

Организация Объединенных Наций (ООН) (1945) Устав ООН. Режим доступа: http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html (дата обращения: 20.09.2019).

Симония Н.А., Торкунов А.В. (2015) Новый мировой порядок: от биполярности к многополюсности // Полис. Политические исследования. № 3. С. 27–37.

Biersteker T., Eckert S., Tourinho M. (2016) Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions. Cambridge University Press.

Biersteker T., Eckert S., Tourinho M. (2016) Thinking about United Nations Targeted Sanctions. Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions / T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds). Cambridge University Press.

Bonetti S. (1998) Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes // Applied Economics. Vol. 30. P. 805–813.

Boucher A., Clement C. (2016) Coordination of United Nations Sanctions with Other Actors and Instruments. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions / T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds). Cambridge University Press.

Brzoska M. (2015) International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // International Affairs. Vol. 96. No. 6. P. 1339–1349.

Carisch E., Loraine R.-M. (2016) Implementation of United Nations Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions / T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds). Cambridge University Press.

Cortright D., Lopez G. (1998) Carrots, Sticks and Cooperation: Economic Tools of Statecraft. Cases and Strategies for Preventive Action / B.R. Rubin (ed.). N.Y.: The Century Roundation Press.

Drezner D. (1999) The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations. Cambridge University Press.

Drezner D. (2015) Targeted Sanctions in a World of Global Finance // International Interactions. Vol. 4. P. 755–764.

European Commission (EC) (2018) Updating Blocking Statute in Support of Iran Nuclear Deal Enter into Force. 6 August. Режим доступа: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4805_en.htm (дата обращения: 01.06.2019).

Giumelli F. (2016) The Purposes of Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions / T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds). Cambridge University Press.

Graaf T.V. de (2013) The "Oil Weapon" Reversed? Sanctions Against Iran and US – EU Structural Power // Middle East Policy. Vol. XX. No. 3. P. 145–163.

Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. (2009) Economic Sanctions Reconsidered. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics.

Johnson H. Optimum Tariffs and Retaliation. The Review of Economic Studies. Vol. 21. No. 2. P. 142–153.

Keohane R. (2005) After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton University Press.

Krustev V., Morgan C. (2011) Ending Economic Coercion: Domestic Politics and International Bargaining // Conflict Management and Peace Science. No. 4 (28). P. 351–376.

Maloney S. (2015) Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? // Social Research. Vol. 82. No. 4. P. 887–911.

McLean E., Whang T. (2010) Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions // International Studies Quarterly. No. 2 (54). P. 427–447.

Mearsheimer J. (2001) The Tragedy of Great Power Politics. Norton Paperback.

Navin B., Tobias H., Kobayashi Y. et al. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // International Interactions. Vol. 39. P. 79–98.

Pape R. (1997) Why Economic Sanctions Do Not Work? // International Security. Vol. 22. No. 2. P. 90–136.

U.S. Department of the Treasury (2018c) Enforcement Information for 20 December 2018: Zoltek Companies, Inc. Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the Belarus Sanctions Regulations. Режим доступа: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181220_zoltek.pdf (дата обращения: 16.07.2019).

United States Department of the Treasury (2009) Economic Sanctions Enforcement Guidelines. 31 CFR Part 501. Режим доступа: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr74_57593.pdf (дата обращения: 16.07.2019).

United States Department of the Treasury (2017) Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation ENF 40001 Settlement agreement. Режим доступа: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20170307_zte_settlement.pdf (дата обращения: 16.05.2019).

United States Department of the Treasury (2018a) Civil Penalties and Enforcement Information. Режим доступа: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx (дата обращения: 16.07.2019).

United States Department of the Treasury (2018b) US Department of Treasury OFAC Enforcement Information for November 19. Режим доступа: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181119_socgen_web.pdf (дата обращения: 21.07.2019).

Waltz K. (2010) Theory of international Politics. Waveland Press.

Wohlforth W. (1999) The Stability of a Unipolar World // International Security. Vol. 24. No. 1. P. 5–41.

Sanctions' Policy: Unipolar or Multipolar World?[1]

I. Timofeev

Ivan Timofeev – Candidate of Political Sciences, Senior Lecturer at MGIMO University under the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation, RIAC Director of Programs; 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation; E-mail: itimofeev@russiancouncil.ru

Abstract

This article examines the origins of the United States' supremacy in the use of economic sanctions in the context of a wider discussion about the structure of the contemporary world order following the Cold War. Sanctions are understood as an instrument of power relations and a means of forcing "target" countries to fulfil the requirements of "sender" countries. The experience of deploying sanctions suggests that, from the point of view of economic power, the world today retains signs of unipolarity, while a polycentric world order is just one of the possible options for the future. The key research question is: why does the United States continue to have significant leverage in terms of implementing sanctions, despite the growing capabilities of other actors? In addition to U.S. dominance in the global financial system, two other factors are highlighted. The first is the relative weakness of the United Nations (UN) as a key global governance institution. While the United Nations is the only legitimate source of sanctions, it has far fewer institutional capabilities to run a sanctions policy compared to the United States. At the same time, the United States and other western powers successfully use the United Nations to increase the legitimacy of the unilateral measures, or play an active role in the UN Security Council, striving to legitimize their programmes and then supplementing them with their own unilateral measures. The second factor is the difference in the perception of sanctions by national governments and private companies. While national governments often criticize unilateral sanctions, private business tends to comply or over-comply with U.S. measures, even when the national government tries to protect it. As a result, even the most powerful economic actors cannot convert their economic power into political power to counterbalance the United States. The question of how long the United States will be able to maintain its supremacy, and how effective the sanctions will be, is a focus of future research.

Key words: sanctions; United Nations; UN; UN Security Council; power; world order; multipolarity; unipolarity; international business

For citation: Timofeev I. (2019) Sanctions' Policy: Unipolar or Multipolar World? *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 3, pp. 9–26 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-01.

References

Alekseeva T., Ananyev B. (2017) Imperial Forms of World Order. *Journal of Law and Administration*, no 4.

Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan T.C. (2013) Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*, vol. 39, pp. 79–98.

Biersteker T., Eckert S., Tourinho M. (2016) Thinking About United Nations Targeted Sanctions. *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* (T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds)). Cambridge University Press.

Bonetti S. (1998) Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes. *Applied Economics*, vol. 30, pp. 805–13.

Boucher A., Clement C. (2016) Coordination of United Nations Sanctions With Other Actors and Instruments. *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* (T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds)). Cambridge University Press.

[1] The editorial board received the article in February 2019.

Brzoska M. (2015) International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. *International Affairs*, vol. 91, no 6, pp. 1339–49.

Carisch E., Rickard-Martin L. (2016) Implementation of United Nations Targeted Sanctions. *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* (T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds)). Cambridge University Press.

Cortright D., Lopez G. (1998) Carrots, Sticks and Cooperation: Economic Tools of Statecraft. *Cases and Strategies for Preventive Action* (B.R. Rubin (ed)). New York: The Century Foundation Press.

Drezner D. (1999) *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press.

Drezner D. (2015) Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*, vol. 41, pp. 755–64.

Biersteker T., Eckert S., Tourinho M. (2016) Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions. Cambridge University Press.

Biersteker T., Eckert S., Tourinho M. (2016) Thinking about United Nations Targeted Sanctions. Targeted Sanctions. *The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* (Biersteker T., Eckert S., Tourinho M. (eds)). Cambridge University Press.

European Commission (EC) (2018) Updated Blocking Statute in Support of Iran Nuclear Deal Enters Into Force. Press Release, 6 August. Available at: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4805_en.htm (accessed 15 March 2019).

Giumelli F. (2016) The Purposes of Targeted Sanctions. *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* (T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds)). Cambridge University Press.

Graaf T. van de (2013) The "Oil Weapon" Reversed? Sanctions Against Iran and U.S. – EU Structural Power. *Middle East Policy*, vol. 20, no 3, pp. 145–63.

Group of 77 (G77) (2014) Declaration of Santa Cruz: Summit of Heads of State and Government G77+China. Santa Cruz, 14–15 June.

Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered. 3rd ed*. Peterson Institute for International Economics.

Ivanov I. (2018) Like Grass through Asphalt: New Technologies and Challenges of Global Politics: A View From Russia. Russia in Global Affairs, 10 July. Available at: https://globalaffairs.ru/number/Kak-trava-skvoz-asfalt-19660 (accessed on 15 March 2019). (in Russian)

Jazairy I. (2015) Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of the Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights. United Nations General Assembly, Human Rights Council.

Johnson H. (1953) Optimum Tariffs and Retaliation. *The Review of Economic Studies*, vol. 21, no 2, pp. 142–53.

Keohane R. (2005) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

Kortunov A. (2018) Why the World is Not Becoming Unipolar. Russia in Global Affairs, 26 June. Available at: https://globalaffairs.ru/global-processes/Pochemu-mir-ne-stanovitsya-mnogopolyarnym-19635 (accessed 15 March 2019). (in Russian)

Krustev V., Morgan C. (2011) Ending Economic Coercion: Domestic Politics and International Bargaining. *Conflict Management and Peace Science*, vol. 28, no 4, pp. 351–76.

Maloney S. (2015) Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? *Social Research*, vol. 82, no 4, pp. 887–911.

McLean E., Whang T. (2010) Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions. *International Studies Quarterly*, vol. 54, no 2, pp. 427–47.

Mearsheimer J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. Norton Paperback.

Pape R. (1997) Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, vol. 22, no 2, pp. 90–136.

President of Russia (2008) The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. 12 January. Available at: http://en.kremlin.ru/supplement/4116 (accessed 15 March 2019).

Simoniya N.A., Torkunov A.V. (2015) The New World Order: From Bipolarity to Multipolarity. *Policy: Political Research*, no 3, pp. 27–37. (in Russian)

United Nations (UN) (1945) Charter of the United Nations. Available at: https://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html (accessed 15 March 2019).

U.S. Department of the Treasury (2009) Economic Sanctions Enforcement Guidelines. 31 CFR Part 501. Office of Foreign Assets Control. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr74_57593.pdf (accessed 15 March 2019).

U.S. Department of the Treasury (2017) Settlement Agreement. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20170307_zte_settlement.pdf (accessed 15 March 2019).

U.S. Department of the Treasury (2018a) Enforcement Information for 19 November 2018: Société Générale S.A. Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of Multiple Sanctions Programs. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181119_socgen_web.pdf (accessed 15 March 2019).

U.S. Department of the Treasury (2018b) Enforcement Information for 6 June 2018: Ericsson, Inc. and Ericsson AB Settle Potential Civil Liability for an Apparent Violation of the Sudanese Sanctions Regulations. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20180606_ericsson.pdf (accessed 15 March 2019).

U.S. Department of the Treasury (2018c) Enforcement Information for 20 December 2018: Zoltek Companies, Inc. Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the Belarus Sanctions Regulations. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181220_zoltek.pdf (accessed 15 March 2019).

U.S. Department of the Treasury (n. d.) Civil Penalties and Enforcement Information. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx (accessed 15 March 2019).

Wallerstein I. (2001) *The Analysis of World Systems and the Situation in the Modern World*. St. Petersburg: University Book.

Waltz K. (2010) *Theory of International Politics*. Waveland Press.

Weber M. (2016) *Economy and Society*. Moscow: Higher School of Economics Publishing House.

Wohlforth W. (1999) The Stability of a Unipolar World. *International Security*, vol. 24, no 1, pp. 5–41.

Санкции и международное право[1]

Х. Кёхлер

Кёхлер Ханс – д.ф.н., профессор философии Университета Инсбрука; президент международной неправительственной организации «Международная организация прогресса»; Innrain 52, 6020 Innsbruck, Austria; E-mail: hans.koechler@uibk.ac.at

В статье наглядно продемонстрировано, что в рамках современного международного права введение экономических санкций является допустимым инструментом обеспечения коллективной безопасности только в случае применения по решению Совета Безопасности ООН (меры многостороннего принуждения) или как контрмера в случае, если государство испытывает прямое или косвенное влияние неправомерных действий другого государства, или предпринимает действия для защиты своих жизненно важных интересов в соответствии с правилами ГАТТ об «исключениях по соображениям безопасности» (меры одностороннего принуждения).

Во всех других случаях односторонние санкции, особенно если они применяются экстерриториально, являются нарушением национального суверенитета и принципа невмешательства во внутренние дела других государств. Учитывая эти обстоятельства, автор статьи проанализировал сущность понятия «сдерживание» согласно Уставу ООН, сравнил режимы многосторонних и односторонних санкций, а также доказал, что односторонние санкции, вводимые по политическим мотивам, являются одной из основных угроз верховенству международного права[2].

Ключевые слова: санкции; международное право

Для цитирования: Кёхлер Х. (2019) Санкции и международное право // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 27–47 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-02.

Понятие «сдерживание» в современном международном праве

С момента окончания периода абсолютизма в Европе и последующего распада «концерта» великих держав в результате Первой мировой войны международное право переориентировалось на обеспечение сотрудничества на базе суверенного равенства государств. Имперская трактовка понятия «суверенитет» – неограниченное использование власти правителем, который неподотчетен ни внутренним, ни внешним силам, – трансформировалась в концепцию общей ответственности равных акторов[3]. «Право вести войну» как непременный атрибут суверенитета (jus ad bellum) было

[1] Статья поступила в редакцию в феврале 2019 г.

Перевод выполнен А.А. Игнатовым, м.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

[2] В ходе анализа существующих механизмов регулирования в рамках современного международного права и выявления нормативных несоответствий был применен качественный эмпирический подход.

[3] Этот принцип закреплен в п. 1 и 2 ст. 2 Устава ООН.

упразднено Пактом Бриана – Келлога 1928 г.[4] После Второй мировой войны запрет на использование силы в отношениях между государствами был закреплен в п. 4 ст. 2 Устава ООН[5]. Утверждая «важность прогрессивного развития и кодификации принципов международного права» для поддержания международного мира, в 1970 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла «Декларацию о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций» [UN, 1970]. Данной резолюцией международное сообщество напомнило об обязанности государств «в своих международных отношениях воздерживаться от военной, политической, экономической или какой-либо другой формы давления, направленного против политической независимости или территориальной целостности любого государства». Декларация прямо утверждает в качестве принципа международного права «обязанность не вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю юрисдикцию любого государства», который также подкрепляется п. 7 ст. 2 Устава ООН[6].

В рамках современного международного права, основывающегося на нормах, построенных на принципе суверенного равенства государств, *меры принуждения*[7] – политического, экономического или военного характера[8] – допустимы только в исключительных, экстренных случаях: (1) восстановление международного мира и порядка (*многосторонние меры*) и (2) в качестве мер защиты законных прав или жизненных (национальных) интересов государств (*односторонние меры*). Меры, принимаемые в первом случае, описаны в гл. VII Устава ООН и находятся в исключительном ведении Совета Безопасности ООН[9]. Меры из категории (2) основаны на праве государств предпринимать те или иные шаги в случае нарушения условий достигнутых соглашений другим государством (принятие мер в отношении государства – объекта санкций) или для защиты жизненно важных интересов в сфере экономических отношений с другими государствами. Данные меры, принятые одним или группой (альянсом) государств, по своей природе являются *односторонними*, тогда как решения, санкционированные Советом Безопасности ООН от лица международного сообщества, относятся к разряду *многосторонних*. Меры принуждения в первом случае включают полный или частичный разрыв экономических отношений, транспортных связей или коммуникаций, а также, в самом крайнем случае, использование вооруженных сил[10], тогда как во втором случае возможные шаги ограничены невоенными средствами[11].

---

[4] Соглашение между США и другими державами об отказе от войны как орудия национальной политики было подписано 27 августа 1928 г. в Париже и вступило в силу 24 июля 1929 г. Статья 1: «Высокие Договаривающиеся Стороны торжественно заявляют от имени своих народов... что они осуждают обращение к войне для урегулирования международных споров и отказываются от таковой в своих взаимных отношениях в качестве орудия национальной политики». Статья 2: «Высокие Договаривающиеся Стороны признают, что урегулирование или разрешение всех могущих возникнуть между ними споров или конфликтов, какого бы характера или какого бы происхождения они ни были, должно всегда изыскиваться только в мирных средствах».

[5] «Все члены Организации Объединенных Наций воздерживаются в их международных отношениях от угрозы силой или ее применения как против территориальной неприкосновенности или политической независимости любого государства...».

[6] «Настоящий Устав ни в коей мере не дает Организации Объединенных Наций права на вмешательство в дела, по существу входящие во внутреннюю компетенцию любого государства...».

[7] См. также: [Happold, Eden, 2016].

[8] К вопросу о правовой и политической природе экономических санкций см.: [Kern, 2009].

[9] См.: [De Wet, 2004].

[10] Статьи 41 и 42 Устава ООН.

[11] В данной статье анализируются санкции экономического характера. Применение односторонних санкций, являются они правомерными или нет в случае защиты национальных интересов или

В случае с многосторонними мерами экономические санкции, наряду с применением вооруженных сил как крайнего средства, являются инструментом поддержания международного мира и безопасности (что напрямую отсылает к принципу неприменения силы согласно п. 4 ст. 2 Устава ООН). В случае с односторонними действиями санкции представляют собой «самые крайние меры», имеющие целью побудить другое государство прекратить деятельность, нарушающую права или затрагивающую критические интересы безопасности государства, вводящего санкции, в случае неудачи переговорного процесса[12].

Общеизвестно, что меры принуждения сами по себе определяются силой, которой располагает применяющее их государство (или государства) или международные организации. Принуждение без силы скорее является *рекомендацией*, что содержит в себе противоречие. Любая правовая норма, национальная или международная, нуждается в механизме обеспечения ее выполнения. М. Вебер называл это *Gewaltmonopol* (монополия на применение силы) государства[13]. Очевидно, что применение санкций напрямую определяется *соотношением сил*. Санкции эффективны только при наличии надежных механизмов принуждения, то есть если они вводятся государством (группой государств, международной организацией), обладающим преимуществом в данном соотношении. Неудивительно, что санкции стали предпочтительным инструментом внешней политики данных государств, особенно после разрушения системы баланса сил в конце холодной войны.

В случае с *многосторонними* действиями это выразилось в увеличении количества резолюций Совета Безопасности по статьям гл. VII, которые устанавливали режимы частичных или полных санкций, или санкционировали применение вооруженных сил (в особенности с момента принятия Советом решений по Иракскому кризису 1990 г.)[14]. Подобные действия со стороны Совета Безопасности стали возможными из-за того, что в рамках новой международной системы существовало меньше ограничений для США со стороны других стран – членов Совета. После 1990 г., особенно после распада Советского Союза в 1991 г., ни один из постоянных членов Совета не осмеливался противодействовать США, прибегая к праву вето. Данный факт иллюстрирует *процедурный* аспект нарушения баланса сил. Это означает, что в этот период ни один из постоянных членов не пользовался своей специальной привилегией при голосовании в Совете, которая гарантируется п. 3 ст. 27 Устава ООН[15].

интересов безопасности, не следует путать с применением вооруженных сил одного или нескольких государств, действующих из соображений самозащиты в случае вооруженного нападения. Эти случаи относятся к разным правовым категориям. Более того, «неотъемлемое право на индивидуальную или коллективную самооборону» (в качестве срочной односторонней меры), согласно ст. 51 Устава ООН, является непреложным до момента, когда Совет Безопасности принимает меры для обеспечения коллективной безопасности (то есть принимает меры *многостороннего характера)*.

[12] Как отмечалось ранее, односторонние санкции не относятся к мерам индивидуальной или коллективной самообороны, указанным в ст. 51 Устава. В отличие от случаев применения мер коллективной самообороны, указанных в гл. VII, применение силы в соответствии со ст. 51 не характеризуется как крайняя мера, но считается мерой немедленного ответа на акт агрессии до момента принятия Советом Безопасности необходимых шагов для восстановления мира.

[13] Определение понятия в контексте теории государства см. в: [Weber, 2009, § 17]. Согласно Гансу Кельзену, суть правовой нормы определяется механизмом ее выполнения (в отличие от норм морали). См.: [Kelsen, 2017, p. 94]. Принудительность исполнения также лежит в основе фразы «верховенство международного права».

[14] Подробнее см.: [Köchler, 2004a].

[15] Подробнее о праве вето в системе современного международного права см.: [Köchler, 1991].

После 1991 г., когда президент Дж. Буш-старший объявил о «новом мировом порядке» в начале войны в Персидском заливе против Ирака, наблюдался еще более ощутимый рост количества вводимых *односторонних* санкций[16]. Он объясняется нарушением баланса сил: США, будучи мировым лидером, практически не опасались противодействия со стороны других государств, которые оказались лицом к лицу с *одной* сверхдержавой, что в корне отличается от положения вещей в биполярной системе, установившейся после Второй мировой войны. Это относится к *материальному* воплощению несбалансированности в системе международных отношений – государство, прибегающее к санкциям и обладающее несопоставимой силой, не чувствует необходимости считаться с рисками ответных действий, не говоря уже о законности вводимых санкций. Даже с учетом декларируемого «суверенного равенства» государств[17], очевидно, что более слабое государство не будет вводить санкции против более сильного. С точки зрения силы, а не права, всегда происходит наоборот. Другими словами, санкции как инструмент *realpolitik* эффективны только при *нарушении баланса сил*. Обеспечение верховенства международного права при введении мер принуждения требует внимательного изучения каждого нюанса.

Концептуальные различия между многосторонними и односторонними санкциями не сводятся по аналогии к разнице между индивидуальной и коллективной самообороной согласно Уставу ООН. «Односторонние» в данном контексте означает, что одно государство или группа государств, действующих в рамках организации (как, например, ЕС) или временного союза, но не от имени ООН, вводят санкции в качестве меры экономического принуждения. Даже будучи правомерными в отдельных случаях, данные действия не подкрепляются никакими правовыми, тем более международными обязательствами. «Многосторонние» санкции, с другой стороны, относятся к мерам экономического давления в рамках системы обеспечения коллективной безопасности ООН. Они являются обязательными для всех стран – членов ООН. «*Много*сторонние» в данном контексте означает, что санкции вводятся от лица всего международного сообщества и тем самым имеют обязательный характер для всех его членов (в соответствии с п. 1 ст. 24 Устава ООН)[18].

Многосторонние санкции

В рамках системы коллективной безопасности ООН введение санкций Советом Безопасности в соответствии с положениями гл. VII Устава ООН обусловлено выявлением любой угрозы миру, любого нарушения мира или акта агрессии[19]. Согласно п. 3 ст. 27 о правилах голосования констатация наличия подобной угрозы, равно как и последующее принятие мер принуждения, согласно ст. 41, требует утвердительных голосов 9 из 15 членов Совета, «включая совпадающие голоса всех постоянных членов»[20].

[16] См.: [U.S. Government Publishing Office, 1991].

[17] Пункт 1 ст. 2 Устава ООН.

[18] «Для обеспечения быстрых и эффективных действий Организации Объединенных Наций ее члены возлагают на Совет Безопасности главную ответственность за поддержание международного мира и безопасности и соглашаются с тем, что при исполнении его обязанностей, вытекающих из этой ответственности, Совет Безопасности действует от их имени».

[19] Статья 39.

[20] С учетом фактов воздержания постоянных членов Совета от голосования по резолюциям, касающимся положений гл. VII (особенно после 1990 г.), необходимо отметить, что, согласно сложившейся практике, воздержание от голосования не считается нарушением требования о совпадающих голосах всех постоянных членов.

Принимаемые таким образом меры становятся обязательными для всех стран – членов ООН и тем самым обеспечивают реализацию решений Совета, направленных на поддержание или восстановление международного мира и безопасности. Статья 42 дает Совету полномочия задействовать вооруженные силы в случае, если экономические санкции или блокада путей сообщения и связи «уже оказались недостаточными». В данном случае экономические санкции могут рассматриваться как средство ведения войны, то есть в качестве компонента стратегии принуждения, в рамках которой могут быть задействованы вооруженные силы. В общем, любая *многосторонняя* мера предпринимается с целью поддержания мира, а также, с учетом принципа воздержания от использования силы согласно п. 4 ст. 2, для обеспечения верховенства международного права.

Решения Совета Безопасности, принимаемые по статьям гл. VII, являются окончательными. В рамках существующей нормативной системы ООН не предусмотрено никаких механизмов юридической оценки данных решений – ни Международным судом[21], ни любой другой инстанцией[22]. Поскольку Совет, в отличие от национальных органов исполнительной власти, действует вне системы сдержек и противовесов, возникает вопрос о произвольном характере его решений. Эта проблема актуальна и в отношении полномочий Совета согласно ст. 39 Устава ООН – определять угрозу или нарушение мира, что обязательно предшествует принятию решения о применении мер принуждения в соответствии со статьями гл. VII, а вердикт Совета не может быть пересмотрен. Список возможных мер, указанный в ст. 41, включающий экономические санкции, не является исчерпывающим[23]. Единственной гарантией воздержания от принятия произвольных решений является требование о достижении консенсуса согласно п. 3 ст. 27, а иные сдержки не предусмотрены. В такой ситуации поддержание баланса сил между постоянными членами Совета становится первейшей необходимостью.

То, насколько высоки ставки в данном вопросе, стало очевидно при установлении Советом Безопасности режима всеобъемлющих санкций против Ирака. После введения санкции могут быть отменены только при поддержке всех постоянных членов Совета. Любой из них может сделать Совет заложником принятых ранее решений. В случае с Ираком Совет поддерживал санкционный режим более 10 лет – ровно до того момента, когда США удовлетворились сложившейся ситуацией, то есть добились смены режима в стране в результате вторжения и последующей оккупации.

Не существует никаких мер правовой защиты от произвола в решениях Совета при введении и определении масштаба санкций. В системе ООН резолюции Совета по статьям гл. VII имеют более высокий статус, чем решение любого другого органа – будь то Международный суд или Генеральная Ассамблея, а также любые международные договорные обязательства стран-членов. Это же относится и к правилам и постановлениям Всемирной торговой организации (ВТО). Когда Совет Безопасности одобряет введе-

[21] Данный вывод следует из постановления Международного Суда от 27 февраля 1998 г. по делу *Ливия против США (Вопросы толкования и применения Монреальской конвенции 1971 г., возникшие в связи с воздушным инцидентом Локерби (Ливийская Арабская Джамахирия против Соединенных Штатов Америки)*, в частности, из п. 39–44. Суд решил, что в его компетенцию входят только решения относительно резолюций Совета, принятых по статьям гл. VI, которые носят рекомендательный характер, но не в отношении статей гл. VII (которые предусматривают введение мер принуждения, обязательных для всех стран-членов и тем самым являющихся окончательными).

[22] Пункт 2 ст. 24 указывает на то, что Совет «действует в соответствии с Целями и Принципами Объединенных Наций». В рамках системы ООН не предусмотрена специальная инстанция, которая могла бы дать оценку выполнения Советом данного требования.

[23] В статье указано, что действия «могут включать...».

ние санкций, это означает, что положения о свободе торговли в рамках ГАТТ перестают действовать. Как бы проблематично это ни было с юридической точки зрения ввиду ведущего положения Совета в системе ООН, принятые им решения по определению являются квазизаконными. Как отметил Джон Фостер Даллес: «Совет Безопасности не служит исполнению закона. Он и есть закон»[24].

Другая серьезная проблема, связанная с правомерностью санкций, вводимых и поддерживаемых Советом Безопасности, – это возможные нарушения основных прав человека[25]. Согласно п. 2 ст. 24, обязательства Совета не являются достаточной гарантией, так как не существует эффективного механизма наблюдения за действиями Совета и нет никакой возможности обеспечить должную правовую защиту ни в рамках системы ООН, ни усилиями других организаций. В данном контексте показательны санкции, введенные против Ирака[26]. Меры, которые более десяти лет поддерживал Совет, стали своего рода формой коллективного наказания всего населения страны. Проведенное американцами в 1996 г. исследование показало, что эти меры привели к смерти и страданиям сотен тысяч человек[27]. На практике санкции, вводимые Советом во имя поддержания международной безопасности, приводят к грубейшим нарушениям основных прав человека в масштабе всего населения страны[28]. Из-за права вето снятие санкций было невозможным, а в силу первенства Совета в решениях по статьям гл. VII не было и эффективного механизма правовой защиты[29].

В отсутствие правовых механизмов и недостаточной подотчетности единственным способом защиты от произвольного применения мер принуждения в контексте системы коллективной безопасности ООН являются методы *realpolitik*. Эффективное поддержание баланса сил между постоянными членами Совета представляется наиболее эффективным способом предотвратить использование его полномочий отдельными крупными игроками для удовлетворения собственных, подчас неправомерных, интересов, чего не могут гарантировать решения и заявления других политических и судебных органов ООН, которые фактически находятся в подчиненном положении у Совета в силу особенностей Устава ООН. Развитие ситуации в Совете после принятия резолюции по Ливии в 2011 г.[30], особенно в отношении Сирийского кризиса, наглядно доказывает данное утверждение[31].

Односторонние санкции

После распада биполярной системы количество случаев введения односторонних санкций резко увеличилось, при этом чаще всего к подобным мерам прибегают ведущие мировые игроки[32]. Это тоже аргумент в пользу одного из законов *realpolitik*, со-

[24] См.: [Dulles, 1950, p. 194].

[25] См.: [Bossuyt, 2000].

[26] [Ibid., ch. I].

[27] См.: [Harvard Study Team, 1996].

[28] О гуманитарных последствиях вводимых санкций см. также [Gordon, 2010, p. 231].

[29] О правовом и моральном аспектах санкционной политики Совета Безопасности см.: [Köchler, 1995, p. 117–154].

[30] Резолюция 1973 (2011) от 17 марта 2011 г.

[31] Об оценке проблем, связанных с политикой многосторонних санкций в рамках системы коллективной безопасности ООН, см.: [Hakimdavar, 2014].

[32] Согласно последним эмпирическим данным, количество действующих санкционных режимов увеличилось с менее 100 (1990 г.) до более 600 всего за 15 лет [Jonas, 2017, p. 1].

гласно которому частотность применения подобных мер отдельными государствами напрямую определяется текущим соотношением сил, их сбалансированностью или несбалансированностью[33].

В отличие от многосторонних санкций, вводимых Советом Безопасности, односторонние меры принуждения являются «правомерными» только в некоторых случаях. В современном международном праве государственный суверенитет больше не является достаточным основанием для произвольного, неограниченного применения силы. Следовательно, применение мер принуждения одним государством или группой государств против другого государства не может быть обосновано только лишь логикой верховенства государственной власти, не подотчетной никому. Суверенитет служит основной для «суверенного равенства», которое устанавливает конкретный свод правил поведения государств в мире. В рамках этой системы только в двух случаях односторонние санкции могут считаться непротиворечащими международному праву: (1) когда существует угроза национальной безопасности, и (2) в качестве меры противодействия неправомерному поведению других государств.

В самом общем смысле односторонние экономические санкции представляют собой нарушение режима свободной торговли ВТО. Принцип *недискриминационности* в международной торговле лежит в основе ГАТТ[34], на что есть указание в ст. I («Общий режим наиболее благоприятствуемой нации»)[35]. Недискриминационность в понятиях ГАТТ также опирается на ожидания относительно надежности и предсказуемости зарубежного торгового партнера, что, очевидно, не может иметь места в случае, если решения государственных органов, нарушающие принцип недискриминационности, делают продолжение торговых отношений и выполнение контрактов невозможным.

В отношении правомерности односторонних санкций, согласно сценарию (1), проблематичными представляются «исключения по соображениям безопасности» в ст. XXI ГАТТ и в ст. XIV ГАТС[36]. Данные положения нередко использовались для оправдания мер экономического принуждения для отстаивания национальных интересов или в качестве инструмента силовой политики. «Исключения по соображениям безопасности» сформулированы достаточно расплывчато и неточно, что открывает большое пространство для интерпретации, вне зависимости от того, отвечает ли ситуация критериям «исключительности» или нет. Согласно ст. XXI ГАТТ, государство – член ВТО может прибегнуть к данному исключению в случае, если существует угроза

[33] [Jonas, 2017, ch. 1].

[34] Генеральное соглашение по таможенным тарифам и торговле (30 октября 1947 г.) вступило в силу 1 января 1948 г. Соглашение с поправками от 1994 г. («ГАТТ 1994») действует до сих пор в рамках системы постановления Всемирной торговой организации, созданной 1 января 1995 г.

[35] Пункт 1 ст. I: «...любое преимущество, благоприятствование, привилегия или иммунитет, предоставляемые любой договаривающейся стороной любому товару, происходящему из или предназначенному для любой другой страны, должны немедленно и безусловно предоставляться аналогичному товару, происходящему из или предназначаемому для территорий всех других договаривающихся сторон». Это положение отчасти воспроизводится в ст. II Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС), обсуждение которого проходило одновременно с учреждением ВТО. ГАТС вступило в силу в январе 1995 г.

[36] Помимо использования оговорки об исключениях по соображениям безопасности ГАТТ / ГАТС, в статье не рассматриваются контрмеры, предпринимаемые при возникновении споров о применении правил и постановлений Всемирной торговой организации в случае их нарушения государством-членом. Данные ситуации рассматриваются в соответствии с «Договоренностью о правилах и процедурах, регулирующих разрешение споров» ВТО.

его «существенным интересам безопасности»[37]. Это правило действительно в отношении «расщепляемых материалов», «торговли оружием, боеприпасами и военными материалами», а также любых действий, которые государство предпринимает «в военное время или в других чрезвычайных обстоятельствах в международных отношениях»[38] (при этом нет никаких конкретных указаний на то, что понимается под «чрезвычайными обстоятельствами»).

Условия ГАТТ не обязывают участников обосновывать или доказывать наличие угрозы их «существенным интересам безопасности». Государство, накладывающее санкции, вольно использовать исключения из правил свободной торговли по своему усмотрению. Несмотря на то что в системе ВТО существуют механизмы разрешения споров (Генеральный совет, выступающий в качестве Органа по разрешению споров и Апелляционный орган ВТО, расположенный в штаб-квартире ВТО в Женеве, состоящий из семи независимых экспертов), критерии «определяемых самостоятельно исключений безопасности»[39] так и не были определены. Исключения подобного рода неизбежно приводят к злоупотреблениям. Расплывчатость формулировок, к которым часто обращаются страны-члены[40], ограничивает возможности ГАТТ в ситуации, когда речь заходит о защите принципов свободной торговли.

Как отмечалось ранее, исключения в отношении свободы торговли между государствами могут быть обусловлены обязательствами, проистекающими из положений Устава ООН. В данном контексте имеются в виду резолюции Совета Безопасности по статьям гл. VII, которые являются обязательными к исполнению всеми странами-членами (п. 1 ст. 24). Следовательно, решения Совета, касающиеся санкций, имеют приоритет над правилами свободной торговли, принятыми другими межправительственными организациями, равно как и над соглашениями между странами-членами. Пункт (c) ст. XXI ГАТТ указывает на то, что ничто в Соглашении не должно быть истолковано как «препятствующее любой договаривающейся стороне предпринимать любые действия во исполнение ее обязательств по Уставу Организации Объединенных Наций для сохранения мира во всем мире и международной безопасности». В отличие от пункта (b) той же статьи, данное указание не является двусмысленным. В этом случае оно напрямую указывает на резолюции Совета Безопасности по статьям гл. VII. Тем не менее отдельные государства ранее заявляли о том, что исключения из правил свободной торговли, возникающие в силу наличия обязательств, согласно Уставу ООН, могут быть использованы и без соответствующих резолюций. Однако подобная интерпретация не соответствует тому, что буквально написано в тексте[41]. Интерпретация на-

[37] «Ничто в настоящем Соглашении не должно быть истолковано... как препятствующее любой договаривающейся стороне предпринимать такие действия, которые она считает необходимыми для защиты существенных интересов своей безопасности».

[38] Статья XXI (b), пп. (i), (ii) и (iii) соответственно.

[39] См.: [Alford, 2011].

[40] Швеция обратилась к рассматриваемой оговорке в 1975 г., чтобы обосновать введение ограничений на импорт отдельных видов обуви. Это наглядная иллюстрация проблемы с произвольным характером использования подобных оговорок. Правительство страны заявило, что падение местного производства отдельных видов обуви «стало угрозой жизненным интересам Швеции в сфере поддержания экономической защищенности страны в чрезвычайной ситуации как компонента национальной безопасности» (оригинальная цитата по [Alford, 2011]. – *Примеч. пер.*).

[41] Согласно Уставу ООН, «обязательства» подобного рода (то есть возникающие в отношении международного мира и безопасности) возникают на основании резолюций Совета Безопасности по статьям гл. VII. Отдельное государство не может выступать от имени Совета. Без соответствующей резолюции Совета не возникает и обязательств для стран-членов. В вопросах коллективной безопасности в понятиях Устава ООН нет места мерам, «определяемым самостоятельно».

писанного также вызывает много проблем в силу того, что в той или иной форме она может преподноситься заинтересованными государствами как обоснование действий, продиктованных их собственными интересами, нежели поддержанием верховенства международного права. Обязательства, возникающие согласно п. 1 ст. 24 Устава ООН, также упоминаемые в ранее рассмотренной статье ГАТТ, не должны восприниматься как обоснование для введения односторонних санкций.

Помимо случаев, когда предлогом для введения односторонних санкций становятся неточно сформулированные и зачастую неправомерно используемые исключения из правил международной торговли, возможен и сценарий (2), согласно которому санкции являются контрмерой против неправомерной международной деятельности других государств. В данном случае проблемы также связаны с недостаточной конкретикой в формулировках. *Ответственность государств за международно-противоправные деяния* (резолюция 56/83 Генеральной Ассамблеи ООН от 12 декабря 2001 г.[42]), даже не обладая обязательным характером[43], неоднократно использовалась для оправдания введения односторонних санкций. Пункт 1 ст. 49 (*Цель и пределы контрмер*) указывает, что при определенных обстоятельствах государство «может принимать контрмеры против государства, ответственного за международно-противоправное деяние, только с целью побудить это государство выполнить его обязательства». Согласно ст. 50, контрмеры не могут затрагивать «обязательство воздерживаться от угрозы силой или ее применения», закрепленное в Уставе Организации Объединенных Наций, не должны нарушать «основных прав человека» и носить характер «репрессалий». Подобная формулировка не дает свободы маневра самопровозглашенным борцам за соблюдение международного права, действующим якобы от имени всего международного сообщества, что входит в исключительное ведение Совета Безопасности ООН. Основная проблема в данном контексте заключается в следующем: согласно п. 1 ст. 49, не *любое*, но только «потерпевшее государство» имеет законное право на введение контрмер на ограниченный срок (п. 2). Статус «потерпевшего государства» при этом не должен служить политическим целям других государств, которые не были затронуты напрямую. Согласно ст. 49, не существует правомерного основания для действий против «ответственного» государства третьей стороной *от имени* «потерпевшего государства».

За исключением недостаточно конкретных и зачастую по-разному трактуемых правовых ситуаций в рамках рассмотренных ранее сценариев (1) и (2), односторонние экономические санкции представляют собой серьезное нарушение общего международного права. Они вступают в противоречие с фундаментальными принципами суверенного равенства (п. 1 ст. 2 Устава ООН) и, соответственно, невмешательства во внутренние дела других государств (п. 7 ст. 2 Устава ООН)[44]. Подобные меры экономического давления, в том числе и вводимые на многосторонней основе, могут привести

[42] Текст был принят Комиссией ООН по международному праву (2001) и представлен Генеральной Ассамблее в регулярном отчете о деятельности Комиссии.

[43] Обзор и анализ понятий «международно-противоправное деяние» и «ответственность государства» с точки зрения Комиссии ООН по международному праву см.: [Bodansky, Crook, 2002, p. 773–791].

[44] Данная норма также закрепляется в *Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций,* резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 2625 (XXV), которая напрямую указывает на обязанность «не вмешиваться в дела, входящие во внутреннюю компетенцию любого государства».

к нарушениям прав человека[45], особенно во время вооруженного конфликта (международного или внутригосударственного)[46].

В отсутствие правовых оснований подобные действия часто преподносятся как меры защиты прав человека, демократии или верховенства права. В то же время в рамках современного международного права любые меры принуждения должны быть санкционированы Советом Безопасности ООН. Это означает, что именно Совет определяет, какие нарушения вышеуказанных ценностей и принципов, согласно положениям ст. 39 Устава ООН[47], представляют собой угрозу миру. В последние годы идеологические причины достаточно часто служили прикрытием для экономических или стратегических интересов, в особенности при стремлении ведущих игроков сохранить возможность проецировать силу по всему миру, для чего ни международные обязательства, ни суверенитет других государств не должны являться препятствием.

Помимо исключений, описанных в вышеуказанных сценариях (1) и (2), односторонние санкции также затрагивают проблему *экстерриториальной юрисдикции* – крайне спорной правовой концепции[48]. Комиссия ООН по международному праву описывает проблему следующим образом: «Установление экстерриториальной юрисдикции государства представляет собой попытку регулировать с помощью национального законодательства, а также вынесения и исполнения судебных решений поведение лиц, имущественные отношения или действия вне его границ, которые затрагивают интересы государства в отсутствие соответствующих норм в международном праве» [UN, 2006].

Данный аспект политики силового давления особенно хорошо иллюстрируют случаи введения США односторонних санкций Указом Президента США в соответствии с Законом США об экономических полномочиях в случае чрезвычайных ситуаций, создаваемых внешней угрозой 1977 г. [International Emergency Powers Act, 1977]. Закон наделяет президента правом объявлять «чрезвычайное положение» для противодействия «любым экстраординарным угрозам национальной безопасности, внешней политике или экономике США, исходящим с территории США или из-за ее пределов» [United States Code, 1994], а также накладывать запрет на финансовые и торговые операции [Ibid.]. И хотя п. (b) разд. 1702 данного закона указывает на то, что подобные полномочия могут быть предоставлены президенту только для того, чтобы «противодействовать экстраординарным угрозам, ставшим причиной введения чрезвычайного положения <...> и не могут применяться для иных целей», начиная с 1979 г. «чрезвычайное положение» вводилось 30 раз, что показывает, насколько широкими полномочиями в этом вопросе обладает президент[49]. Само по себе это располагает к принятию произвольных и эксцентричных решений[50]. Указание на то, что президент имеет право вводить меры

[45] Для общей оценки см.: [Idriss, 2018].

[46] Для примера – блокада, установленная Саудовской Аравией и ее союзниками против Йемена. Согласно оценке специального представителя ООН по вопросам прав человека и международных санкций И. Джазари [UN, 2017], блокада привела к грубейшим нарушениям основных норм международного гуманитарного права.

[47] См.: [Idriss, 2018].

[48] Данное понятие чаще всего используется в международном уголовном праве, см. сноску 54.

[49] Вопрос о пределах полномочий актуален и в отношении решений Совета, касающихся ст. 39 Устава ООН, с той лишь разницей, что их произвольный характер частично нивелируется тем, что указанная статья требует принятия совпадающих решений постоянными членами Совета.

[50] О попытке Конгресса ограничить исполнительные полномочия президента в соответствии с законом «О запрете торговли с враждебным государствами» от 1917 г. [The International Emergency Economic Powers Act: A Congressional Attempt to Control Presidential Emergency Power, 1983, p. 1102–1120].

принуждения против органов власти и должностных лиц других государств не только при угрозе «национальной безопасности», но и «экономике» и «внешней политике» – без четкого определения данных понятий – фактически служит цели агрессивной реализации национальных интересов[51]. В сочетании с расплывчатыми, допускающими множество трактовок идеологическими обоснованиями введения режима чрезвычайного положения и санкций, становится ясно, что исполнение данного закона равносильно прямому вмешательству во внутренние дела целевых стран[52].

Нарушение суверенитета односторонними санкциями, то есть путем фактического нарушения международного права, было отмечено в двух последних законах, одобренных Конгрессом США. Эти законы – «Всемирный закон имени Магнитского об ответственности за нарушение прав человека» (GMA)[53] и «О противостоянии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA)[54] – постулируют право США вмешиваться во внутренние дела других государств под предлогом защиты прав человека (GMA) или противодействия политическим маневрам Ирана, России или Северной Кореи (CAATSA). Всемирный закон имени Магнитского «уполномочивает» президента США вводить запрет на въезд и арест собственности любых лиц, не являющихся гражданами США, подозреваемых или открыто связанных со случаями грубого нарушения прав человека где бы то ни было в мире. Закон «О противодействии противникам Америки посредством санкций», направленный конкретно против Ирана, России и Северной Кореи, позволяет президенту США вводить санкции в отношении военной программы Ирана или против лиц, ответственных за нарушение прав человека в Иране (“Countering Iran’s Destabilizing Activities Act”); в отношении деятельности России в экономической сфере (проекты по добыче нефти), киберпространстве и в области прав человека (“Countering Russian Influence in Europe and Eurasia Act”); а также против экономической и финансовой деятельности Северной Кореи, равно как и против северокорейского военно-промышленного комплекса (“Korean Interdiction and Modernization of Sanctions Act”)[55].

Два рассмотренных закона служат цели *проекции суверенитета США в мировом масштабе,* для чего не существует никаких правовых оснований. Они не просто являются нарушением суверенитета других государств[56]; при полном отсутствии какого-либо процедурного контроля они также обеспечивают «свободу рук» наиболее влиятельному

---

[51] См. также альтернативный подход [Collins, Bowdoin, 1999]. Согласно оценке авторов, США способны справиться с проблематикой прав человека и национальной безопасности «без превентивных или несвоевременных экономических санкций» [Ibid., p. 2].

[52] Показателен пример Указа Президента США 13818 от 20 декабря 2017 г. «О наложении ареста на собственность лиц, причастных к серьезным нарушениям прав человека или коррупции» [Указ Президента США, 2017]. Следует отметить, что данный указ основывается на так называемом «Законе Магнитского» (см. далее).

[53] Этому закону предшествовал так называемый Закон Магнитского (Russia and Moldova Jackson-Vanik Repeal and Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012 (Public Law 112-208)), который имел отношение непосредственно к России.

[54] 115th Congress, Public Law 115-44, подписан президентом США Д. Трампом 2 августа 2017 г.

[55] Президент Д. Трамп подверг критике подписанный закон, охарактеризовав его как «недостаточно проработанный» и заявив, что «ограничивая гибкость исполнительной власти, этот законопроект мешает Соединенным Штатам заключать выгодные сделки в интересах американского народа и значительно сближает Китай, Россию и Северную Корею» [The White House, 2017].

[56] Сфера применения Всемирного закона Магнитского охватывает весь мир, тогда как Закон о противостоянии противникам Америки посредством санкций направлен против трех конкретных государств. Тем не менее его экстерриториальность обеспечивает своего рода «вторую», глобальную юрисдикцию, также включающую все государства мира.

государству – члену ООН и одновременно наносят серьезный ущерб системе международного права, на котором основана Организация Объединенных Наций. Принятие данных законов вновь продемонстрировало двоякое влияние отсутствия баланса сил в международном праве. Что касается конкретно Всемирного закона Магнитского, посредством которого США, очевидно, намерены закрепить за собой роль защитника прав человека и верховенства права, то нельзя не отметить его схожесть с двусмысленностью «универсальной юрисдикции» в международном уголовном праве[57]. Неудивительно, что некоторые государства, прочно связанные с США, пошли тем же путем и приняли свои «законы Магнитского»[58]. В дополнение к претензии на универсальную применимость Всемирного закона Магнитского (согласно которому вмешательство обосновывается ссылкой на основные права человека наряду с прочими принципами и нормами) закон о противостоянии противникам Америки посредством санкций ставит экономические и стратегические интересы США выше международного права, тем самым полностью игнорируя принцип суверенного равенства государств. Недвусмысленные и четкие формулировки закона служат неопровержимым доказательством наличия подобных намерений.

Универсальная применимость Всемирного закона Магнитского основывается на восприятии американского права как обладающего экстерриториальностью и на имперской трактовке понятия «суверенитет», не соответствующей современному международному праву. Схожим образом положения об экстерриториальном характере применения санкций, согласно закону «О противодействии...» и в рамках других санкционных режимов, введенных США, для которых в США был подобран эвфемизм «вторичные санкции», вступают в противоречие с основным принципом справедливости в отношениях между государствами. Вне зависимости от правовой оценки односторонних санкций в каждом конкретном случае, их экстерриториальность *неправомерна по своей природе*, так как подразумевает нарушение экономических прав – или же суверенных прав третьих стран. Ни при каких условиях третье государство, которое не вовлечено в спор между другими государствами, не должно становиться объектом применения односторонних санкций, которые вводятся спорящими сторонами. Подобные «вторичные санкции», то есть санкции, вводимые против третьего государства, могут также препятствовать выполнению третьей стороной договорных обязательств. Вкратце: ни одно государство не имеет права диктовать свою волю другому государству, гражданам или компаниям других государств в отношении того, как осуществлять экономические отношения или вести деловую активность. Более 20 лет назад подобное несоответствие было заложено в так называемом законе Хелмса-Бёртона, одобренном Конгрессом США (“Cuban Liberty and Democratic Solidarity [Libertad] Act of 1996”)[59], ссылаясь на который США вводили односторонние санкции против Кубы, а также против компаний из третьих стран[60].

Включая положения о так называемых вторичных санкциях в вводимые режимы односторонних санкций, США оставляют за собой право предпринимать действия против любого иностранного правительства или компании, которые ведут дела с государством, являющимся объектом санкций, или компании или индивида на территории

[57] См.: [Köchler, 2004b, p. 33].

[58] Таким образом поступили Великобритания, Канада и страны Балтии.

[59] 104th Congress, Public Law 104-114, подписан президентом Б. Клинтоном 12 марта 1996 г. Экономические санкции разного масштаба вводились против Кубы, начиная с президента Эйзенхауэра в 1960-х годах, в том числе согласно закону «О запрете торговли с враждебными государствами» от 1917 г.

[60] Более подробно см. также [Puig, 1997, p. 65–69; Clark, 1998, p. 61–96].

этого государства в случае, если они ведут дела на территории США или осуществляют финансовые операции через американские банки[61]. Один из недавних и наиболее вопиющих случаев экстерриториального применения санкций – это меры, введенные правительством США против Отдела разработки оборудования Министерства национальной обороны КНР и его главы в соответствии со ст. 231[62] закона «О противодействии противникам Америки посредством санкций» 2017 г. за приобретение вооружений у России[63].

Несоответствие практики экстерриториальных («вторичных») санкций «Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами»[64] Генеральной Ассамблеи ООН не может быть еще более явным. Декларация прямо указывает, что «ни одно государство не может ни применять, ни поощрять применение экономических, политических мер или мер любого иного характера с целью добиться подчинения себе другого государства в осуществлении им своих суверенных прав»[65]. Помимо того, что это грубое нарушение государственного суверенитета, выраженное во вмешательстве во внутренние дела других государств, неправомерные «вторичные санкции», в некоторых случаях даже сильнее, чем «основные», усугубляют ситуацию, создают угрозы международной безопасности и даже могут привести к эскалации конфликта вплоть до вооруженной конфронтации[66]. Претендуя посредством экстерриториальных санкций на некие особые полномочия, государство, вводящее санкции, нарушает принцип верховенства Совета Безопасности ООН в подобных вопросах[67].

В современной нормативной системе ООН нет эффективных правовых механизмов для независимого изучения и рассмотрения фактов нарушения законов при введении односторонних санкций. Международный Суд ООН может рассматривать и выносить решения только в случае, если соответствующие государства признают его юрисдикцию, направляют дело на рассмотрение Судом или же международное соглашение подразумевает рассмотрение спора Судом[68].

---

[61] Более подробно о применении данной практики начиная с 1990-х годов см.: [Gordon, 2016].

[62] «Применение санкций в отношении лиц, ведущих дела с органами разведки или Министерством обороны Правительства Российской Федерации».

[63] Более подробно о применении закона «О противодействии...» в отношении Китая по факту закупок российского вооружения см.: [U.S. Department of State, 2018].

[64] Резолюция 2625 (XXV).

[65] Третий принцип Декларации, содержащейся в дополнении к тексту резолюции 2625 (XXV).

[66] Торговая палата США выступала с резкой критикой подобных мер. В сентябре 2016 г. Палата опубликовала заметку, в которой было отмечено: «...некоторые санкции подразумевают экстерриториальные ограничения коммерческой деятельности, которые приводят к экономическим, дипломатическим и правовым разногласиям с нашими союзниками» [U.S. Chamber of Commerce, 2016]. См.: [Wolff, 2006, p. 329–364].

[67] См. выше разд. «Многосторонние санкции».

[68] Иран и Катар, оказавшись целями односторонних санкций со стороны США и Саудовской Аравии (и их союзников) соответственно, решили воспользоваться данным обстоятельством. Иран, опираясь на п. 2 ст. XXI Договора о дружбе, экономических отношениях и консульских правах между Соединенными Штатами Америки и Ираном (подписано в Тегеране 15 августа 1955 г., вступило в силу 16 июня 1957 г.), заявлял о том, что любые разногласия относительно исполнения условий Договора «должны рассматриваться в Международном суде ООН». Катар, в свою очередь, обратился к ст. 22 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (резолюция Генеральной Ассамблеи ООН 2106 (XX) от 21 декабря 1965 г., вступила в силу 4 января 1969 г.), которая устанавливает, что любой спор относительно толкования или применения Конвенции «передается по требованию любой из сторон в этом споре на разрешение Международного суда».

Политика принуждения: вызов верховенству международного права

Подводя итоги, можно сказать, что за исключением случаев реальной необходимости отстаивать интересы безопасности или прямого воздействия неправомерных действий другого государства, санкции относятся к инструментам международной политики, нарушающим принципы дипломатии и мирного сосуществования между государствами. Согласно гл. VII Устава ООН[69], *многосторонние* санкции относятся к мерам принуждения, которые выводят ситуацию на уровень, близкий к открытому применению вооруженных сил. С точки зрения морали подобные меры относятся к инструментам ведения войны. Президент США Вудро Вильсон не выбирал выражений в своей речи, произнесенной в 1919 г., вскоре после окончания Первой мировой войны: «Бойкотированное государство находится в шаге от капитуляции. Никакие войны не нужны, когда есть подобные инструменты, незаметные и смертоносные. Это ужасное возмездие. Подобные меры не приводят к жертвам, однако оказываемое ими давление столь велико, что, по моему мнению, ни одно современное государство не способно его выдержать»[70].

Многосторонние санкции, вводимые ООН, являются инструментом обеспечения коллективной безопасности. С этой точки зрения они не только считаются правомерными, но и морально оправданными[71], так как вводятся Советом Безопасности от лица мирового сообщества в интересах безопасности. В конечном счете они оправданы «правоприменимостью» в международном масштабе, то есть предназначены для обеспечения выполнения нормы о неприменении силы и, следовательно, служат инструментом обеспечения мира между государствами. Очевидно, что легитимность многосторонних санкций зависит от соблюдения постоянными членами Совета Безопасности ООН Целей и Принципов ООН, указанных в п. 2 ст. 24 Устава ООН.

Если санкции вводятся в одностороннем порядке одним государством или группой, или альянсом государств, то из-за их несовместимости с принципом суверенного равенства государств такие меры следует считать «законом джунглей», а не элементом международного права. Такие санкции – это реликт прежней системы международных отношений, которая лучше всего описывается термином “Souveränitätsanarchie”[72], в рамках которой взаимоотношения между государствами строятся исходя из приоритета защиты собственных интересов, а не поддержки принципа верховенства права. В данном контексте право вести войны (jus ad bellum) считается правом суверенного государства и неотъемлемой частью права народов[73]. Подобное понимание международного статуса государства, включая его право использовать меры принуждения, было искоренено подписанием Пакта Бриана – Келлога по окончании Первой мировой войны и принятием Устава ООН после Второй мировой войны.

Тем не менее из-за отсутствия в постбиполярном мире надежной системы сдерживания односторонние санкции стали самым часто используемым инструментом проекции силы. «Политика силы» не только расшатывает, но в некоторых случаях даже подменяет собой принцип верховенства международного права, ставший основой Ор-

[69] Статьи 41 и 42.

[70] Оригинальная цитата по [Padover, 1942, p. 108].

[71] Если они, конечно, не нарушают основных прав человека среди населения страны – объекта санкций. См.: [Bossuyt, 2000; Köchler, 1995b, p. 1–4].

[72] «Анархия в отношениях между суверенными государствами».

[73] О развитии международного права в отношении *jus ad bellum* см.: [Köchler, 2006, p. 13].

ганизации Объединенных Наций. Следует отметить, что в одном из последних Докладов Совет ООН по правам человека отнес односторонние санкции к способам ведения экономической войны: «Можно с достаточной степенью вероятности утверждать, что установление всеобъемлющего режима односторонних принудительных мер, включая применение национального законодательства о санкциях в отношении третьих сторон, последствия которого практически равносильны последствиям блокады иностранного государства, можно приравнивать к ведению экономической войны» [Idriss, 2018, p. 8]. Специальный докладчик обратил внимание Совета на необходимость укрепления верховенства права «в целях искоренения экономического принуждения как инструмента международной дипломатии»[74].

Что касается односторонних санкций, в особенности их экстерриториального применения, то в данных обстоятельствах для них не может существовать никакого правового обоснования. Международный Суд ООН в большинстве случаев не обладает ни юрисдикцией, ни правоприменительными полномочиями, так как, согласно ст. 94 Устава ООН, подобными полномочиями наделен только Совет Безопасности (постоянные члены которого могут применить право вето при голосовании относительно любых мер принуждения, особенно если это не соответствует позиции санкционирующего меры государства). Механизм разрешения споров ВТО также неэффективен, особенно с учетом наличия крайне спорных «исключений по вопросам безопасности», которые полностью игнорируют правила свободной торговли Организации[75].

В отсутствие проверенных и надежных юридических процедур, особенно с учетом внутренних несоответствий, характерных даже для основных положений Устава ООН и различных интерпретаций понятия «государственный суверенитет» отдельными странами-членами[76], единственным альтернативным инструментом противодействия произвольным (следовательно, изначально неправомерным) односторонним санкциям являются контрсанкции со стороны затронутых государств – меры, столь же неправомерные[77], хотя и не запрещенные напрямую международным правом[78]. В контексте «вторичных санкций» (применяемых экстерриториально) совместные действия затронутых третьих стран могут быть единственным эффективным способом защиты национального суверенитета.

В жестких условиях «политики силы» подобные элементы *realpolitik* будут сохраняться и впредь, пока правовые механизмы остаются недостаточно эффективными. Единственная надежда связана с постепенным установлением многополярного баланса сил. Создание новых механизмов международного сотрудничества на региональном и глобальном уровне, позволяющих нивелировать торговую и монетарную монополию государств, применяющих санкции, может со временем существенно ослабить воздействие односторонних мер отдельных государств или международных организаций (за исключением ООН) – и, следовательно, постепенно создать условия для полноцен-

[74] См.: [Köchler, 2006], гл. VI «Выводы и рекомендации», п. 51. См. также “Elements for a draft General Assembly declaration on unilateral coercive measures and the rule of law” в приложении к Докладу.

[75] О пределах данных исключений и о неправомерности применения странами-членами подобных исключений см.: [Mitchell, 2017, p. 292].

[76] О современной трактовке суверенитета и нормативных несоответствиях между другими нормами и практиками в современной системе международного права см.: [Köchler, 2017, p. 175–190].

[77] Имеется в виду отказ от не вызывающих доверие или неэффективных юридических процедур.

[78] Подобные контрмеры в исключительных случаях являются допустимыми также с учетом ст. 49 резолюции 56/83 Генеральной Ассамблеи «Ответственность государств за международные противоправные деяния».

ной реализации принципа суверенного равенства государств[79]. В любой политической структуре законность может быть обеспечена только системой сдержек и противовесов, которая на международном уровне требует устойчивого баланса сил.

Источники

Alford R.P. (2011) The Self-Judging WTO Security Exception // Utah Law Review. No. 3. P. 697–759.

Bodansky D.M., Crook J.R. (2002) Symposium on the ILC's State Responsibility Articles: Introduction and Overview // American Journal of International Law. Vol. 96. No. 4. P. 773–791.

Bossuyt M. (2000) The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights. United Nations, Commission on Human Rights, Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33. Режим доступа: https://www.ohchr.org/Documents/Events/WCM/MarcBossuyt_WorkshopUnilateralCoerciveSeminar.pdf (дата обращения: 01.08.2019).

Clark H.L. (1999) Dealing With U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures // University of Pennsylvania Journal of International Economic Law. Vol. 20. No. 1–2. P. 61–96.

Collins J.J., Bowdoin G.B. (1999) Beyond Unilateral Economic Sanctions: Better Alternatives for U.S. Foreign Policy. Washington DC: Center for Strategic and International Studies (CSI).

Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) (2017) 115th Congress, Public Law 115–44, signed into law by President Donald Trump on 2 August 2017.

De Wet E. (2004) The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council. Oxford, Portland: Hart Publishing.

Dulles J.F. (1950) War or Peace. N.Y.: Macmillan.

Executive Order 13818 (2017) Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption. Federal Register. Vol. 82. No. 246. Режим доступа: https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-201700923 (дата обращения: 01.08.2019).

Global Magnitsky Human Rights Accountability Act (2016) 114th Congress, Public Law 114–328, signed into law by President Barack Obama on 23 December.

Gordon J. (2010) Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions. Cambridge, L.: Harvard University Press.

Gordon J. (2016) Extraterritoriality: Issues of Overbreadth and the Chilling Effect in the Cases of Cuba and Iran // Harvard International Law Journal Online. Vol. 57.

Hakimdavar G. (2013) A Strategic Understanding of UN Economic Sanctions: International Relations, Law and Development. N.Y.: Routledge.

Happold M., Eden P. (ed.) (2016) Economic Sanctions and International Law. Oxford, Portland: Bloomsbury.

Harvard Study Team (1996) Unsanctioned Suffering: A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq. Center for Economic and Social Rights. Режим доступа: https://www.cesr.org/sites/default/files/Unsanctioned%20Suffering%201996.pdf (дата обращения: 01.08.2019).

Helms-Burton Act (1996) Cuban Liberty and Democratic Solidarity [Libertad] Act (1996) 104th Congress, Public Law 104–114, signed into law by President William J. Clinton on 12 March 1996.

Idriss J. (2018) Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights. United Nations Human Rights Council. Режим доступа: https://digitallibrary.un.org/record/1644887 (дата обращения: 01.08.2019).

International Emergency Powers Act (1977) 95th Congress, Public Law 95–223, signed into law by President Jimmy Carter on 28 December 1977.

[79] Демократизация ООН станет важным шагом в данном направлении. См.: [Köchler, 2014, p. 63–90].

Jonas F. (2017) The Empirical Consequences of Trade Sanctions for Directly and Indirectly Affected Countries. FIW Working Paper No 174, FIW Research Centre International Economics Vienna. Режим доступа: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/162190/1/880708123.pdf (дата обращения: 01.08.2019).

Kelsen H. (2017) Reine Rechtslehre / M. Jestaedt (ed.). Tübingen; Vienna: Mohr Siebeck.

Kem A. (2009) Economic Sanctions: Law and Policy. Basingstoke, N.Y.: Palgrave Macmillan.

Köchler H. (1991) The Voting Procedure in the United Nations Security Council: Examining a Normative Contradiction in the UN Charter and its Consequences on International Relations. Vienna: International Progress Organization.

Köchler H. (1995a) The United Nations Sanctions Policy and International Law. Democracy and the International Rule of Law: Propositions for an Alternative World Order: Selected Papers Published on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations / H. Köchler (ed.). Vienna; N.Y.: Springer.

Köchler H. (1995b) Ethical Aspects of Sanctions in International Law // Review of International Affairs. Belgrade. Vol. XLVI.

Köchler H. (2004b) The Rationale of Universal Jurisdiction. Global Justice or Global Revenge? International Criminal Justice at the Crossroads / H. Köchler (ed.). Vienna; N.Y.: Springer.

Köchler H. (2006) The Precarious Nature of International Law in the Absence of a Balance of Power. The Use of Force in International Relations: Challenges to Collective Security / H. Köchler (ed.). Vienna: International Progress Organization.

Köchler H. (2014) The Democratization of the United Nations Organization: Ideal versus Real. Human Rights, Human Security, and State Security: The Intersection / S. Takahashi (ed.). Santa Barbara, Denver, Oxford: Praeger.

Köchler H. (2017) Normative Inconsistencies in the State System With Special Emphasis on International Law. The Global Community: Yearbook of International Law and Jurisprudence 2016 / G.Z. Capaido (ed.). Oxford: Oxford University Press.

Köchler H. (ed.) (2004a) The Iraq Crisis and the United Nations: Power Politics vs. the International Rule of Law. Memorandum and Declarations of the International Progress Organization (1990–2003). Vienna: International Progress Organization.

Mitchell A.D. (2017) Sanctions and the World Trade Organization. Research Handbook on UN Sanctions and International Law / L. van den Herik (ed.). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Padover S.K. (ed.) (1942) Wilson's Ideals. Washington DC: American Council on Public Affairs.

Puig A. (1997) Economic Sanctions and Their Impact on Development: The Case of Cuba. Economic Sanctions and Development / H. Köchler (ed.). Vienna: International Progress Organization.

The International Emergency Economic Powers Act: A Congressional Attempt to Control Presidential Emergency Power (1983) Harvard Law Review. Vol. 96. No. 5. P. 1102–1120.

The White House (2017) Statement by President Donald J. Trump on Signing the "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act." Statements & Releases, 2 August. Режим доступа: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-signing-countering-americas-adversaries-sanctions-act/ (дата обращения: 01.08.2019).

U.S. Chamber of Commerce (2016) Oppose Unilateral Economic Sanctions. Press release, 15 September. Режим доступа: https://www.uschamber.com/issue-brief/oppose-unilateral-economic-sanctions (дата обращения: 01.08.2019).

U.S. Department of State (2018) Previewing Sanctions Under Section 231 of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017 (CAATSA). 20 September. Режим доступа: https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/09/286083.htm (дата обращения: 01.08.2019).

U.S. Government Publishing Office (1991) Address to the Nation Announcing Allied Military Action in the Persian Gulf, January 16, 1991. Public Papers of the Presidents of the United States: George H.W. Bush (1991, Book I), Doc. AE 2.114. Режим доступа: https://www.govinfo.gov/app/details/PPP-1991-book1/PPP-1991-book1-doc-pg42-3 (дата обращения: 01.08.2019).

United Nations (UN) (1945) Charter of the United Nations. Режим доступа: https://www.un.org/en/charter-united-nations/ (дата обращения: 01.08.2019).

United Nations (UN) (1965) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. General Assembly Resolution A/RES/2106/(XX). Режим доступа: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_2106(XX).pdf (дата обращения: 01.08.2019).

United Nations (UN) (1970) Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance With the Charter of the United Nations. General Assembly Resolution A/RES/2625/(XXV). Режим доступа: https://www.un.org/ruleoflaw/files/3dda1f104.pdf (дата обращения: 01.08.2019).

United Nations (UN) (2006) Report of the International Law Commission, Fifty-Eighth Session, General Assembly Official Records, Supplement No. 10 (A/61/10). Режим доступа: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_61_10.pdf (дата обращения: 01.08.2019).

United Nations (UN) (2017) Lift Blockade of Yemen to Stop 'Catastrophe' of Millions Facing Starvation, Says UN Expert. News Release, 12 April. United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights. Режим доступа: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21496&LangID=E (дата обращения: 01.08.2019).

United States Code (1994) Section 1701. Unusual and extraordinary threat; declaration of national emergency; exercise of Presidential authorities.

Weber M. (2009) Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie [1921/22], 5th revised edition / J. Winckelmann (ed.). Tübingen: Mohr.

Wolff H. (2006) Unilateral Economic Sanctions: Necessary Foreign Policy Tool or Ineffective Hindrance on American Businesses? // Houston Business and Tax Law Journal. Vol. 6. P. 329–364.

Sanctions and International Law[1]

H. Kochler

Hans Kochler – Dr. Phil., Professor of Philosophy at the University of Innsbruck; President of the International Progress Organization (international non-governmental organization); Innrain 52, 6020 Innsbruck, Austria; E-mail: hans.koechler@uibk.ac.at

Abstract

This paper demonstrates that, under modern international law, the imposition of economic sanctions is only admissible as a measure of collective security under the authority of the United Nations (UN) Security Council (multilateral) or as countermeasure when a state is either directly affected by illegal acts by another state, or acts in the defence of vital security interests under the "security exceptions" of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) (unilateral). In all other cases, unilateral sanctions, and in particular their extraterritorial enforcement, are a violation of the norms of national sovereignty and non-interference in the internal affairs of other states. Against this background, the paper analyzes the notion of coercion in the context of the UN Charter, undertakes a structural comparison between multilateral and unilateral sanctions regimes, and analyzes the political use of unilateral sanctions as a major challenge to the international rule of law[2].

Key words: sanctions; international law

For citation: Kochler H. (2019) Sanctions and International Law. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 3, pp. 27–47 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-02.

References

Alford R.P. (2011) The Self-Judging WTO Security Exception. *Utah Law Review*, no 3, pp. 697–759.

Bodansky D.M., Crook J.R. (2002) Symposium on the ILC's State Responsibility Articles: Introduction and Overview. *American Journal of International Law*, vol. 96, no 4, pp. 773–91.

Bossuyt M. (2000) The Adverse Consequences of Economic Sanctions on the Enjoyment of Human Rights. United Nations, Commission on Human Rights, Doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33. Available at: https://www.ohchr.org/Documents/Events/WCM/MarcBossuyt_WorkshopUnilateralCoerciveSeminar.pdf (accessed 1 August 2019).

Clark H.L. (1999) Dealing With U.S. Extraterritorial Sanctions and Foreign Countermeasures. *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law*, vol. 20, no 1–2, pp. 61–96.

Collins J.J., Bowdoin G.B. (1999) Beyond Unilateral Economic Sanctions: Better Alternatives for U.S. Foreign Policy. Washington DC: Center for Strategic and International Studies (CSI).

Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) (2017) 115th Congress, Public Law 115–44, signed into law by President Donald Trump on 2 August 2017.

Dulles J.F. (1950) *War or Peace*. New York: Macmillan.

Executive Order 13818 (2017) Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption. *Federal Register*, vol. 82, no 246. Available at: https://www.govinfo.gov/app/details/DCPD-201700923 (accessed 1 August 2019).

[1] The editorial board received the article in February 2019.

[2] Analyzing existing regulations in the context of contemporary international law and identifying normative contradictions, the paper applies a qualitative empirical approach.

Global Magnitsky Human Rights Accountability Act (2016) 114th Congress, Public Law 114–328, signed into law by President Barack Obama on 23 December.

Gordon J. (2010) *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*. Cambridge, London: Harvard University Press.

Gordon J. (2016) Extraterritoriality: Issues of Overbreadth and the Chilling Effect in the Cases of Cuba and Iran. *Harvard International Law Journal Online*, vol. 57.

Hakimdavar G. (2013) *A Strategic Understanding of UN Economic Sanctions: International Relations, Law and Development*. New York: Routledge.

Happold M., Eden P. (eds) (2016) *Economic Sanctions and International Law*. Oxford, Portland: Bloomsbury.

Harvard Study Team (1996) Unsanctioned Suffering: A Human Rights Assessment of United Nations Sanctions on Iraq. Center for Economic and Social Rights. Available at: https://www.cesr.org/sites/default/files/Unsanctioned%20Suffering%201996.pdf (accessed 1 August 2019).

Helms-Burton Act (1996) Cuban Liberty and Democratic Solidarity [Libertad] Act (1996) 104th Congress, Public Law 104–114, signed into law by President William J. Clinton on 12 March 1996.

Idriss J. (2018) Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights. United Nations Human Rights Council. Available at: https://digitallibrary.un.org/record/1644887 (accessed 1 August 2019).

International Court of Justice (IJC) (1998) Judgment of the ICJ of 27 February 1998 in the case Libya vs. United States (Questions of Interpretation and Application of the 1971 Montreal Convention arising from the Aerial Incident at Lockerbie [Libyan Arab Jamahiriya v. United States of America]).

International Emergency Powers Act (1977) 95th Congress, Public Law 95–223, signed into law by President Jimmy Carter on 28 December 1977.

Jonas F. (2017) The Empirical Consequences of Trade Sanctions for Directly and Indirectly Affected Countries. FIW Working Paper No 174, FIW Research Centre International Economics Vienna. Available at: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/162190/1/880708123.pdf (accessed 1 August 2019).

Kellogg-Briand Pact (1928) Treaty Between the United States and Other Powers Providing for the Renunciation of War as an Instrument of National Policy. Signed at Paris, 27 August. Available at: https://www.uni-marburg.de/icwc/dateien/briandkelloggpact.pdf (accessed 1 August 2019).

Kelsen H. (2017) *Reine Rechtslehre* [*Pure Theory of Law*] (M. Jestaedt (ed.)). Tübingen, Vienna: Mohr Siebeck.

Kem A. (2009) *Economic Sanctions: Law and Policy*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.

Köchler H. (1991) *The Voting Procedure in the United Nations Security Council: Examining a Normative Contradiction in the UN Charter and its Consequences on International Relations*. Vienna: International Progress Organization.

Köchler H. (1995a) The United Nations Sanctions Policy and International Law. *Democracy and the International Rule of Law: Propositions for an Alternative World Order: Selected Papers Published on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations* (H. Köchler (ed.)). Vienna, New York: Springer.

Köchler H. (1995b) Ethical Aspects of Sanctions in International Law. *Review of International Affairs*, vol. 46, pp. 1–4.

Köchler H. (2004b) The Rationale of Universal Jurisdiction. *Global Justice or Global Revenge? International Criminal Justice at the Crossroads* (H. Köchler (ed.)). Vienna, New York: Springer.

Köchler H. (2006) The Precarious Nature of International Law in the Absence of a Balance of Power. *The Use of Force in International Relations: Challenges to Collective Security* (H. Köchler (ed.)). Vienna: International Progress Organization.

Köchler H. (2014) The Democratization of the United Nations Organization: Ideal versus Real. *Human Rights, Human Security, and State Security: The Intersection* (S. Takahashi (ed.)). Santa Barbara, Denver, Oxford: Praeger.

Köchler H. (2017) Normative Inconsistencies in the State System With Special Emphasis on International Law. *The Global Community: Yearbook of International Law and Jurisprudence 2016* (G.Z. Capaido (ed)). Oxford: Oxford University Press.

Köchler H. (ed.) (2004a) *The Iraq Crisis and the United Nations: Power Politics vs. the International Rule of Law. Memorandum and Declarations of the International Progress Organization (1990–2003)*. Vienna: International Progress Organization.

Mitchell A.D. (2017) Sanctions and the World Trade Organization. *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (L. van den Herik (ed.)). Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.

Padover S.K. (ed.) (1942) *Wilson's Ideals*. Washington DC: American Council on Public Affairs.

Puig A. (1997) Economic Sanctions and Their Impact on Development: The Case of Cuba. *Economic Sanctions and Development* (H. Köchler (ed.)). Vienna: International Progress Organization.

The International Emergency Economic Powers Act: A Congressional Attempt to Control Presidential Emergency Power (1983) *Harvard Law Review*, vol. 96, no 5, pp. 1102–20.

The White House (2017) Statement by President Donald J. Trump on Signing the "Countering America's Adversaries Through Sanctions Act." Statements & Releases, 2 August. Available at: https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-donald-j-trump-signing-countering-americas-adversaries-sanctions-act/ (accessed 1 August 2019).

U.S. Chamber of Commerce (2016) Oppose Unilateral Economic Sanctions. Press release, 15 September. Available at: https://www.uschamber.com/issue-brief/oppose-unilateral-economic-sanctions (accessed 1 August 2019).

U.S. Department of State (2018) Previewing Sanctions Under Section 231 of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act of 2017 (CAATSA). 20 September. Available at: https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/09/286083.htm (accessed 1 August 2019).

U.S. Government Publishing Office (1991) Address to the Nation Announcing Allied Military Action in the Persian Gulf, January 16, 1991. Public Papers of the Presidents of the United States: George H.W. Bush (1991, Book I), Doc. AE 2.114. Available at: https://www.govinfo.gov/app/details/PPP-1991-book1/PPP-1991-book1-doc-pg42-3 (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (1945) Charter of the United Nations. Available at: https://www.un.org/en/charter-united-nations/ (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (1965) International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. General Assembly Resolution A/RES/2106/(XX). Available at: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_2106(XX).pdf (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (1970) Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation Among States in Accordance With the Charter of the United Nations. General Assembly Resolution A/RES/2625/(XXV). Available at: https://www.un.org/ruleoflaw/files/3dda1f104.pdf (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (2001) Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts. General Assembly Resolution A/RES/56/83. Available at: https://undocs.org/A/RES/56/83 (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (2006) Report of the International Law Commission, Fifty-Eighth Session, General Assembly Official Records, Supplement No. 10 (A/61/10). Available at: http://legal.un.org/ilc/documentation/english/reports/a_61_10.pdf (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (2011) Security Council Resolution S/RES/1973 (2011). Available at: https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1973-%282011%29 (accessed 1 August 2019).

United Nations (UN) (2017) Lift Blockade of Yemen to Stop 'Catastrophe' of Millions Facing Starvation, Says UN Expert. News Release, 12 April. United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights. Available at: https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21496&LangID=E (accessed 1 August 2019).

Weber M. (2009) Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie [1921/22], 5th revised edition (J. Winckelmann (ed)). Tübingen: Mohr.

Wolff H. (2006) Unilateral Economic Sanctions: Necessary Foreign Policy Tool or Ineffective Hindrance on American Businesses? *Houston Business and Tax Law Journal*, vol. 6 pp. 329–64.

Санкции и международные институты: перспективы снижения санкционных рисков для России[1]

С.А. Афонцев

Афонцев Сергей Александрович – д.э.н., чл.-корр. РАН, заведующий отделом экономической теории ИМЭМО РАН, профессор кафедры мировых политических процессов МГИМО МИД России, профессор кафедры истории и политики России Института международных отношений и мировой истории ННГУ им. Н.И. Лобачевского; Российская Федерация, 119454, Москва, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: afontsev@gmail.com

В последние годы глобальная экономика столкнулась с выраженным снижением уровня кооперативности в регулировании международной торговли. Одним из элементов этого «ренессанса некооперативности» стала интенсификация применения экономических санкций. Важный вклад в понимание экономических санкций и противодействия им внес политико-экономический подход и концепция таргетированных («умных») санкций. Под их влиянием произошли важные изменения, относящиеся к месту санкционной проблематики в повестке дня международных институтов. Во-первых, таргетированные санкции в большинстве случаев воспринимаются вне связи с перспективами военного давления («субститут войны», а не «прекурсор войны»). Во-вторых, увеличились стимулы к использованию санкций без решения Совета Безопасности ООН либо в режиме «ООН+», когда страна – инициатор санкций, опираясь на базовое решение СБ ООН, дополняет его своим собственным развернутым санкционным пакетом. В-третьих, резко усложнилась задача создания контрольных механизмов в случае, если таргетированные санкции применяются группой стран. В-четвертых, таргетированные санкции оказались идеальны для создания иллюзии деятельности, когда не вводить санкции нельзя, но и вредить сотрудничеству со страной-адресатом желание отсутствует.

В целом эти изменения привели к росту стимулов для использования инструментов санкционной политики и созданию все более совершенных механизмов контроля за соблюдением санкционных режимов. При этом международные институты все в меньшей степени выступают в роли сдерживающих факторов в рамках санкционного противостояния. В условиях, когда все большее число санкционных решений принимается на национальном уровне без обращения к СБ ООН, а ВТО последовательно дистанцируется от рассмотрения связанных с санкциями экономических барьеров, большинство стран – адресатов санкций вынуждены вести борьбу за снижение санкционного давления без помощи международных институтов.

Ключевые слова: экономические санкции; Россия; ВТО; Совет Безопасности ООН; США; ЕС

Для цитирования: Афонцев С.А. (2019) Санкции и международные институты: перспективы снижения санкционных рисков для России // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 48–68 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-03.

Введение

В последние годы глобальная экономика столкнулась с выраженным снижением уровня кооперативности в регулировании международной торговли. В стратегическом тупике находится Дохийский раунд переговоров в рамках ВТО. Мегарегиональные

[1] Статья поступила в редакцию в феврале 2019 г.

соглашения о свободной торговле, заключение которых казалось реальностью еще три-пять лет назад, либо отошли в сферу воспоминаний и надежд на отдаленное будущее (Трансатлантическое торгово-инвестиционное партнерство, зона свободной торговли между ЕАЭС и ЕС), либо лишились своих ключевых участников (Всеобъемлющее и прогрессивное Транстихоокеанское партнерство, пришедшее на смену торпедированному администрацией Д. Трампа Транстихоокеанскому партнерству), либо столкнулись с растущей неопределенностью, практически исключающей подписание в ближайшие годы обязательных к исполнению документов, охватывающих широкий круг сфер сотрудничества (Всестороннее региональное экономическое партнерство с участием КНР). Последние инициативы руководства США, в первую очередь связанные с защитой рынков стали и алюминия, а также с усилением торгового давления на КНР, впервые за несколько десятилетий дали повод всерьез говорить об угрозе начала масштабных торговых войн в мировой экономике. Согласно данным мониторинга ВТО, с середины октября 2017 г. до середины октября 2018 г. объем глобальной торговли, на которую распространяются вновь введенные ограничения, увеличился более чем в 7 раз – с 79 до 588 млрд долл. США, а дополнительные ограничения, введенные с середины октября 2018 г. до середины мая 2019 г., охватили торговые потоки еще на 339,5 млрд долл. [WTO, 2018; 2019b]. И хотя сегодня на рынках и в экспертных кругах преобладает точка зрения, согласно которой результатом политики давления со стороны США будут скорее уступки стран – адресатов такого давления, чем их ответные меры, полностью сбрасывать со счетов сценарий торговых войн не приходится. История мировой экономики изобилует примерами, когда амбиции политиков и конфликты международных экономических интересов приводили к воплощению в жизнь сценариев, в конечном итоге не устраивавших все стороны.

Важным элементом «ренессанса некооперативности» стала интенсификация применения экономических санкций. Жесткое санкционное давление в отношении России, выход США из «ядерной сделки», предусматривавшей смягчение санкций против Ирана, введение рядом стран санкций против Сирии и Венесуэлы, очевидным образом связанных с попытками добиться смены режимов в соответствующих странах, – звенья одной цепи, наглядно свидетельствующие о растущем использовании экономических инструментов для достижения политических целей на глобальной арене. В этих условиях перед странами и экономическими субъектами, столкнувшимися с применением (или с угрозой введения) против них экономических санкций, со всей остротой встала проблема поиска международных механизмов, призванных как минимум сократить наносимый санкциями ущерб, а в оптимальном случае – добиться отмены санкционного режима. Начиная с 2014 г. представителями российского руководства, бизнес-элит и экспертного сообщества были предприняты значительные усилия для того, чтобы оспорить правомерность применения санкционных мер (в частности, через механизмы ВТО) и получить доступ к альтернативным источникам финансовых ресурсов (в том числе через финансовые механизмы БРИКС). Однако надежды на то, что членство России в ведущих международных экономических институтах позволит успешно противостоять санкциям, оказались сильно преувеличенными. Означает ли это, что потенциал международных институтов в борьбе с санкциями был использован в недостаточной мере – или же проблема заключается в ограниченности самого этого потенциала? Какова «сравнительная антисанкционная эффективность» существующих международных институтов и какими факторами она определяется? И, главное, какие возможности взаимодействие с этими институтами может открыть с точки зрения нейтрализации санкционного давления на российскую экономику? В данной статье мы предложим ответы на соответствующие вопросы, используя в качестве ос-

новы для выводов аналитические подходы, разработанные и предложенные в рамках политико-экономического подхода к анализу экономических санкций.

Экономические санкции: политико-экономическая перспектива

Поиск ответов на поставленные выше вопросы целесообразно начать с рассмотрения сущности феномена экономических санкций. Его эволюция принципиально важна для понимания позиции международных институтов по отношению к санкционной проблематике. С точки зрения науки о международных отношениях и мировой политике экономические санкции представляют собой инструменты некооперативного воздействия на экономические интересы страны-адресата с целью обеспечить изменение ее внутренней и внешней политики (включая политику в сфере обеспечения обороны и безопасности) в направлении, предпочтительном для страны – инициатора санкций[2]. Экономические санкции нацелены на устранение либо сокращение и сдерживание «нежелательного» поведения страны-адресата[3] посредством повышения издержек такого поведения и/или ограничения (лишения) доступа к ресурсам, необходимым для его продолжения. При этом «нежелательность» того или иного варианта поведения страны – адресата санкций определяется субъектами принятия политических решений, представляющими страну – инициатор введения санкций, исходя из их понимания интересов своей страны (либо интересов международного сообщества в целом), а также исходя из их собственных интересов (максимизация международного престижа, победа на выборах, получение доступа на рынки, с которых вытеснена страна – адресат санкций, и т.д.), риторически завуалированных аргументами защиты национальных интересов и международной безопасности.

Спектр подходов, используемых для рассмотрения санкционной проблематики, достаточно широк – от международно-правовых исследований, акцентирующих внимание на юридических предпосылках и последствиях использования экономических ограничений для достижения политических целей, до изучения внутриполитических факторов, определяющих причины принятия санкционных решений в странах-инициаторах и реакцию на санкции в странах-адресатах. Важное место среди этих подходов занимает политико-экономический подход к анализу экономических санкций [Kaempfer, Lowenberg, 2007], основанный на применении стандартных предположений теории общественного выбора к проблемам достижения политических целей экономическими средствами[4].

---

[2] При этом вопрос о том, опираются ли соответствующие санкции на решения Совета Безопасности ООН (СБ ООН) или введены отдельными странами по собственной инициативе, в данном контексте принципиального значения не имеет: важны инструменты и цели реализуемой политики, а не характер ее юридического обоснования.

[3] Подробнее о целях санкционной политики см.: [Alexander, 2009; Forrer, 2017]. Сокращение «нежелательного» поведения предполагает пересмотр страной – адресатом санкций ранее принятых решений, в то время как сдерживание – отказ от принятия дальнейших решений в «нежелательном» (с точки зрения страны – инициатора санкций) направлении. Определение конкретного соотношения данных приоритетов является объектом оживленных дебатов в работах, посвященных оценке эффективности экономических санкций, ввиду сильного искушения интерпретировать случаи отсутствия дальнейших «нежелательных» шагов в период после введения санкций как показатель действенности санкционной политики – с нередким попаданием в хрестоматийную ловушку *post hoc ergo propter hoc*.

[4] О характеристиках и аналитическом потенциале политико-экономического подхода к изучению вопросов хозяйственного регулирования и мировой политики см.: [Афонцев, 2010].

Аналитические построения, характерные для данного подхода, опираются на три принципиальных утверждения по поводу мотивации субъектов, вовлеченных в санкционное противостояние, и взаимодействия между этими субъектами. Во-первых, предполагается, что санкции представляют собой клубное благо[5] для экономических и политических субъектов страны-инициатора, то есть призваны способствовать достижению их интересов, но в то же время сопряжены с необходимостью нести издержки, которые соответствующие субъекты стремятся минимизировать. Это означает, что для принятия решения относительно введения санкций их сторонники в стране-инициаторе должны организовать эффективное коллективное взаимодействие между собой по «продвижению» идеи санкций, преодолевая при этом сопротивление тех субъектов внутри страны, интересам которых введение санкций противоречит.

Во-вторых, ответная реакция страны-адресата рассматривается как результат взаимодействия национальных экономических и политических субъектов, на чьи интересы прямо или косвенно влияют и введенные санкции, и предлагаемые к введению ответные меры. При этом такое влияние может быть как негативным (ущерб от ограничения внешнеэкономических связей), так и позитивным (например, в случае ухода с национального рынка зарубежных компаний-конкурентов, «устрашенных» санкциями). В зависимости от соотношения сил соответствующих субъектов введение экономических санкций может вести как к ослаблению, так и к усилению в стране – адресате запроса на проведение политики, ставшей поводом для введения санкций, а также создавать стимулы различной интенсивности к принятию ответных мер против страны – инициатора санкций.

Наконец, в-третьих, с учетом вышесказанного общие параметры санкционного режима и его динамика определяются балансом политических сил всех заинтересованных субъектов – сторонников и противников использования санкционного режима в стране-инициаторе, а также сторонников и противников продолжения ранее избранного курса внешней и внутренней политики в стране-адресате (в терминах политико-экономического подхода – условиями равновесия на политических рынках соответствующих стран). В частности, именно характеристики этого баланса определяют эффективность санкционного режима, понимаемую как способность введенных страной – инициатором санкционных мер обеспечить отказ страны-адресата от «нежелательной» для инициатора политики[6].

В работах, посвященных анализу санкционной проблематики, можно выделить два основных направления развития политико-экономического подхода. В рамках первого проводится идентификация субъектов, участвующих в принятии решений в контексте санкционного противостояния; поведение этих субъектов затем рассматривается с точки зрения рациональной максимизации ими собственных целевых функций. Данная линия исследований оказалась наиболее продуктивной в плане построения формально-теоретических моделей санкционного противостояния, а также их эмпирического тестирования [Kaempfer, Lowenberg, 1988; Kaempfer, Lowenberg, Mertens, 2004; Cox, Drury, 2006; Oxenstierna, Olsson, 2015]. В рамках менее строгого теоретико-игрового направления анализа каждая страна рассматривается в качестве отдельного субъекта (single-actor approach). При этом выделение субъектов более низкого уровня

[5] Под клубными благами (англ. club goods) в экономической науке понимаются совместно используемые блага с ограниченным кругом потребителей. Объем предоставления таких благ зависит от количества ресурсов, выделяемых на их создание всеми потребителями, каждый из которых определяет размер своего вклада с учетом ожидаемого вклада других потребителей.

[6] О понятии эффективности санкций в контексте его современных интерпретаций см.: [Jones, Portela, 2014; Нуреев, 2018].

не производится, и санкционное противостояние моделируется как результат международного взаимодействия между странами, заинтересованными в достижении внешнеполитических целей и минимизации экономического ущерба. В силу очевидной методологической уязвимости предположения о том, что страны могут рассматриваться в качестве рациональных субъектов, преследующих собственные интересы (как если бы они были индивидами, а не надындивидуальными общностями), данное направление в настоящее время пользуется меньшей популярностью, однако его вклад в анализ санкционной проблематики нельзя отрицать – в частности, в том, что касается моделирования динамики санкционного противостояния по аналогии с моделями гонки вооружений [Tsebelis, 1990; Eaton, Engers, 1992; Drezner, 1999; Lacy, Niou, 2004].

Принципиально важным достижением политико-экономического подхода к анализу экономических санкций является его вклад в трансформацию используемых в международной практике моделей санкционной политики. Традиционная модель, доминировавшая до середины 1990-х годов, опиралась на представление о том, что в основе эффективности санкций лежит так называемый принцип «ущерб – результат» (англ. “pain – gain”), в соответствии с которым вероятность изменения страной-адресатом политического курса непосредственно зависит от величины ущерба, наносимого ее экономике, а в качестве необходимого условия получения ожидаемой реакции страны-адресата рассматривалось лишение ее ресурсной базы (например, экспортных доходов, источников роста ВВП), необходимой для продолжения курса внешней или внутренней политики, «нежелательного» с точки зрения страны – инициатора санкций.

В середине 1990-х годов исследователями было отмечено, что принцип «ущерб – результат» часто оказывается недейственным применительно к недемократическим странам-адресатам, где властные элиты могут игнорировать интересы страдающих от санкций групп населения, а также к странам, в которых существует широкий общественный консенсус относительно необходимости продолжения ранее выбранного курса внешней и внутренней политики, что обуславливает высокую готовность населения переносить причиняемый экономическими санкциями ущерб [Askari et al., 2003; Pape, 1997]. С учетом этих проблем была разработана доктрина таргетированных, или «умных» (smart), санкций, цель которых заключается в нанесении ущерба не экономике страны в целом, а интересам политических и экономических элит страны-адресата, чтобы побудить представителей этих элит отказаться от продолжения ранее избранного политического курса [Cortright, Lopez, 2002; Eyler, 2007; Drezner, 2011].

Перечислим основные черты доктрины таргетированных санкций:

1) ориентация санкций на нанесение ущерба интересам представителей элитных групп, от которых реально зависит изменение политического курса страны-адресата (запрет на поездки и совершение финансовых операций, замораживание активов и т.п.);

2) ограничение (свертывание, запрет) военно-технического сотрудничества, поставок вооружений, оборудования и технологий двойного применения, совместных проектов НИОКР в соответствующих сферах;

3) гуманитарные изъятия из режима санкций для обеспечения доступа гражданского населения к внешним источникам продовольствия, медикаментов, медицинского обслуживания и т.д. (помимо риторических аргументов, связанных с облегчением страданий гражданского населения в условиях санкций, данные изъятия также преследуют цель спровоцировать раскол в стране-адресате, противопоставив интересы элит и основной части населения).

С середины 1990-х годов соответствующие принципы стали все активнее проникать в международную санкционную практику. Благодаря им появились новшества, которые заметно осложняют задачу противостояния санкциям для Российской Федерации и других стран, оказавшихся объектами санкционного давления.

Таргетированные санкции и роль международных институтов

Под влиянием доктрины таргетированных санкций в практике применения экономических санкций произошли важные изменения, имеющие непосредственное отношение к месту санкционной проблематики в повестке дня международных институтов. Во-первых, таргетированные санкции в большинстве случаев стали восприниматься как инструмент, способный побудить политические элиты страны-адресата отказаться от «нежелательного» курса поведения без оказания на соответствующую страну массированного экономического давления, затрагивающего все группы населения, и более того – без необходимости последующего (или параллельного) применения военной силы против этой страны. Тем самым было обеспечено резкое повышение «респектабельности» экономических санкций как инструмента достижения политических целей как в практике СБ ООН, так и в санкционной политике отдельных стран. Превратившись из «прекурсора войны» в «субститут войны» [Афонцев, 2014], санкции получили дополнительное моральное оправдание, снизив для стран-инициаторов репутационные издержки активного использования санкционных рычагов во внешней политике.

Во-вторых, возросли стимулы к использованию санкций без решения СБ ООН либо в формате «ООН+», когда страна – инициатор санкций, опираясь на базовое решение СБ ООН, дополняет его собственным развернутым санкционным пакетом, ссылаясь при этом на то, что соответствующие меры направлены не против страны-адресата и ее гражданского населения, а против ее элит [Thouvenin, 2015], которые зачастую подвергаются риторическим нападкам (обвинения в диктатуре, нарушениях прав человека и иных норм международного права). Данное обстоятельство обусловлено как отмеченными выше морально-репутационными эффектами, так и разнообразием инструментов, с помощью которых национальные правительства могут оказывать влияние на политические элиты страны-адресата. Чем шире у правительства страны – инициатора санкций спектр таких инструментов и чем болезненнее их применение сказывается на стране-адресате (в силу интенсивности экономических связей с ней и/или в силу роли страны-инициатора в международной системе регулирования экономических отношений), тем выше вероятность того, что страна-инициатор будет принимать санкционные решения без оглядки на СБ ООН.

При этом, в-третьих, резко усложнилась задача создания контрольных механизмов в случае, если таргетированные санкции применяются на основе резолюции СБ ООН либо группой стран вне рамок, заданных СБ ООН. Вариативность принятых на национальном уровне санкционных решений и изъятия из санкционного режима в интересах гражданского населения приводят к тому, что экономические субъекты стран, имеющих активные экономические связи со страной – адресатом санкций, на практике могут изыскивать форматы продолжения сотрудничества, невзирая на режим санкций, в том числе с нарушением отдельных его положений. В этих условиях едва ли не единственным действенным рычагом «принуждения» к исполнению режима санкций оказывается угроза использования национальными правительствами штрафных мер против «нарушителей» – практика, активно применяемая США для обеспечения действенности санкционного режима против таких стран, как Куба, Иран и Россия.

Данная практика, однако, имеет ограничения: в том случае, если штрафные меры затрагивают нерезидентов, страна-инициатор рискует столкнуться с нарастанием недовольства ее политикой, что в конечном итоге может вести к ослаблению единства стран «санкционной коалиции».

Наконец, в-четвертых, таргетированные санкции оказались идеальны для создания иллюзии активной деятельности, когда не вводить санкции нельзя (в силу отношений с союзниками, электоральных соображений и т.п.), но и вредить сотрудничеству со страной – адресатом санкций желание отсутствует. В этом случае правительство конкретной страны может ограничиться минимальным санкционным пакетом, фактически не влияющим на интенсивность взаимных экономических связей (характерным примером может считаться санкционный пакет Японии против России – формально санкции действуют, но их влияние на российско-японское торгово-инвестиционное сотрудничество минимально). Подобного рода жесты, даже если они не ведут к дополнительным экономическим издержкам для страны-адресата, на дипломатическом уровне могут быть очень болезненными («еще одна страна присоединилась к режиму санкций»), в то время как возможности оспорить их в рамках существующих международных механизмов оказываются минимальными ввиду фактического отсутствия пострадавших сторон: нет ущерба – нет повода для спора.

К 2019 г. накоплен значительный международный опыт применения режима таргетированных санкций [Carisch, 2017; Friedman, 2012; Hufbauer, Schott, Elliott, 2009], позволяющий судить как об их эффективности с точки зрения достижения целей стран-инициаторов, так и о возможностях противостояния им со стороны стран-адресатов. Что касается первого аспекта проблемы, то эффективность таргетированных санкций оказалась ненамного выше по сравнению с использованием традиционной модели санкционной политики. Из числа примеров, связанных с решениями СБ ООН, успех применения таргетированных санкций можно связать только со случаями Либерии и Мьянмы, однако применительно к последней более значимую роль сыграла позиция руководства КНР, чем санкционное давление. В отношении наиболее ярких случаев применения таргетированных санкций, связанных с реализацией Резолюции СБ ООН № 986 от 14 апреля 1995 г. по Ираку и Резолюции СБ ООН № 1970 от 26 февраля 2011 г. по Ливии, вклад экономических санкций в достижение целей стран-инициаторов практически не прослеживается, причем в случае Ирака режим таргетированных санкций привел к широкомасштабным злоупотреблениям в рамках программы «Нефть в обмен на продовольствие», бенефициарами которой в ряде случаев – вопреки логике доктрины таргетированных санкций – выступало руководство Ирака. Санкции ООН в отношении других стран (в том числе Судана, Южного Судана и Йемена, ставшие объектами острых дискуссий в 2018 – начале 2019 гг.) так и не продемонстрировали каких-либо заметных достижений, которые можно было бы записать на счет «умных» механизмов воздействия на страны-адресаты.

Аналогичные выводы справедливы и для санкций, введенных без решения СБ ООН, – в частности, для санкционной практики США и ЕС [Ahn, Ludema, 2017; Portela, 2014]. Ввиду этого в современной практике в большинстве случаев наблюдается сочетание модели таргетированных санкций с «традиционной» моделью, опирающейся на принцип «ущерб – результат». В частности, в случае Ирана наблюдалось постепенное перерастание таргетированных санкций в «традиционные», предполагающие полномасштабное ограничение внешнеэкономических связей страны через отключение от международных платежных систем и нефтяное эмбарго [Galbert, 2015; Dubowitz, 2010]. Схожую эволюцию проделал санкционный режим в отношении России. В то же

время ограниченная эффективность санкций с точки зрения их влияния на внешнюю и внутреннюю политику стран-адресатов не означает отсутствия ущерба экономическим интересам этих стран. В какой мере они могут рассчитывать на минимизацию этого ущерба с использованием существующих международных механизмов? Приходится констатировать, что пока возможности привлечения таких механизмов крайне ограниченны.

Во-первых, учитывая состав стран – членов СБ ООН, от данного органа невозможно ожидать каких-либо решений, направленных на ограничение автономии отдельных стран и страновых объединений – в частности, ЕС – в сфере применения санкций против стран, по которым ранее не было принято санкционных решений СБ ООН, а также в использовании «расширенных» санкций в дополнение к предусмотренным резолюциями СБ ООН. При этом издержки, связанные с рисками попадания под санкционные решения ведущих экономически развитых стран, создают у хозяйствующих субъектов достаточно мощные стимулы для того, чтобы воздерживаться от взаимодействия с адресатами санкций даже в том случае, если соответствующие санкционные решения носят односторонний характер и не имеют мандата СБ ООН.

Во-вторых, взаимодействие с международными организациями клубного типа, которые претендуют на ведущие роли в управлении глобальными экономическими процессами, но по уровню легитимности своих решений существенно уступают СБ ООН, может способствовать повышению престижа страны и снижению рисков нарастания международной изоляции, однако в плане снижения санкционного давления их роль скорее символически-репутационная, чем реальная. Конструктивное взаимодействие с такими организациями по вопросам, не связанным с введенными против страны санкциями, может повышать готовность отдельных стран – членов клуба к улучшению отношений со страной – адресатом санкций, но не более. В этом смысле показательно участие России в «Большой двадцатке», членство в ФАТФ и особенно – взаимодействие России с ОЭСР, которое осталось интенсивным даже после приостановки процесса присоединения к данной организации в 2014 г. (так, в мае 2019 г. Россия присоединилась к разработанной ОЭСР Конвенции по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения). Несмотря на прогресс, связанный с вкладом России в достижение приоритетов соответствующих организаций, едва ли есть основания ассоциировать его с возрастанием шансов на отмену или ослабление антироссийских санкций.

В-третьих, применительно к санкционным ограничениям, затрагивающим ряд сфер межгосударственных экономических отношений, в принципе отсутствуют специализированные международные организации и иные внесудебные механизмы, к которым пострадавшие от санкций страны, а также физические и юридические лица (как резиденты стран – адресатов санкций, так и резиденты третьих стран, обвиняемые в нарушении санкционного режима) могли бы обращаться за защитой своих интересов. Наиболее важной группой ограничений, для оспаривания которых соответствующих механизмов не существует, являются санкции в финансовой сфере. Уставные документы МВФ и МБРР – международных организаций, играющих ведущую роль в формировании глобальной финансовой архитектуры, не содержат положений, которые позволяли бы оспаривать правомерность финансовых санкций и добиваться их отмены. В свою очередь, региональные банки развития вправе приостанавливать сотрудничество с теми странами и хозяйствующими субъектами, в отношении которых введены санкции стран-членов безотносительно к позиции или решениям каких-либо

иных международных структур. Решающее значение при этом имеет соотношение голосов в управляющих структурах соответствующих банков развития, и если большинство принадлежит представителям стран – инициаторов санкций (как в случае ЕБРР, который приостановил инвестирование в проекты на территории России в 2014 г.), возобновление сотрудничества со странами – адресатами санкций возможно не раньше, чем будут сняты санкции соответствующих стран. Возможности противодействия таким санкционным барьерам, как заморозка активов, запрет на обслуживание платежей, ограничение внешних заимствований и операций с ценными бумагами, сводятся исключительно к инструментам дипломатического воздействия на страны – инициаторы санкций и обращение к судебным механизмам, причем оба канала влияния показали крайне низкую эффективность[7].

В-четвертых, в тех сферах, где возможности обращения к международным регуляторным институтам реально существуют (торговля товарами и услугами, связанные с торговлей инвестиционные меры), шансы на эффективную защиту интересов стран – адресатов санкций также минимальны. Это обусловлено тем, что единственная глобальная организация, обладающая полномочиями по отмене ограничений на международное взаимодействие в экономической сфере – Всемирная торговая организация (ВТО) – последовательно дистанцируется от вовлечения в вопросы санкционного противостояния между странами-членами. В соответствии со ст. XXI «Исключения по соображениям безопасности» Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ) – одного из основных соглашений, формирующих правовую базу ВТО, страны – члены ВТО имеют право использовать ограничительные меры во внешней торговле для достижения целей, связанных с обеспечением приоритетов национальной безопасности (в числе прочего, «если они принимаются в военное время или в других чрезвычайных обстоятельствах в международных отношениях») либо с осуществлением «любых действий во исполнение ее обязательств по Уставу Организации Объединенных Наций для сохранения мира во всем мире и международной безопасности»[8]. В международной практике принята максимально расширительная трактовка данной статьи по обоим указанным пунктам, что фактически исключает возможность успешного оспаривания соответствующих ограничений в рамках механизмов ВТО. Такая практика основана на решении относительно интерпретации ст. XXI ГАТТ, принятом в 1982 г. в ответ на обращение Аргентины, оспаривавшей санкции, введенные против нее в контексте кризиса вокруг Фолклендских (Мальвинских) островов. Данная интерпретация предусматривает, что при условии «информирования в максимально полной мере» о решениях, принимаемых в соответствии со ст. XXI ГАТТ, страны – инициаторы санкций имеют полную свободу во введении соответствующих данной статье ограничений [GATT, 1982][9]. Фактически это означает, что ВТО устраняется от рассмотрения вопросов, связанных с введением экономических санкций по соображениям национальной безопасности, предоставляя странам-членам максимальную свободу в данной сфере [Smeets, 2018].

[7] В частности, 13 сентября 2018 г. Европейский суд в Люксембурге (Суд справедливости ЕС) отклонил коллективный иск «Роснефти», «Сбербанка» и ряда других российских компаний относительно применения санкций ЕС (анализ обстоятельств, связанных с рассмотрением данного иска, и юридического значения принятого по нему решения см. в: [Kuisma, 2018]). Ранее, в марте 2017 г., Европейский суд отклонил иск компании «Роснефть» схожего содержания [Cour de justice de l'Union européenne, 2017].

[8] Статья XXI ГАТТ «Исключения по соображениям безопасности» [GATT, 1994].

[9] Действующую интерпретацию ст. XXI см. в: [WTO, 1994]. См. также: [Смеетс, 2014].

Международные институты и санкции против России

Все сказанное заставляет крайне скептически относиться к возможностям использования существующих международных институтов для минимизации ущерба, наносимого экономическими санкциями против России. При этом год от года эти возможности последовательно сокращаются, что связано с динамикой развертывания антироссийских санкций. Хронологически в применении антироссийских санкций со стороны США, ЕС и их союзников можно выделить четыре основных этапа [Афонцев, 2017]:

1. *Этап целевых санкций* (17 марта – 15 июля 2014 г.). На данном этапе санкции были направлены исключительно против отдельных физических и юридических лиц, действия которых, как предполагается, угрожали территориальной целостности и политической стабильности Украины непосредственно в ходе и в первые месяцы после присоединения Крыма и Севастополя к Российской Федерации.

2. *Этап секторальных санкций* (16 июля – 11 сентября 2014 г.). Непосредственным поводом к их введению стало обострение вооруженного противостояния на востоке Украины и обвинения России в поддержке непризнанных Донецкой и Луганской республик. При этом санкционное давление было направлено уже не на «наказание» конкретных субъектов, а на нанесение ущерба целым секторам российской экономики (топливно-энергетическому, финансовому, военно-промышленному) безотносительно к тому, вовлечены ли компании соответствующих секторов в кризис на Украине или нет.

3. *Этап эскалации санкций* (12 сентября 2014 г. – 1 августа 2017 г.). Специфика данного этапа состояла в том, что он стартовал на фоне позитивных сдвигов в динамике конфликта на Украине после заключения Минских соглашений о прекращении огня и практических шагах по нормализации ситуации на востоке Украины. На протяжении последующего почти трехлетнего периода отсутствие прогресса в выполнении Минских договоренностей, вина за которое странами – инициаторами санкций возлагалась на Россию, использовалось в качестве основания для пролонгации решений, касающихся применения санкционного режима (в частности, регулярного продления санкций ЕС сроком на полгода и санкций США сроком на год), а также его расширения в отношении как физических, так и юридических лиц. Наиболее значительное расширение такого рода было предпринято США в сентябре 2016 г., когда в санкционные списки были внесены более сотни российских компаний.

4. *Этап расширения оснований санкционного давления* (со 2 августа 2017 г.). Переход к данному этапу, непосредственно связанный с подписанием президентом США Д. Трампом закона «О противодействии противникам США посредством санкций» [U.S. Congress, 2017], ознаменовал перенос акцентов в использовании санкционных мер с обвинений России в нарушении территориальной целостности Украины и вмешательстве в ее внутренние дела на противодействие России по широкому фронту ее внешнеполитических приоритетов, в первую очередь на евразийском пространстве. Увязка вопроса о сохранении и тем более о возможном усилении санкционного режима с вопросами, не относящимися к проблеме территориальной целостности Украины, создала новые риски эскалации санкционного давления и сделала крайне неопределенными любые прогнозы относительно комбинации политических условий, которая может открыть путь к прекращению санкционного противостояния [Тимофеев, 2018].

Угрозы нарастания экономических санкций со стороны США (с возможным присоединением к ним американских союзников) были одним из главных источников неопределенности для российской экономики в 2018 г. и остаются таковым в 2019 г. Две волны расширения американских санкций в 2018 г. – в начале апреля и в конце августа – оказались для России крайне болезненными. При этом апрельские санкции, хотя и затронули крупнейшие российские холдинговые структуры (в первую очередь «Русал» О. Дерипаски и «Ренову» В. Вексельберга), в целом оставались в рамках сформировавшейся в 2017 г. логики санкционного давления, связанной с обвинениями России во вмешательстве в американские выборы, создании угроз кибербезопасности и поддержке правительства Б. Асада в Сирии. Однако с августа 2018 г. приоритетом администрации США стало обвинение России в нарушении Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожении (КХО) в связи с «делом Скрипалей».

Опасность данного обвинения состоит в том, что дальнейшее усиление санкционного давления на Россию может развиваться с опорой на сценарий, ранее опробованный США в отношении Ирака, а с 2018 г. активно «продвигаемого» также в отношении Сирии. Фактический ультиматум США, предъявленный России в августе в соответствии с американским законом о контроле за биологическим и химическим оружием и его уничтожении[10] (требования «гарантий» в отношении неприменения химического оружия, допуск международных наблюдателей, установление 90-дневного срока для выполнения требований) создал угрозу того, что давление на российскую экономику в последующем будет возрастать в соответствии с логикой и хронологией «этапов и дедлайнов», установленных руководством США. По расчетам ИМЭМО РАН, в случае, если бы наступление первого из установленных дедлайнов (ноябрь 2018 г.) сопровождалось дальнейшим ужесточением санкций, совокупные потери российской экономики в 2018 г. могли бы превысить 1 процентный пункт упущенного роста ВВП [Афонцев, 2017, с. 126]. Данный сценарий, к счастью, не был реализован. Однако главная заслуга здесь принадлежит не международным институтам, а позиции ключевых союзников США (в первую очередь стран ЕС), воздержавшихся от однозначной поддержки новых санкционных инициатив.

Реальность состоит в том, что потенциал использования возможностей международных институтов (в частности, механизмов ВТО) для ослабления фактических и потенциальных санкционных угроз для российской экономики крайне ограничен. С этим связан, в частности, провал попыток российских властей и представителей делового сообщества добиться ослабления и отмены санкций с использованием механизмов ВТО, на что в первые годы санкционного противостояния возлагались определенные надежды. В 2018 г. эти надежды пережили определенный ренессанс на фоне предложений ЕС и КНР по поводу реформирования действующего в рамках ВТО Органа по разрешению споров. Соответствующие предложения, однако, были сформулированы в ответ на угрозы, созданные экономическим интересам ЕС и КНР внешнеторговыми инициативами администрации Д. Трампа, и даже в случае своего успеха (крайне маловероятного с учетом позиции США) никак не помогут в деле ослабления санкционного давления на Россию с учетом принятой в ВТО интерпретации ст. XXI ГАТТ [Едовина, 2018].

Это не означает, разумеется, что участие страны в механизмах ВТО не способствует ограничению масштабов ущерба, наносимого санкциями. В этом отношении сле-

[10] Официальную позицию руководства США по этому поводу см. в: [US Department of State Press Statement, 2018; Rennack, Welt, 2018].

дует констатировать, что присоединение России к ВТО в 2012 г. оказало, несомненно, позитивное влияние с точки зрения ограничения масштабов санкций. Если бы Россия продолжала оставаться страной, не входящей в число членов ВТО, круг возможных санкционных мер в ее адрес мог оказаться существенно шире. В частности, можно было бы ожидать повышения импортных таможенных пошлин США и ЕС на российскую экспортную продукцию по широкому спектру товарных категорий, в первую очередь по металлам и изделиям из них, полимерам, удобрениям, железнодорожному и электротехническому оборудованию. В этом отношении механизмы ВТО сыграли важную сдерживающую роль в отношении применяемых против России экономических барьеров.

Более того, использование положений ст. XXI ГАТТ позволило России со своей стороны ввести на легитимной основе ответные меры против стран, применяющих против нее экономические санкции. Само название Указа Президента Российской Федерации № 560 от 6 августа 2014 г. «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» в явном виде содержало отсылку к приоритетам национальной безопасности и тем самым гарантировало данный документ от исков на предмет несоответствия правилам ВТО[11]. Более того, в случае дальнейших попыток США расширить экстерриториальное применение санкций против компаний из третьих стран, продолжающих сотрудничество с Россией (в частности, по проекту строительства газопровода «Северный поток – 2»), соответствующие страны – в первую очередь страны ЕС – могут оспорить санкции в ВТО (ранее представители ЕС выражали готовность в аналогичном контексте оспорить американские санкции против Ирана и Кубы).

В сферах, не относящихся к компетенции ВТО, возможности противостояния санкциям с опорой на потенциал международных институтов у России еще меньше. Наиболее сложна ситуация в финансовой сфере. В частности, расширение экономических санкций со стороны США в августе 2018 г. привело к неожиданным для многих российских компаний проблемам, связанным с прохождением платежей по внешнеэкономическим операциям через китайские банки[12]. На фоне декларируемого «поворота на Восток» российской внешней политики (включая ее внешнеэкономические аспекты) возникновение соответствующих проблем может показаться парадоксальным. Между тем никакого парадокса здесь нет. С учетом рисков для российской экономики, возникающих на новом этапе санкционного противостояния, не должна вызывать удивления реакция многих китайских банков, которые по мере возможности сокращают масштабы взаимодействия с российскими компаниями. В условиях, когда в ближайшие годы в прицеле санкционного давления США может оказаться практически любая российская компания, в том числе компания малого и среднего бизнеса – например, ввиду контрактных отношений с компаниями из санкционного списка США, многие китайские банки, имеющие в большинстве своем низкий уровень взаимодействия с российским бизнесом (менее 1% совокупного объема операций), почитают для себя за лучшее вообще отказаться от операций с российскими контрагентами.

Такая линия поведения наших китайских партнеров имеет ряд нелицеприятных, но вполне прагматических следствий. Во-первых, если китайский банк отказывается

[11] Показательно, что именно благодаря доказательству адекватного использования ст. XXI ГАТТ России удалось в апреле 2019 г. выиграть в ВТО спор по иску Украины, обвинявшей российскую сторону в неправомерном ограничении транзита товаров через украинскую территорию [WTO, 2019a].

[12] См., в частности: [Коммерсантъ, 2018; Бажанов, Захаров, 2018].

обслуживать операции российских компаний, то его действия практически бессмысленно оспаривать в юридическом порядке, опротестовывать по политическим каналам и тем более обращаться в международные организации. Если руководство конкретного китайского банка действительно считает, что взаимодействие с российскими контрагентами обуславливает возникновение нежелательного уровня рисков, то это – печальная, но предсказуемая реальность, являющаяся неизбежной ценой за санкционное противостояние с ведущими развитыми экономиками.

Во-вторых, платежные отношения с китайскими банками тем безопаснее, чем крупнее соответствующие банки и чем сильнее они ассоциированы с *политическим руководством КНР. Оценка реальной ситуации с платежами российских компаний показывает*, что максимальные риски несет взаимодействие с частными и/или региональными китайскими банками, в то время как банки «Большой четверки» (Bank of China, China Construction Bank, Industrial and Commercial Bank of China и Agricultural Bank of China), в последние годы усилившие вовлеченность в реализацию проектов на территории Российской Федерации, демонстрируют заметно более высокую степень готовности к сотрудничеству с российскими партнерами.

В-третьих, поскольку существующие двусторонние российско-китайские институты (например, механизмы сотрудничества Центрального банка России и Народного банка КНР, в том числе по вопросам обслуживания взаимных операций в национальных валютах) не в состоянии обеспечить решение проблемы, а глобальные институты не обладают полномочиями в соответствующей сфере, велико искушение возложить надежды на формирование новых многосторонних механизмов – например, на уровне институтов группы БРИКС. Однако с учетом природы сотрудничества в БРИКС [Сергунин, Гао, 2018] и специфики интересов стран, входящих в данную группу, шансы на создание таких механизмов следует признать исчезающе малыми. Что же касается существующих финансовых институтов БРИКС – в частности, Нового банка развития, – то они в лучшем случае могут рассматриваться в качестве альтернативного канала привлечения средств китайских инвесторов в российскую экономику, но не решения вызванных санкционными факторами проблем сотрудничества с китайскими банками.

Заключение

Общий вывод, который можно сделать из рассмотрения вопроса о возможности опоры на потенциал международных институтов для противодействия санкционному давлению, не внушает оптимизма: существующие механизмы для этого не приспособлены, а создание новых крайне маловероятно, так как даже самые лояльные экономические партнеры отнюдь не заинтересованы в том, чтобы рисковать своими интересами во имя интересов попавшей под санкции страны. Если использовать цитату из Киплинга, в санкционном контексте “The race is run by one and one, and never by two and two”[13]. России предстоит бороться за ослабление режима санкций на основании экономических и внешнеполитических решений, которые с неизбежностью предполагают выстраивание коалиционных отношений со странами и негосударственными субъектами, заинтересованными в поддержании и развитии экономического сотрудничества на российском направлении. И хотя роль международных институтов в реализации

[13] «Каждый на гонках бежит за себя, а не двое за одного» (Р. Киплинг. «Томлинсон», пер. А.И. Оношкович-Яцына).

этой стратегии сегодня энтузиазма не вызывает, определенные рекомендации в этой сфере сформулировать все же можно.

Оспаривание экономических санкций, применяемых отдельными странами и страновыми объединениями, *на уровне СБ ООН* следует рассматривать как необходимый элемент дипломатического противостояния санкционному давлению. Хотя практических результатов, связанных с отменой санкций, от такой деятельности ожидать не приходится, площадка ООН должна быть использована для заявления принципиальной позиции о неправомерности применения односторонних политически мотивированных мер, наносящих системный ущерб международному экономическому сотрудничеству.

Взаимодействие с *клубными механизмами* управления глобальными экономическими процессами должно строиться с расчетом на то, что участие России в реализации приоритетов соответствующих организаций будет поддерживать (а в идеале – укреплять) готовность стран, заинтересованных в возобновлении полноценных экономических отношений с Россией, противодействовать усилению на нее санкционного давления. Особенно важную роль данный фактор может сыграть в деле укрепления взаимного доверия с теми странами ЕС, которые могут инициировать иски в ВТО против экстерриториального применения антироссийских санкций США, а при благоприятном развитии событий – ветировать очередное продление санкций ЕС против России. Несмотря на то что ни одна страна ЕС, экономические субъекты которой заинтересованы в восстановлении полноценных экономических отношений с Россией, на политическом уровне до сих пор не предприняла шагов по блокированию санкционных решений, вероятность такого развития событий в будущем – хотя и низкая – все же не нулевая.

Потенциал *специализированных международных организаций* с точки зрения борьбы за отмену антироссийских санкций следует признать минимальным, однако в случае дальнейших попыток США расширить экстерриториальное применение антироссийских санкций перспективной выглядит стратегия взаимодействия со странами, чьи хозяйственные субъекты рискуют пострадать от соответствующих действий американской администрации, для согласованной подачи в ВТО исков против США. В свою очередь, взаимодействие с международными банками развития (в первую очередь Новым банком развития БРИКС) призвано обеспечить наращивание внешнего кредитования российской экономики, хотя на полноценную компенсацию потерь, вызванных финансовыми санкциями, рассчитывать не приходится.

Набор доступных опций трудно назвать впечатляющим. Но политика – это искусство возможного, и политика противодействия экономическим санкциям с опорой на потенциал международных институтов исключением не является.

Источники

Афонцев С.А. (2010) Политические рынки и экономическая политика. М.: Комкнига.

Афонцев С.А. (2014) Санкции или война? Тенденции использования санкционных механизмов в международных конфликтах: докл. на междунар. конф. «Феномен мировых войн: исторические, геополитические и социокультурные аспекты». Нижний Новгород. 30 июня.

Афонцев С.А. (2017) Ловушка санкционного режима // Аналитические статьи Российского совета по международным делам. Режим доступа: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/lovushka-sanktsionnogo-rezhima (дата обращения: 06.02.2019).

Афонцев С.А. (2018) Российская экономика: проблемный старт к новым вершинам // Год планеты. Экономика. Политика. Безопасность / В.Г. Барановский, Э.Г. Соловьев (ред.). М.: Идея-Пресс. С. 117–129.

Бажанов П., Захаров А. (2018) Почему китайские банки соблюдают санкции США против россиян // Forbes. 15 ноября. Режим доступа: http://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/369239-pochemu-kitayskie-banki-soblyudayut-sankcii-ssha-protiv-rossiyan (дата обращения: 06.02.2019).

Едовина Т. (2018) ВТО готовят к реформе // Коммерсантъ. № 218. 27 ноября. Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/3812178 (дата обращения: 06.02.2019).

Коммерсантъ (2018) Новое китайское предубеждение // Коммерсантъ. № 195. 24 октября. Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/3779051 (дата обращения: 06.02.2019).

Нуреев Р.М. (ред.) (2018) Экономические санкции против России и российские антисанкции: издержки и выгоды конфронтации. М.: Кнорус.

Сергунин А.А., Гао Ф. (2018) БРИКС как предмет изучения теории международных организаций // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 55–73.

Смеетс М. (2014) Несовместимые цели: экономические санкции и ВТО // Россия в глобальной политике. № 4. С. 21–26.

Тимофеев И.Н. (2018) Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия: докл. РСМД № 37. Режим доступа: https://russiancouncil.ru/activity/publications/sanktsii-protiv-rossii-napravleniya-eskalatsii-i-politika-protivodeystviya/ (дата обращения: 06.02.2019).

Ahn D.P., Ludema R. (2017) Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions. U.S. Department of State Office of the Chief Economist, Working Paper No. 2017-01. Режим доступа: https://www.state.gov/documents/organization/267590.pdf (дата обращения: 06.02.2019).

Alexander K. (2009) Economic Sanctions. Law and Public Policy. L.: Palgrave Macmillan.

Askari H.G., Forrer J., Teegen H., Yang J. (2003) Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy. Westport: Praeger.

Carisch E. (2017) High Level Review of UN Sanctions: The Assessment Report. IPI Global Observatory. October 16. Режим доступа: https://theglobalobservatory.org/2017/10/high-level-review-un-sanctions-assessment-report (дата обращения: 06.02.2019).

Cortright D., Lopez G.A. (2002) Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft. N.Y.: Rowman and Littlefield.

Cour de justice de l'Union européenne (2018) Communique de presse No 34/17. Luxembourg, le 28 mars. Режим доступа: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/cp170034fr.pdf (дата обращения: 06.02.2019).

Cox D.G., Drury A.C. (2006) Democratic Sanctions: Connecting the Democratic peace and Economic Sanctions // Journal of Peace Research. Vol. 43. No. 6. P. 709–722.

Drezner D.W. (1999) The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press.

Drezner D.W. (2011) Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice // International Studies Review. Vol. 13. No. 1. P. 96–118.

Dubowitz M. (2010) The Sanctions on Iran Are Working // Foreign Policy. February 10. Режим доступа: http://foreignpolicy.com/2010/02/10/the-sanctions-on-iran-are-working (дата обращения: 06.02.2019).

Eaton J., Engers M. (1992) Sanctions // Journal of Political Economy. Vol. 100. No. 5. P. 899–928.

Eyler R. (2007) Economic Sanctions International Policy and Political Economy. N.Y.: Palgrave Macmillan.

Forrer J. (2017) Economic Sanctions: Sharpening a Vital Foreign Policy Tool // Atlantic Council Global Business & Economic Program. Issue briefs, June. Режим доступа: https://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/economic-sanctions-sharpening-a-vital-foreign-policy-tool (дата обращения: 24.07.2019).

Friedman U. (2012) Smart Sanctions: A Short History // Foreign Policy. April 23. Режим доступа: http://foreignpolicy.com/2012/04/23/smart-sanctions-a-short-history (дата обращения: 06.02.2019).

Galbert S. (2015) Why Iran Sanctions May Still Matter // Foreign Policy. July 5. Режим доступа: http://foreignpolicy.com/2015/07/05/why-iran-sanctions-may-still-matter (дата обращения: 06.02.2019).

GATT (1982) Decision Concerning Article XXI of the General Agreement. Geneva: WTO. Режим доступа: https://www.wto.org/gatt_docs/english/SULPDF/91000212.pdf (дата обращения: 06.02.2019).

GATT (1994) General Agreement on Tariffs and Trade. Art. XXI: Security Exceptions. Режим доступа: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXI (дата обращения: 06.02.2019).

Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A. (2009) Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy. 3rd ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

Jones L., Portela C. (2014) Evaluating the "Success" of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique. Singapore Management University. Research Collection School of Social Sciences No. 4.

Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. (1988) The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach // American Economic Review. Vol. 78. No. 4. P. 786–793.

Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. (2007) The Political Economy of Economic Sanctions. Handbook of Defense Economics / T. Sandler, K. Hartley (eds). N.Y.: Elsevier. C.868–911.

Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., Mertens W. (2004) International Economic Sanctions against a Dictator // Economics and Politics. Vol. 16. No. 3. P. 29–51.

Kuisma M. (2018) Jurisdiction, Rule of Law, and Unity of EU Law in Rosneft // Yearbook of European Law. Vol. 37. No. 1. P. 3–26.

Lacy D., Niou E.M.S. (2004) A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats // Journal of Politics. Vol. 66. No. 1. P. 25–42.

Oxenstierna S., Olsson P. (2015) The Economic Sanctions Against Russia. Swedish Defence Research Agency Paper No. 2015/9.

Pape R.A. (1997) Why Economic Sanctions Do Not Work // International Security. Vol. 22. No. 2. P. 100–103.

Portela C. (2014) The EU's Use of 'Targeted' Sanctions: Evaluating Effectiveness. CEPS Working Document No. 391.

Rennack D.E., Welt C. (2018) Russia, the Skripal Poisoning, and U.S. Sanctions. In Focus No IF10962, Congressional Research Service. Режим доступа: https://fas.org/sgp/crs/row/IF10962.pdf (дата обращения: 06.02.2019).

Smeets M. (2018) Can Economic Sanctions Be Effective? WTO Staff Working Paper No. ERSD-2018-03. 15 March. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201803_e.pdf (дата обращения: 06.02.2019).

Thouvenin J.M. (2015) International Economic Sanctions and Fundamental Rights: Friend or Foe? The Influence of Human Rights on International Law / N. Weiß, J.M. Thouvenin (eds). Springer, Cham. P. 113–129.

Tsebelis G. (1990) Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis // Journal of Conflict Resolution. Vol. 34. No. 1. P. 3–28.

U.S. Congress (2017) Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. HR 3364. 115th Congress Public Law No. 115-44 (2018/02/2017). Режим доступа: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text (дата обращения: 06.02.2019).

US Department of State (2018) Imposition of Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act Sanctions on Russia. Press Statement. 8 August. Режим доступа: https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/08/285043.htm (дата обращения: 06.02.2019).

WTO (1994) WTO's Guide to GATT Law and Practice. Analytical Index of the GATT. Article XXI. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf (дата обращения: 06.02.2019).

WTO (2018) Overview of Developments in the International Trading Environment. Annual Report of the Director-General (Mid-October 2017 to Mid-October 2018). Geneva: WTO.

WTO (2019a) Russia – Measures Concerning Traffic in Transit. Report of the Panel. World Trade Organization WT/DS512/R. 5 April 2019. Режим доступа: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/512r_e.pdf (дата обращения: 24.07.2019).

WTO (2019b) Report of the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments (Mid-October 2018 to Mid-May 2019). Geneva: WTO.

Sanctions and International Institutions: How to Reduce Sanction Risks for Russia?[1]

S. Afontsev

Sergey Afontsev – PhD of Economics, Deputy Director, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations; Professor, MGIMO University; Professor, Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod; 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation; E-mail: afontsev@gmail.com

Abstract

In recent years, the global economy has faced a remarkable increase in non-cooperative practices in trade regulation. An important contribution to this trend has been made by the use of economic sanctions. The doctrine of smart sanctions based on political economy arguments has radically changed the role of sanction-related issues on the agenda of international institutions. First, smart sanctions are now considered to be a substitute for war, rather than its precursor. Second, more countries practice sanctions without the approval of the United Nations (UN) Security Council or complement UN sanctions with additional measures of their own. Third, control mechanisms to prevent shirking in sanctions coalitions have become much more difficult to design. Fourth, smart sanctions appear to be optimal in situations when particular countries cannot stand aside but also have no intention of significantly harming their economic relations with target countries.

In general, these novelties have created incentives for increased use of economic sanctions and the creation of more sophisticated control mechanisms to prevent sanctions evasion. At the same time, international institutions play a lesser role in preventing escalation of sanctions. An increasing number of sanctions initiatives are launched and implemented outside the legal framework of the UN Security Council, and as the World Trade Organization (WTO) is distancing itself from addressing trade barriers associated with sanction regimes, most target countries are forced to run the sanctions race "by one and one and never by two and two."

Key words: economic sanctions; Russia; WTO; UN Security Council; U.S.; EU

For citation: Afontsev S. (2019) Sanctions and International Institutions: How to Reduce Sanction Risks for Russia? *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 3, pp. 46–68 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-03.

References

Afontsev S.A. (2018) Rossijskaja ekonomika: problemnyj start k novym vershinam [Russian Economy: A Problematic Start to New Heights]. *God planety. Ekonomika. Politika. Bezopasnost'* [*Year of the Planet. Economy, Policy, Security*], pp. 117–29. (in Russian)

Afontsev S.A. (2017) Lovushka sanktsionnogo rezhima [Trap of the Sanctions Regime]. Analiticheskie stat'i Rossijskogo soveta po mezhdunarodnym delam [*Analytical Articles of the Russian Council on International Affairs,* 2018 Edition]. Available at: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/lovushka-sanktsionnogo-rezhima (accessed 6 February 2019). (in Russian)

Afontsev S.A. (2014) Sanktsii ili vojna? Tendentsii ispol'zovaniya sanktsionnykh mekhanizmov v mezhdunarodnykh konfliktakh [Sanctions or War? Trends in the Use of Sanctions Mechanisms in International Conflicts]. Doklad na mezhdunarodnoj konferentsii "Fenomen mirovykh vojn: Istoricheskie, geopoliticheskie i sotsiokul'turnye aspekty". Nizhnij Novgorod, 30 June [Presented at the international conference "The Phenomenon of World Wars: Historical, Geopolitical and Sociocultural Aspects," Nizhny Novgorod, 30 June]. (in Russian)

[1] The editorial board received the article in February 2019.

Afontsev S.A. (2010) *Politicheskie rynki i ehkonomicheskaya politika [Political Markets and Economic Policy]*. Moscow: Komkniga. (in Russian)

Ahn D.P., Ludema R. (2017) Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions. Working Paper No 2017-01, U.S. Department of State, Office of the Chief Economist. Available at: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Measuring-Smartness-Understanding-the-Economic-Impact-of-Targeted-Sanctions-1.pdf (accessed 18 September 2019).

Alexander K. (2009) *Economic Sanctions: Law and Public Policy*. London: Palgrave Macmillan.

Askari H.G., Forrer J., Teegen H., Yang J. (2003) *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*. Westport: Praeger.

Bazhanov P., Zakharov A. (2018) Pochemu kitajskie banki sobljudajut sankcii SShA protiv rossijan [Why Do Chinese Banks Comply with U.S. Sanctions Against Russians?]. *Forbes*, 15 November. Available at: http://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/369239-pochemu-kitayskie-banki-soblyudayut-sankcii-ssha-protiv-rossiyan (accessed 6 February 2019). (in Russian)

Carisch E. (2017) High Level Review of UN Sanctions: The Assessment Report. IPI Global Observatory, 26 October. Available at: https://theglobalobservatory.org/2017/10/high-level-review-un-sanctions-assessment-report (accessed 6 February 2019).

Cortright D., Lopez G.A. (2002) *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*. N.Y.: Rowman and Littlefield.

Court of Justice of the European Union (2017) The Restrictive Measures Adopted by the Council in Response to the Crisis in Ukraine Against Certain Russian Undertakings, Including Rosneft, Are Valid. Press Release No 34/17, 28 March. Available at: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/cp170034en.pdf (accessed 18 September 2019).

Cox D.G., Drury A.C. (2006) Democratic Sanctions: Connecting the Democratic Peace and Economic Sanctions. *Journal of Peace Research*, vol. 43, no 6, pp. 709–722.

Drezner D.W. (2011) Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. *International Studies Review*, vol. 13, no 1, pp. 96–118.

Drezner D.W. (1999) *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Dubowitz M. (2010) The Sanctions on Iran Are Working. *Foreign Policy*, 10 February. Available at: http://foreignpolicy.com/2010/02/10/the-sanctions-on-iran-are-working (accessed 6 February 2019).

Eaton J., Engers M. (1992) Sanctions. *Journal of Political Economy*, vol. 100, no 5, pp. 899–928.

Edovina T. (2018) VTO gotovyat k reforme [WTO Preparing for Reform]. Kommersant [Businessman], no 218, 27 November. Available at: https://www.kommersant.ru/doc/3812178 (accessed 6 February 2019) (in Russian).

Eyler R. (2007) *Economic Sanctions: International Policy and Political Economy*. New York: Palgrave Macmillan.

Forrer J. (2017) Economic Sanctions: Sharpening a Vital Foreign Policy Tool. Issue Brief, Atlantic Council Global Business & Economic Program, 14 June. Available at: https://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/economic-sanctions-sharpening-a-vital-foreign-policy-tool (accessed 6 February 2019).

Friedman U. (2012) Smart Sanctions: A Short History. *Foreign Policy*, 23 April. Available at: http://foreignpolicy.com/2012/04/23/smart-sanctions-a-short-history (accessed 6 February 2019).

Galbert S. de (2015) Why Iran Sanctions May Still Matter. *Foreign Policy*, 5 July. Available at: http://foreignpolicy.com/2015/07/05/why-iran-sanctions-may-still-matter (accessed 6 February 2019).

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) (1982) Decision Concerning Article XXI of the General Agreement. Available at: https://www.wto.org/gatt_docs/english/SULPDF/91000212.pdf (accessed 6 February 2019).

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) (1994) XXI: Security Exceptions. General Agreement on Tariffs and Trade (1947). Available at: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXI (accessed 6 February 2019).

Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 3rd Edition. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

Jones L., Portela C. (2014) Evaluating the "Success" of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique. Working Paper No 1671, Research Collection School of Social Sciences, Singapore Management University.

Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. (1988) The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach. *American Economic Review*, vol. 78, no 4, pp. 786–93.

Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. (2007) The Political Economy of Economic Sanctions. *Handbook of Defense Economics* (T. Sandler, K. Hartley (eds)). New York: Elsevier.

Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., Mertens W. (2004) International Economic Sanctions Against a Dictator. *Economics and Politics*, vol. 16, no 1, pp. 29–51.

Korostikov M., Jumailo A., Dementieva K., Trutnev O., Kostyrev A. (2018) Novoe kitajskoe predubezhdenie [New Chinese Prejudice]. Kommersant [Businessman], no 195, 24 October. Available at: https://www.kommersant.ru/doc/3779051 (accessed 6 February 2019). (in Russian)

Kuisma M. (2018) Jurisdiction, Rule of Law, and Unity of EU Law in Rosneft. *Yearbook of European Law*, vol. 37, no 1, pp. 3–26.

Lacy D., Niou E.M.S. (2004) A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats. *Journal of Politics*, vol. 66, no 1, pp. 25–42.

Nureev R.M. (ed.) (2018) *Ekonomicheskie sankcii protiv Rossii i rossijskie antisankcii: izderzhki i vygody konfrontacii* [*Economic Sanctions Against Russia and Russian Anti-Sanctions: The Costs and Benefits of Confrontation*]. Moscow: Knorus. (in Russian)

Oxenstierna S., Olsson P. (2015) The Economic Sanctions Against Russia. Swedish Defence Research Agency Paper No 2015/9.

Pape R.A. (1997) Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, vol. 22, no 2, pp. 100–3.

Portela C. (2014) The EU's Use of 'Targeted' Sanctions: Evaluating Effectiveness. CEPS Working Document No 391, Centre for European Policy Studies. Available at: https://www.researchgate.net/publication/271325000_The_EU's_Use_of_'Targeted'_Sanctions_Evaluating_effectiveness (accessed 6 February 2019).

Rennack D.E., Welt C. (2018) Russia, the Skripal Poisoning, and U.S. Sanctions. In Focus No IF10962, Congressional Research Service. Available at: https://fas.org/sgp/crs/row/IF10962.pdf (accessed 6 February 2019).

Sergunin A.A., Gao F. (2018) BRIKS kak predmet izucheniya teorii mezhdunarodnykh organizatsij [BRICS as a Subject of Study of the Theory of International Organizations]. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsij* [*Bulletin of International Relations*], no 4, pp. 55–73. (in Russian)

Smeets M. (2014) Nesovmestimye tseli: ehkonomicheskie sanktsii i VTO Incompatible Goals: Economic Sanctions and the WTO]. *Rossiya v global'noj politike* [*Russia in Global Politics*], no 4, pp. 21–6. (in Russian)

Smeets M. (2018) Can Economic Sanctions Be Effective? Staff Working Paper No ERSD-2018-03, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201803_e.pdf (accessed 6 February 2019).

Thouvenin J.M. (2015) International Economic Sanctions and Fundamental Rights: Friend or Foe? *The Influence of Human Rights on International Law* (N. Weiß, J. M.Thouvenin (eds)). Springer, Cham.

Timofeev I. (2018) Sanktsii protiv Rossii: napravleniya ehskalatsii i politika protivodejstviya [Sanctions Against Russia: Areas of Escalation and Counter-Policy]. *Doklad RSMD* [*Report of the INF*], no 37. Available at: https://russiancouncil.ru/activity/publications/sanktsii-protiv-rossii-napravleniya-eskalatsii-i-politika-protivodeystviya/ (accessed 6 February 2019). (in Russian)

Tsebelis G. (1990) Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 34, no 1, pp. 3–28.

U.S. Congress (2017) Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. HR 3364. 115th Congress Public Law No 115-44 (2018/02/2017). Available at: https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text (accessed 6 February 2019).

U.S. Department of State (2018) Imposition of Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act Sanctions on Russia. Press Statement, 8 August. Available at: https://www.state.gov/imposition-of-

chemical-and-biological-weapons-control-and-warfare-elimination-act-sanctions-on-russia/ (accessed 6 February 2019).

World Trade Organization (WTO) (1994) WTO's Guide to GATT Law and Practice. Analytical Index of the GATT. Article XXI. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf (accessed 6 February 2019).

World Trade Organization (WTO) (2018) Overview of Developments in the International Trading Environment. Annual Report of the Director-General (October 2017 to October 2018). Available at: https://www.wto-ilibrary.org/trade-monitoring/overview-of-developments-in-the-international-trading-environment-annual-report-by-the-director-general-2018_2273d63c-en (accessed 18 September 2019).

World Trade Organization (WTO) (2019a) Russia: Measures Concerning Traffic in Transit. Report of the Panel WT/DS512/R, World Trade Organization. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/512r_e.pdf (accessed 24 July 2019).

World Trade Organization (WTO) (2019b) Report of the TPRB from the Director-General on Trade-Related Developments (Mid-October 2018 to Mid-May 2018). Available at: https://doi.org/10.30875/93f100c2-en (accessed 18 September 2019).

Глухота сторон в клубке санкционных противоречий между США, ЕС и Россией: противоборствующие стратегические дискурсы и взаимное «подстегивание»[1, 2]

Д.Д. Дарси, А.Н. Сталберг

Дарси Джонатан – аспирант, Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology; 781 Marietta Str., NW Atlanta, GA 30318 USA; E-mail: jonathan.darsey@gatech.edu

Сталберг Адам Н. – PhD, профессор, Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology; 781 Marietta Str., NW Atlanta, GA 30318 USA; E-mail: adam.stulberg@inta.gatech.edu

Современный стратегический ландшафт отношений между Россией и Западом омрачен взаимными экономическими санкциями, несмотря на незначительное число убедительных доказательств их эффективности. Складывается впечатление, что и Россию, и Запад устраивает ситуация, при которой их поведение, связанное с применением санкций, характеризуется высокой частотностью случаев наложения санкций при их низкой эффективности; при этом отсутствуют очевидные развилки для продолжения или эскалации нынешней санкционной политики. Какие факторы стали причиной формирования клубка противоречий между США, ЕС и Россией по вопросу о санкциях и какие шаги могут быть сделаны для их преодоления? Авторы статьи ищут ответы на данные вопросы путем сравнения связанных с санкциями дискурсов российского и западного стратегических сообществ. Исследование основано на выборке из более чем 1000 академических статей, опубликованных с 2010 г. Статистический анализ выпуска публикаций, анализ паттернов цитирования и текстовой контент-анализ данных статей показывают, что российское и западное «мировосприятия» противостоят друг другу: для каждого сообщества характерно свое понимание значения, целей, процессов и легитимности связанного с применением санкций поведения. Это, в свою очередь, позволяет сделать еще один вывод: чтобы разрубить клубок санкционных противоречий, российское и западное стратегические сообщества должны углублять понимание мировосприятия противоположной стороны, вовлекаться во взаимодействие друг с другом и постепенно переоценивать свое понимание убеждений, целей и ожиданий, лежащих в основе существующей практики применения санкций каждой из сторон.

Ключевые слова: санкции; Россия; США; ЕС

Для цитирования: Дарси Д.Д., Сталберг А.Н. (2019) Глухота сторон в клубке санкционных противоречий между США, ЕС и Россией: противоборствующие стратегические дискурсы и взаимное «подстегивание» // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 69–98 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-04.

[1] Статья поступила в редакцию в феврале 2019 г.

Перевод выполнен П.А. Дорониным, н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

[2] Спонсором данного исследования любезно выступила Корпорация Карнеги в Нью-Йорке.

Современный стратегический ландшафт отношений между Россией и Западом омрачен санкциями, которые превратились в ключевой инструмент экономического противостояния. В июне 2019 г. члены Совета ЕС единогласно проголосовали за сохранение экономических санкций в отношении России в качестве одной из мер усиления реакции на действия Москвы в отношении Крыма и Севастополя и пробуксовку соглашения о перемирии на востоке Украины[3]. С принятием в 2017 г. Закона «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA) меры по оказанию давления на Москву путем введения санкций в отношении отдельных лиц, компаний и секторов экономики были кодифицированы в американском законодательстве. Санкции, по сути, являются достаточно прямолинейным инструментом американской политики в отношении России; с учетом того, что противодействие их принятию чревато высокими политическими издержками для президента (Трампа. – *Примеч. пер.*), а их снятие теперь требует законодательных мер, санкции дают Конгрессу США серьезный стимул для того, чтобы взять более жесткий курс на ограничение свободы действий руководства исполнительной власти в обеих странах. Соответственно, последовавшие предложения со стороны обеих партий, которые циркулируют сейчас в Конгрессе, в частности, по занесению в «черный список» крупных российских государственных банков и блокировке транзакций, связанных с будущими выпусками российских долговых обязательств, нависают над западными инвесторами в российскую экономику подобно дамоклову мечу [Kluge, 2019]. В свою очередь, российское руководство также принимает пакеты «контрсанкций», оптимизирующих процессы принятия межправительственных решений, усиливающих запреты на перемещение физических лиц и расширяющих эмбарго на определенные категории сельскохозяйственной продукции, включая различные виды обработанных и приготовленных продуктов питания, а также предметы роскоши, импортируемые из ЕС, США, Австралии, Канады, Норвегии и Исландии.

Между тем налицо пропасть между самим фактом существования санкций и контрсанкций и наличием реальных доказательств их успешности. Западные санкции в отношении России категорически не смогли достичь заявленных целей по принуждению Москвы к проведению определенной политики, будь то вопрос о восстановлении суверенитета Украины над Крымом или о полном выполнении Минских соглашений, или о признании ответственности за организацию нападения на Скрипалей, или о прекращении поддержки режима Асада в Сирии, или об отказе от вмешательства в избирательные процессы в США. Несмотря на расширяющийся список российских энергетических компаний, которые становятся объектом санкций, и демонстративное введение санкций в отношении фирм, вовлеченных в строительство вызвавшего множество противоречий трубопровода «Северный поток – 2», объемы экспорта российского газа в Европу с 2014 г. выросли до беспрецедентных значений. На более фундаментальном уровне санкции в отношении России несовершенны как в части разработки – например, санкции преследуют неконкретные, пересекающиеся и запутанные цели; американским, европейским и азиатским стейкхолдерам свойственны различные приоритеты и различный уровень «болевого порога» (то есть степень терпимости к тем или иным действиям российского правительства. – *Примеч. пер.*); возможности глобального воздействия и влияния российской элиты на процессы при-

[3] Согласно заявлению Совета ЕС, экономические ограничения и санкции были введены в ответ на «незаконную аннексию» Крыма и Севастополя, которая в официальной российской формулировке обозначается как «воссоединение» территорий. Обоснование отдельных санкций, введенных ЕС, см. в: [EC, EU, n. d.].

нятия решений по вопросам национальной безопасности были переоценены; не была принята во внимание уязвимость санкционной политики в условиях волатильности нефтяных цен; не была сделана поправка на российские методы секьюритизации и ответные меры экономической политики; так и в части реализации, о чем свидетельствует хаотичное наложение и снятие санкций в отношении российского алюминиевого гиганта – компании «Русал»; появление признаков возможности постепенной сдачи позиций; отсутствие более широкой рамочной стратегии эскалации и деэскалации; а также отсутствие институционализированного диалога между лицами, принимающими решения, в Америке и Европе для достижения общих целей и определения возможных развилок [Connolly, 2018; Keatinge et al., 2017].

Точно так же проваливается и заявляемая Россией санкционная политика. Потенциал контрмер Москвы ослабляется отдельными изъятиями из эмбарго в отношении европейской сельскохозяйственной продукции, действиями Белоруссии, которая с готовностью стала реэкспортером (европейской сельскохозяйственной продукции. – *Примеч. пер.*), сокращением доли России в международной торговле и зависимостью России от западных финансовых систем, а также снижающейся покупательной способностью российских потребителей. Политика, проводимая для ограждения компаний от западных санкций, ухудшает российский инвестиционный климат, поскольку усугубляет структурные проблемы, повышает степень юридической неопределенности в отношении прав собственности и контроля, а также разжигает конфликты и снижает предсказуемость при распределении государственного финансирования для крупномасштабных проектов [Trickett, 2019]. Совокупная торговля Москвы с Пекином выросла, что подкрепляет заключение странами соглашений по масштабным сделкам и другие символические жесты, свидетельствующие о единой позиции двух стран по политическим вопросам, однако согласованные усилия сторон по стратегической диверсификации торговли заходят в тупик вследствие неготовности китайцев осуществлять крупные инвестиции в российские инфраструктурные проекты и входить в капитал российских государственных компаний – во многом по причине ожиданий низкой рентабельности данных проектов и опасений в конечном итоге оказаться в западных санкционных списках [Simes, 2019]. Потери российской экономики от западных санкций, возможно, и не составляют 1,5% от размера ВВП ежегодно, как их оценивают зарубежные эксперты. Однако по данным, приведенным президентом России В. Путиным, западные санкции обошлись российской экономике примерно в 50–55 млрд долл. США. Несмотря на заявления о том, что Европа понесла от санкций больший ущерб, Москва так и не смогла остановить процесс эскалации санкций или вбить клин разногласий между западными партнерами, которых отличает разный уровень заинтересованности в развитии торговых связей и враждебности в отношении России [Официальный сайт Президента России, 2019][4].

Любопытно, однако, насколько широко распространена позиция, согласно которой не следует беспокоиться по поводу наличия этой разобщенности между «высокой частотой применения и низкой эффективностью» санкционных мер. Почему так происходит? Принимают ли все стороны желаемое за действительное, когда делают ставку на то, что соответствующие санкции или контрмеры покажут свою эффективность со временем? С другой стороны, возможно, об успехе государственной экономической

[4] По другим оценкам, российские санкции оказывают крайне незначительное влияние на европейский экспорт (как общий, так и сельскохозяйственный), тогда как российские потери могут ежегодно исчисляться цифрами, вдвое превышающими приводимые В. Путиным. См., в частности: [Aslund, 2019; Gros, Di Salvo, 2017]. Более широко проблема освещена в работах: [Kastakova, Baumgartner, Zatko, 2018; Тимофеев, 2018, с. 120–124].

политики можно судить по косвенным признакам, например, по символической или сдерживающей ценности, которую создают санкции, вызывая недовольство у объекта наложения санкций и предотвращая его дальнейшее нежелательное поведение? Или же санкции просто рассматриваются как «лучший из плохих» способов выражения протеста против агрессивного поведения противостоящей стороны, чтобы ослабить напряжение внутри страны, предприняв «хотя бы какие-то» шаги, и при этом избежать более радикальных мер реагирования? Что весомее – соответствующие внутриполитические издержки бездействия или издержки стратегического характера, связанные с нагнетанием напряженности, без которого сохранение санкций будет бессмысленным?

Все эти вопросы рассматриваются в данной статье в попытке разъяснить существующие между Западом и Россией противоречия по вопросу санкций, с акцентом на особенностях противопоставленных друг другу стратегических подходов. Как отмечалось ранее, существует множество условий и предпосылок, отмечаемых в равной степени и исследователями, и практиками, которые заводят в тупик стратегии как инициаторов, так и объектов санкций. Вместе с тем в основе проблем этих стратегий лежит не иррациональный расчет или когнитивный диссонанс, или отказ руководства принимать во внимание издержки стратегического характера, а несоответствие между западными и российскими предубеждениями и ожиданиями в отношении санкций. Как свидетельствует анализ данных в рамках изучения наиболее масштабных трендов в исследовательских и политико-аналитических дискурсах, существует концептуальное различие между (западным и российским исследовательскими. – *Примеч. пер.*) сообществами, которые придерживаются фундаментально различающихся позиций по вопросам значения, целей, процессов и легитимности поведения, связанного с санкциями. Более того, противопоставленные друг другу западное и российское «мировоззрения» на проблематику санкций разрушают стратегическое взаимодействие, подкрепляя стремление сторон к выбору в пользу асимметричных действий, приписывая различный смысл схожим событиям, вызывая неразбериху с озвучиваемыми угрозами, обосновывая необходимость несения издержек и срывая проработанные инициативы; кроме того, такой подход делает однобоким восприятие той или иной стороной эффективности поведения, связанного с санкциями, с точки зрения успешности их воздействия и получения преимущества над оппонентом. Таким образом, сохранение статус-кво не просто станет подпиткой для усиления взаимного ошибочного восприятия и стратегической враждебности между западными и российскими политическими кругами, но несет в себе риски опасной эскалации, которая может скрываться под маской принятия желаемого за действительное или фиксации на внутриполитических издержках.

Содержание данной статьи раскрывается в четырех частях. В первой части проводится декомпозиция стратегической логики санкций и подвергаются критике допущения общего характера, которые лежат в основе современных оценок эффективности. Вторая часть обосновывает ценность применения методов анализа данных для систематического извлечения и дезагрегации обширных паттернов формирования систем взглядов, содержащихся в массивных корпусах данных стратегического дискурса. В финальной части резюмируются полученные в результате анализа данных выводы относительно трендов в структуре и содержании исследовательских дискурсов по проблематике санкций и контрсанкций на Западе и в России. В четвертой части излагаются последствия расхождений в стратегическом мировосприятии с точки зрения эффективности соответствующих действий, связанных с применением санкций, как со стороны Запада, так и со стороны России, а также с точки зрения поиска возможных развилок для снижения эскалации.

Для спора нужны (по крайней мере) двое[5]

Экономические санкции являются инструментом государственной политики в интересах достижения определяемых в широком или узком смысле внешнеполитических целей, который направлен на затруднение условий для экономического и финансового обмена (с участием противостоящей стороны. – *Примеч. пер.*). Как правило, они проектируются в расчете на нанесение ущерба рационально действующему объекту санкций, для которого выгоды от изменения политики перевесят выгоды от продолжения сопротивления, и при этом санкции должны быть оправданными с точки зрения издержек, которые понесет субъект санкций. «Умные» санкции, по определению Д. Дрезнера, представляют собой разновидность «высокоточного оружия» среди различных методов экономического противодействия. Они «нацелены на нанесение ущерба элитам и ключевым сторонникам режима, являющегося объектом санкций, и при этом характеризуются стремлением причинить минимальные неудобства населению подвергнутой санкциям страны. Как утверждается, под воздействием меняющихся материальных стимулов влиятельные сторонники режима в конечном итоге начнут оказывать на правительство страны – адресата санкций давление, чтобы оно пошло на уступки» [Drezner, 2018, p. 252]. В данной логике санкции могут преследовать различные цели, например, заставить объект санкций отказаться от определенных действий в будущем, ограничить поведение объекта санкций, наказать объект санкций или сменить режим в подсанкционной стране, а также послать сигнал в адрес объекта санкций или третьей стороны о неодобрении субъекта санкций или необходимости соблюдения определенных норм. Санкционные стратегии могут быть сформулированы различным образом, в частности, как комплексное наказание или применение постепенного адресного давления на объект санкций, а также наложение штрафов на компании внутри страны или экстерриториальных партнеров, имеющих коммерческие отношения с объектом санкций; могут быть в равной степени направлены как на врагов, так и на союзников, а также на внутренних стейкхолдеров. Соответственно, санкции по определению имеют динамические и стратегические характеристики; относительная полезность как альтернативных форм, так и результатов санкций определяется соотношением ожиданий, предпочтений и поведения субъектов и объектов санкций и третьих сторон.

Эффективность санкций не является ни очевидной, ни равнозначной в каждом отдельном случае. Следует отличать *успешность санкций* – достижение их стратегических целей – от *воздействия санкций* – наблюдаемых политических издержек, которые несет объект санкций [Connolly, 2018, p. 10]. Будучи результатом стратегического взаимодействия, «успех» санкций не может быть гарантирован политикой какого-то одного государства. Неудивительно, что существующие исследования тематики санкций, как правило, приходят к неутешительным выводам: после Второй мировой войны только в трети случаев введенные санкции достигали цели изменить поведение объекта санкций, а если не учитывать такие варианты развития событий, когда цели субъекта санкций достигаются лишь частично, то доля успешных случаев применения санкций и вовсе составляет лишь 5% [Hufbauer, Schott, Elliott, 1985; Pape, 1997]. Более того, уступки в ответ на применение санкций не вытекают непосредственно из оценки соотношения издержек и выгод, проводимого объектом санкций в условиях стратегического вакуума. Напротив, причинно-следственные связи варьируются в зависимости от кон-

[5] В англ. версии – It Takes (at least) Two to Tangle – отсылка к устойчивому выражению «Для танго нужны двое» (“it takes two to tango”). (*Примеч. пер.*).

текста. К примеру, большое значение имеет оперативная цель санкционной стратегии. В этом смысле большинство исследований приходят к выводу, что санкции с большей вероятностью будут успешными, если их формулировать в качестве символического жеста либо угрозы сдерживания или принуждения объекта санкций к определенным действиям, а не в формах фактического применения наказания, сдерживания, смены режима или создания новых международных норм [Drezner, 2003; Connolly, 2018, p. 11–14].

Научная литература полна дискуссиями, однако не вызывает сомнений, что успешность санкций напрямую зависит от субъектов, объектов санкций и третьих сторон. Если рассуждать с позиции субъекта, санкции успешны, если они: а) действуют непродолжительное время, а не имеют ограничения по сроку применения; б) предполагают многостороннее и институционализированное сотрудничество с третьими сторонами; в) нацелены или иным образом воздействуют узконаправленно на акторов, влияющих на политику режима. Аналогичным образом можно прогнозировать, что объект санкций будет более склонен под воздействием санкций изменить соответствующим образом свою политику, если санкции затрагивают его соратников или если объект санкций больше дорожит взаимоотношениями с субъектом санкций, нежели со своими противниками; если издержки от санкций для их объекта весомее, чем принципиальность (спровоцировавшего санкции. – *Примеч. пер.*) вопроса; и если они нарушают статус-кво в ущерб тем объектам санкций, которые в своей политике нацелены на ревизионизм или оценивают вероятность конфликта в будущем как высокую. В дополнение к этому исследования показывают, что успешность санкций в значительной степени зависит от типа политического режима. Изолированные авторитарные режимы с успехом перекладывают связанные с санкциями издержки на общество и добиваются сплоченности населения перед лицом санкций вследствие «ралли-эффекта»[6], тогда как от демократических режимов, напротив, можно ожидать большей готовности идти на уступки, поскольку они подвержены давлению медианного избирателя, исходящего от группы общества, значительно пострадавшей от санкций[7]. Еще одна группа исследований указывает на условия, способствующие нарушению режима санкций третьими сторонами. Фирмы и государства, «вчерную» работающие с подсанкционными государствами в обход санкций, появляются в том случае, если санкции создают высокодоходные коммерческие возможности, при этом третьи страны могут встать на путь нарушения режима санкций и по политическим причинам, в том случае если рассматриваемый кейс имеет для них весомое политическое значение [Early, 2015].

С практической точки зрения задача обеспечения успешности санкций состоит в управлении динамикой игры в «кошки-мышки» между субъектом и объектом санкций. Как резюмировал один бывший практик (внешней политики. – *Примеч. пер.*), «цель состоит в сооружении лабиринта, по которому подсанкционная жертва должна прийти к желаемому санкционером изменению политики, тем самым дойдя до конца лабиринта». Это означает, что субъекты санкций призваны придерживаться следующих аксиом: а) четкое определение целей для нанесения ущерба и минимально требуемых корректирующих действий со стороны объекта санкций для облегчения своего положения; б) глубокое понимание уязвимостей, интересов и обязательств объектов

[6] «Ралли-эффект» (англ. “rally around the flag” effect) – термин в политической науке, означающий феномен резкого роста поддержки власти в условиях международных конфликтов, внешней угрозы и прочих кризисных ситуаций (*Примеч. пер.*).

[7] См. описание дискуссии по данному вопросу в работах: [Drezner, 2018; Connolly, 2018, p. 16–22; Copeland, 2014; Ang, Peksen, 2007; Biersteker, van Bergeijk, 2016].

санкций; в) параллельное оказание дозированного давления на различные области уязвимости объекта санкций и избежание попыток воздействия на те области, которые являются его сильными сторонами; г) тщательный мониторинг и гибкая калибровка действий в случае неожиданного нахождения объектом решения поставленных перед ним санкциями проблем; д) необходимость убедиться в том, что объект санкций продолжит придерживаться требуемых от него действий по мере постепенного снижения давления; и е) готовность признать неудачу и рассмотреть возможность применения альтернативных стратегий или смириться с необходимостью нести издержки, связанные с сохранением санкций, в долгосрочном периоде [Nephew, 2018, p. 179–185].

Кроме того, стратегический ландшафт изобилует парадоксами. Как отмечалось выше, санкции в отношении друзей и союзников субъекта санкций – когда происходит отказ от какого-либо элемента, воспринимаемого как ценность, – обычно оказываются более эффективными, чем санкции в отношении врагов. Аналогично санкционные меры, которые кажутся наиболее действенными на стадии оглашения угрозы, на деле могут оказаться подрывающими способность субъекта санкций выдержать противостояние в случае, если приходится прибегнуть к их практической реализации. Иначе говоря, угроза санкций вызывает больше доверия и более отличима от «дешевого трепа», если субъект санкций готов нести издержки, связанные с их воплощением в жизнь. При этом более устойчивыми оказываются те санкции, которые связаны с менее значительными издержками на их реализацию. Таким образом, субъекты санкций сталкиваются с «Дилеммой Голдилокс»[8], когда им необходимо выдвинуть угрозу такой силы, которая убедит объект санкций в готовности субъекта нести издержки, связанные с применением санкций, в объеме, достаточном для того, чтобы эффективно удерживать объект санкций от определенных действий или принудить его к определенным действиям, и при этом избежать фактического несения таких издержек, которые подорвут их способность эффективно поддерживать санкционное давление. Существует также определенный нюанс, связанный с типом политического режима. К примеру, демократии более эффективны в качестве субъектов санкций, чем в качестве объектов санкций, успешно им противостоящих. Если судить по более широкой подборке литературы о политике принуждения, демократические государства, угрожая применением санкций, выглядят более убедительно из-за наличия у прозрачной и институционализированной системы сдержек и противовесов как сдерживающей, так и утверждающей функции, тогда как непрозрачность авторитарных режимов может негативно сказаться на способности объектов санкций отличать реальные угрозы от блефа и игры на внутреннюю аудиторию, подпитывая тем самым решимость объектов санкций продолжать оказывать сопротивление [Schultz, 2009; Hart, 2000]. Еще один парадокс заключается в том, что санкции, как правило, более эффективны в сочетании с обнадеживающими сигналами и явными указаниями на способы их снятия; однако интеграция таких позитивных стимулов (в санкционную риторику. – *Примеч. пер.*) чревата усугублением проблемы морального риска и опасностью формирования репутации субъекта санкций как игрока, ориентированного на политику умиротворения [Haftner-Burton, Montgomery, 2008]. В то же время сама нацеленность санкций на ограничение торговли и доступа объекта санкций на рынки может создавать стимулы для создания и наращивания неформальной, организованной преступной, незаконной деятельности, деятельности на черном

[8] Голдилокс – имя девочки – героини сказки о трех медведях. Пробуя кашу из трех плошек, Голдилокс выяснила,что предпочитает не горячую и не холодную кашу, а кашу такой температуры, которая ей «в самый раз». По аналогии с этой сказкой говорят о «Дилемме Голдилокс» или «Принципе Голдилокс», когда речь идет о необходимости очень точного баланса в чем-либо (*Примеч. пер.*).

рынке, которая обеспечивает эффективный обход санкций и ослабляет механизмы прозрачного международного обмена, в том числе с государствами, не являющимися объектами санкций [Andreas, 2005; Long, 1996].

Несмотря на предопределенность логики и парадоксы соперничающих дискурсов, есть несколько базовых допущений, которые распространяются на всю существующую литературу о санкциях. Во-первых, считается, что поведение акторов рационально: субъекты и объекты санкций просчитывают издержки, выгоды и вероятности при принятии соответствующих решений о наложении санкций и готовности подчиниться или не подчиниться требованиям, выдвигаемым при наложении санкций. Соответственно, требования субъекта санкций, способного угрожать или реально накладывать на объект санкций более суровое наказание, будут скорее выполнены более слабым объектом санкций. Преимущества в силе – экономической и военной – в основном влияют на оценку субъектом санкций масштабов ущерба, которому он готов подвергнуть объект санкций, что определяет конечное решение объекта санкций об игнорировании или выполнении требований санкционера [Byman, Waxman, 2001]. Таким образом, невыполнение требований, которые выдвигаются при наложении санкций, порождающих, по признанию обеих сторон, значительные издержки, обычно объясняется внешними политическими факторами, когнитивным диссонансом или же иными причинами, подрывающими способность к рациональному принятию решений.

Во-вторых – и это допущение следует из первого – считается, что как субъекты, так и объекты санкций предположительно имеют единое понимание относительно издержек и выгод. Иерархии предпочтений могут разниться, а санкции – по-разному влиять на различные группы интересов государства – объекта санкций (что требует большей адресности применения), однако сформировалось, по всей видимости, общее понимание, что чем более болезненны издержки, которые несет влиятельный объект санкций, тем выше вероятность, что он пойдет на выполнение требований санкционера для облегчения своего положения. Санкции работают, если они влекут за собой значительные издержки для политически значимых стейкхолдеров, стимулируя их к воздействию на объект санкций с целью изменения его поведения; санкции проваливаются, когда разорвана эта связь между понесенными экономическими издержками и политическим влиянием [Drezner, 2018]. Следовательно, ключевой задачей для субъекта санкций является не разъяснение правительству – объекту санкций того, что выполнение выдвинутых санкционером требований станет наиболее адекватным ответом для устранения понесенного ущерба, а поиск внутри подсанкционной страны наиболее релевантных (с точки зрения воздействия на режим. – *Примеч. пер.*) общественных сил и нацеливание (санкционных мер. – *Примеч. пер.*) именно на них.

В-третьих, широко распространено мнение, что угрозы наложения санкций воспринимаются их адресатами как намерения. С учетом неопределенности, искажения восприятия и асимметрии информации убедительность угроз определяется преимущественно действиями субъекта санкций по демонстрации собственной решимости через сигналы, связанные со значительными издержками. В традиционных контекстах переговоров, связанных с принуждением, убедительность угроз может достигаться через донесение до объекта принуждения понимания, что угрожающая сторона уже понесла невозвратные издержки вследствие озвученной угрозы (и что ситуация не может быть отыграна назад); или же, что свобода действий угрожающей стороны ограничена обязательствами перед внутренними или сторонними стейкхолдерами и что у нее не будет иного выбора, кроме как перейти к введению санкций в случае отказа их объекта от выполнения выдвигаемых требований [Sescher, Fuhrmann, 2017]. По-видимому, чем более явно это будет выражено, тем убедительнее будет выглядеть угроза и тем

выше вероятность выполнения требований объектом, для которого издержки имеют чувствительный характер. Соответственно, центральное место в переговорах между субъектами и объектами санкций занимают коммуникации посредством сигналов и других дипломатических мер.

Эти традиционные допущения, однако, небезупречны. Баланс сил может влиять на масштабы запросов субъекта санкций, равно как и на оценку объектом издержек, которые он понесет, отказавшись выполнять выдвинутые ему требования. Оценивая то, как были восприняты выдвинутые требования, более влиятельный актор может потребовать от объекта санкций новых уступок, а более слабый будет готов умерить свои аппетиты. Кроме того, качество коммуникации – не единственная проблема в процессе международного обмена сигналами. Восприятие сторонами сигналов может в значительной степени зависеть от того, насколько они «на одной волне», в когнитивном и политическом смысле, при их обработке. Так, асимметрия восприятия сторонами легитимности и эффективности более ранних случаев применения санкций может привести к тому, что объекты санкций сделают совсем иные выводы относительно убедительности угроз или значения определенных действий, вне зависимости от того, насколько выраженно себя проявляет субъект санкций в демонстрации искренности угроз или прямолинейности применения санкций. В то же время как субъекты, так и объекты санкций могут понести невозвратные издержки и оказаться в ситуации, когда с точки зрения ситуации внутри страны у них связаны руки, что приводит к блокированию мышления и политики, сводя на нет какую бы то ни было значимость дипломатических коммуникаций.

От выстраивания альтернативных причинно-следственных связей между экономическими издержками и готовностью идти на политические уступки обычно предостерегают утверждением о том, что «все в мире одинаково». Но, как отмечает Дрезнер, не все в мире одинаково [Drezner, 2018, p. 268]. То, каким способом США демонстрируют решимость или как оценивают убедительность и эффективность санкций, может фундаментальным образом отличаться от интерпретации этих действий их адресатами в России, не говоря об отличиях в том, каким образом сама Россия передает свои сигналы. Аналогичным образом могут разниться и формы восприятия и варианты реакции объекта санкций; принятие в отношении оппонента симметричных мер – это лишь одна из опций. В случае России исследователи начинают раскрывать не только противоположные друг другу когнитивные рамки, которые используются для оценки соответствующих интересов и восприятия угрозы, создаваемой санкциями Запада, но и совершенно разные концептуализации соотношения между региональными приоритетами внешней политики, положением страны в глобальных геоэкономических структурах и преобладающими условиями для ведения бизнеса. Последнее, в свою очередь, определяет географический охват, финансовые рычаги и институциональные особенности санкционного поведения Москвы, а также формирует в различных секторах экономики различные представления об угрозах [Aalto, Forsberg, 2015; Golikova, Kuznetsov, 2017]. Помимо этого, такие объекты санкций, как Россия, могут использовать целый ряд политических инструментов для асимметричного реагирования, ограждая подвергнутые воздействию сектора экономики от ущерба вследствие западных санкций, усиливая ставку в развитии на внутренние ресурсы и диверсифицируя стратегические торговые отношения [Connolly, 2018]. Иные объекты санкций могли бы сделать выбор в пользу несимметричного ответа, предпринимая действия в различных областях. Более того, Москва, похоже, избегает зеркального ответа на санкции, основывающиеся на использовании экономических зависимостей. Есть мнение, что Кремль в проведении своей политики контрсанкций более склонен к применению «дифференцированного

возмездия», не столько нацеленного на использование экономического преимущества перед уязвимыми оппонентами на Западе, сколько направленного инструментально на то, чтобы добиться максимального наказания «оплотов» антироссийской политики, минимизируя при этом стратегический ущерб для значимых ведущих держав [Hedberg, 2018]. Эти наблюдения асимметричности поведения весьма существенны, поскольку в контексте переговоров выводы относительно достоверности угроз, имеющихся опций и пределов допустимого ущерба делаются самим наблюдателем – объектом санкций. И на эти выводы могут повлиять не только асимметрия информации и искажение восприятия, но и различные предубеждения объекта санкций в отношении имеющихся возможностей и издержек, а также его оценка уместности применения доступных мер реагирования на аналогичные действия. Если понимание субъектами и объектами санкций таких базовых понятий, как значение, процессы, легитимность и эффективность поведения, связанного с санкциями, отличается разительно, то это может подорвать фундамент традиционной стратегической логики санкционных процессов и ожиданий от них.

Методы и данные

Согласно представленным выше аргументам, в основе позиций Запада и России по вопросу санкций лежит сформировавшееся ранее мировоззрение. Оно включает в себя базовые убеждения, ценности и связанное с ними восприятие дефиниций, процессов и значимости санкций, разделяемые внутри каждого из стратегических сообществ. Это мировоззрение формирует преаналитические[9] взгляды стратегических сообществ на то, что признается в качестве проблем, какие темы требуют акцентированного внимания и какие политические меры должны приниматься для противодействия таким международным вызовам, как санкции. Мировоззренческие установки не являются теориями или логическими объяснениями событий, поскольку они состоят из аксиом, касающихся релевантных типов проблем, акторов, целей и допустимых форм отношений, которые служат основой для построения аргументов относительно причинно-следственных связей. Носители мировоззрения интерпретируют вновь поступающую информацию через призму преаналитических взглядов. Хотя эти убеждения являются глубоко укоренившимся в сообществе знанием, их принципы и актуальность лежат на поверхности и могут быть с легкостью артикулированы [Griffiths, 2007][10]. Разделяемые носителями различных мировоззрений убеждения могут заложить основу для конструктивного диалога и выявления общих интересов соответствующих стратегических сообществ. Напротив, в отсутствие у противостоящих мировоззрений точек соприкосновения могут формироваться далекие друг от друга, если не конфликтующие между собой системы ценностей и когнитивные референции для обновления знания. Это само по себе может создавать препятствия для выявления взаимных интересов или взаимодействия с явлением, о котором не может быть сформировано единое мнение через общую отсылку к эмпирическому наблюдению. Как отмечает М. Линд, даже если оппоненты придерживаются единого мнения относительно фактов, они могут разойтись в выводах об этих фактах вследствие различий в исходных установках [Lind, 2011]. В контексте санкций это может служить объяснением тому, почему различные стратегические сообщества «говорят на разных языках», поддерживают политику, чреватую

[9] Априорные (*Примеч. пер.*).

[10] См. также: [Thompson, 1982; Phillips, Brown, Stonestreet, 1996; Mowle, 2003].

издержками для обеих сторон, или приписывают различные смыслы, значения, оценки и степени значимости одним и тем же действиям и контрдействиям.

Оцифровка информации дает нам возможность выявления и оценки соответствующих предубеждений, аксиом и логических связей, лежащих в основе дискурсов стратегических сообществ, через применение библиометрии – подраздела библиотечно-информационных наук. Под библиометрией понимается набор методов исследования, видов разбора и инструментов для статистического анализа научных статей, книг и другого онлайн-контента. Эта область сформировалась в конце 1950 – 1960-х годах в рамках естественных наук как средство, с помощью которого исследователи получили возможность взаимодействовать со стремительно разрастающейся и все более глобальной совокупностью научных знаний. По широко распространенному мнению, основателем этой области знаний был американский ученый Ю. Гарфилд, который в 1955 г. опубликовал свою первую статью о ценности *анализа цитирования* – одного из видов библиометрической методологии, изучающего ссылки ученых на существующие научные работы, которые они делают при публикации результатов своих исследований [Garfield, 1955]. Гарфилд выдвинул тезис, согласно которому изучение паттернов цитирования может помочь выявить критически значимые, но недооцененные исследования, раскрыть аксиомы и внутреннюю структуру знания и проследить его эволюцию в рассматриваемой области исследований (Дерек. – *Примеч. пер.*). Де Солла Прайс развил эту работу и использовал базу данных вновь созданного Гарфилдом Индекса научного цитирования для выявления сетей сотрудничества исследователей, фокусирующихся на определенном аспекте или области, и демонстрации того, как со временем идеи распространяются среди членов этих сетей [De Solla Price, 1965]. В более поздних исследованиях библиометрические методы начинают применяться представителями наук об обществе, в частности, для выявления национальных различий в предположениях, подходах и основополагающей литературе, лежащих в основе исследований в той или иной научной области, начинает использоваться метод обработки естественного языка [Schwemmer, Wieczorek, 2019].

Библиометрические методы могут помочь определить, есть ли существенные отличия в том, как российские и нероссийские исследователи строят свои концепции относительно санкций. Одним из способов выявления таких различий может стать изучение совокупности научных исследований о санкциях, опубликованных российскими и нероссийскими сообществами исследователей наук об обществе начиная с 2010 г., когда США с принятием Акта Магницкого ввели первый пакет санкций в отношении России. Это ознаменовало собой начало длительного периода применения Западом санкций против России, став предвестником санкций и контрсанкций, последовавших после 2014 г. в результате Украинского кризиса, вмешательства в выборы и других событий, связанных с проявлением (Россией. – *Примеч. пер.*) актов международной враждебности. Принимая во внимание критическую значимость американо-российских отношений для международного сообщества, а также расширение и ужесточение с течением времени санкций между США/ЕС и Россией, за этот девятилетний период сформировался значительный корпус российской и нероссийской научной литературы о санкциях.

Мы провели сравнение сводной информации из статей, опубликованных российскими и нероссийскими исследователями, используя три наиболее устоявшихся метода библиометрических исследований:

1. *Анализ выходных данных публикаций*, в ходе которого мы сравнили количество статей, опубликованных каждой из групп исследователей, а также журналы, в которых они публиковались. Это сравнение позволяет оценить относительную важ-

ность, приписываемую каждой из групп исследователей теме санкций начиная с 2010 г., а также степень, в которой они вовлечены в дебаты в рамках тех же публикаций.

2. *Анализ цитирования*, в ходе которого мы изучали, в какой степени исследования определенных авторов имеют общие истоки в существующей литературе. Наличие общих ссылок в работах российских и нероссийских авторов дает нам возможность сделать вывод о разделяемом сообществами понимании важности и эволюции соответствующих исследований. Напротив, отсутствие таких общих ссылок свидетельствовало бы о том, что российские и нероссийские исследователи рассматривают санкции с фундаментально различающихся позиций.

3. *Контент-анализ*, в рамках которого мы исследовали уровень содержательной конвергенции в названиях и аннотациях к статьям в каждой группе исследователей. Этот вид анализа помогает установить области наиболее важных определений, тем и других содержательных характеристик исследований в каждой группе, а также степень, в которой эти области являются общими для обеих групп.

Чтобы построить релевантный корпус данных, на котором можно было бы использовать эти методы библиометрических исследований, мы применили стандартный поисковый запрос к двум наиболее качественным глобальным базам данных индексации цитирования: Web of Science, принадлежащей компании Clarivate Analytics, и SCOPUS, собственником которой является научное издательство Elsevier. Обе базы данных работают по подписке и имеют кураторов и ответственных редакторов по дисциплинам, которые отвечают за включение в базу только тех журналов, которые подвергаются критическому рецензированию и отвечают ряду других стандартов, включая редакционную направленность, импакт-фактор журнала, длительность истории существования и престижность на местном уровне. Несмотря на то что базы данных предоставляют только метаданные по статьям (название, дата публикации, имена авторов, аннотация, ключевые слова, ссылки и информация о финансировании), эти данные структурируются, очищаются и форматируются таким образом, чтобы можно было проводить библиометрический анализ. В частности, обе базы данных позволяют исследователям проводить сложный поиск (с использованием фильтров для выявления наиболее релевантных статей по теме), а также анализ в рамках веб-платформы. Последняя опция дает возможность фильтровать результаты по географическому расположению организации, с которой по заявлению автора он аффилирован; мы использовали эту возможность, чтобы разделить статьи на «российские» и «нероссийские». Большинство статей в каждой базе данных представлены на английском или английском и еще одном языке, однако база Web of Science также открывает доступ к Российскому индексу научного цитирования (РИНЦ) – базе данных о цитировании, созданной в партнерстве с порталом eLibrary.ru, которая фокусируется на наиболее цитируемых и влиятельных научных журналах, издаваемых в России. Подавляющее большинство такой литературы публикуется на русском языке, тогда как журналы, включенные в РИНЦ, предоставляют все метаданные по статьям как в русскоязычной, так и в англоязычной версиях, структурированные в том же виде, который используется для статей, имеющих только англоязычную версию. В дополнение к статьям русскоязычных авторов, представленным в Web of Science и SCOPUS, мы обратились к базе данных РИНЦ для расширения и углубления корпуса (использованных в исследовании. – *Примеч. пер.*) российских статей. После проведения поиска, фильтрации и очистки данных мы сформировали дата-сет общим объемом 2060 статей, из которых 41% составили российские (854 статьи) и 59% – нероссийские (1206 статей).

Результаты анализа: взгляд на санкции на Западе и в России

Проведенный нами анализ – часть продолжающейся программы международных исследований, целью которых является формирование и улучшение взаимопонимания между российскими и нероссийскими академическими и политическими сообществами. Имеющиеся публикации показывают, что между российскими и нероссийскими исследованиями по тематике санкций существуют значительные различия. Эти различия имеют как методологический, так и содержательный характер, что, в свою очередь, может свидетельствовать о существовании «двух мировоззрений» в исследованиях по тематике международных санкций. Ниже приводится краткое изложение наиболее существенных различий (в мировоззрениях двух сообществ. – *Примеч. пер.*), выявленных в ходе предварительного исследования.

Вывод 1. Различия в выборе российскими и нероссийскими исследователями тематики санкций журналов для размещения публикаций свидетельствуют о том, что российский санкционный дискурс развивался независимо и в значительной степени скрыт от нероссийских исследователей.

Самый простой вид анализа российских и нероссийских исследований по тематике санкций заключался в изучении выходных данных публикаций. Они дали возможность сравнить количество научных статей о санкциях, опубликованных российскими и нероссийскими авторами начиная с 2010 г., установить, кем они были написаны и где опубликованы. Первый вопрос, который мы рассматривали, состоял в том, как изменился объем статей, публикуемых каждой из групп, после того как США и их союзники ввели санкции в отношении России в ходе Украинского кризиса 2014 г. Как показывает рис. 1, ежегодная численность статей, опубликованных каждой из групп, свидетельствует о том, что нероссийские исследователи последовательно публиковали больше статей по тематике санкций в период до 2014 г. Санкции, введенные в 2014 г., изменили этот паттерн: в обеих группах количество публикаций в 2015–2019 гг. значительно увеличилось по сравнению с периодом 2010–2014 гг. Рисунок 1 позволяет сделать два вывода о российском санкционном дискурсе. Во-первых, тема санкций не была центральной в российских академических исследованиях, особенно до 2014 г. Однако численность российских и нероссийских публикаций о санкциях отреагировала на события 2014 г. схожим образом. Это позволяет нам сделать вывод, что интенсивность исследований в обоих сообществах может быть стимулирована происходящими крупными событиями.

Более отчетливые различия между двумя группами проявляются, если рассматривать, в каких журналах публиковали свои исследования по тематике санкций представители каждой из групп. Всего в нашем дата-сете 2060 статей. Они опубликованы в 822 журналах. Более 25% (522 статьи) от общего объема публикаций сконцентрированы в ядерной группе из всего лишь 31 журнала, в каждом из которых в период с 2010 по 2019 г. было опубликовано 10 и более статей по тематике санкций. В этой ядерной группе 19 журналов издаются в России и не являются широкодоступными за пределами страны; в общей сложности в них было опубликовано 409 статей, или 72% статей, опубликованных в журналах ядерной группы, и 20% от общего количества статей в дата-сете. Всего в нашем дата-сете было представлено 82 российских журнала, в них опубликовано около 25% (578 статей) от общего количества публикаций, что свидетельствует об оживленной дискуссии по тематике санкций среди российских ученых. Однако этот дискурс по большей части недоступен для западных академических исследователей. Каждый из российских журналов из ядерной группы входит по крайней мере в один из двух крупнейших используемых на Западе академических индексов (Scopus и Web of Science), однако полу-

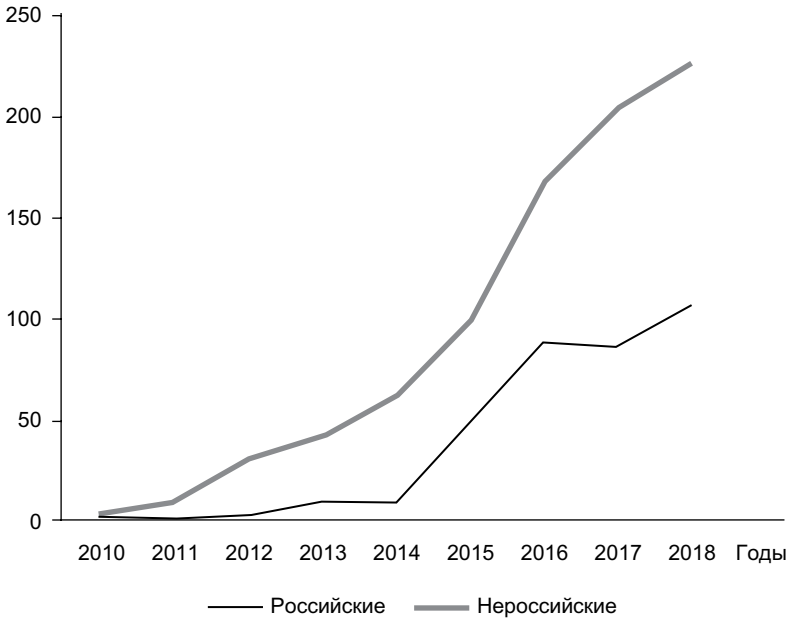


Рис. 1. Российские и нероссийские публикации по теме санкций, кол-во в год (2010–2019 гг.)

Источник: составлено авторами.

чить к ним доступ все равно трудно[11]. И это особенно проблематично, поскольку почти две трети (523 из 822 статей) связанных с санкциями публикаций в нашем дата-сете, написанных российскими авторами, являются русскоязычными. Соответственно, существует значительный корпус российских исследований по тематике санкций, к которым не обращаются ведущие нероссийские исследователи. В дополнение к этому стоит отметить, что существует незначительное географическое разнообразие в предпочтительном выборе журналов для публикаций российскими и нероссийскими исследователями тематики санкций. К примеру, 71% (584 из 822) статей о санкциях в нашем дата-сете, написанных российскими авторами, были опубликованы в журналах, в которых другие публикации по тематике санкций также принадлежат исключительно российским исследователям. Еще 16% (128 из 822) статей – в журналах, в которых 90% остального санкционного контента принадлежит другим российским авторам. И напротив, нероссийские исследователи публикуются в российских журналах в равной степени нечасто. Нероссийские исследователи тематики санкций появляются только в 6 из 19 российских журналов ядерной группы: всего 8 публикаций. Это подталкивает нас к выводу, что российские и нероссийские исследователи санкций вовлечены в дискуссию только в рамках местных исследовательских сообществ, а не являются частью единого международного эпистемологического сообщества.

[11] В базе данных Web of Science исследователь должен иметь подписку на Российский индекс научного цитирования и выполнять отдельный поиск для получения подборки русскоязычного контента; как база данных Scopus, так и база данных Web of Science представляют результаты поисковых запросов, отсортированные по релевантности, что в огромной степени зависит от импакт-фактора журнала, в котором опубликована статья. Такой подход к оценке ставит в неравное положение журналы, издающиеся не на английском языке. На практике это означает, что лишь незначительное количество нероссийских исследователей смогут найти обширный корпус российской литературы по тематике санкций, опубликованной после 2014 г.

Таблица 1. Журналы, в которых было опубликовано 10 и более статей о санкциях, 2010–2019 гг. (общее количество = 2060)

Позиция журнала (по кол-ву статей по тематике санкций в дата-сете)	Журнал	Российский?	Общее кол-во статей о санкциях (2000–2019 гг.)	Кол-во статей, опубликованных российскими авторами	Кол-во статей, опубликованных нероссийскими авторами	Статьи, опубликованные российскими авторами, %
1	Мировая экономика и международные отношения	Да	67	65	2	97
2	Экономика сельского хозяйства России	Да	41	41	0	100
3	Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий	Да	30	30	0	100
4	Вопросы экономики	Да	29	29	0	100
5	International Affairs		24	0	24	0
6	США и Канада: экономика, политика, культура	Да	22	21	1	95
6	Аграрный вестник Урала	Да	22	22	0	100
6	Современная Европа	Да	22	21	1	95
9	Вестник Финансового университета	Да	19	19	0	100
10	ЭКО	Да	18	18	0	100
10	Вестник МГИМО-Университета	Да	18	16	2	89
12	Экономика. Бизнес. Банки	Да	17	17	0	100
13	Балтийский регион	Да	16	16	0	100
13	Азия и Африка сегодня	Да	16	16	0	100
15	Osteuropa		15	3	12	20
16	Survival		14	2	12	14
16	Bulletin of the Atomic Scientists		14	2	12	14
16	Turkish Policy Quarterly		14	0	14	0
16	Terra Economicus	Да	14	14	0	100
20	Problems of Post-Communism		13	2	11	15
20	Middle East Policy		13	0	13	0
20	Экономика региона	Да	13	12	1	92
20	Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз	Да	13	13	0	100
24	International Politics		12	0	12	0
24	European Security		12	0	12	0
26	Eurasian Geography and Economics		11	2	9	18
26	Экономическая Политика	Да	11	11	0	100
26	International Trends	Да	11	11	0	100
26	Routledge Handbook of Russian Foreign Policy		11	3	8	27
30	Economist (United Kingdom)		10	0	10	0
30	Международные процессы	Да	10	9	1	90
	Всего	*19*	*572*	*415*	*157*	

Источник: составлено авторами.

Вывод 2. Представители российского и нероссийского исследовательских сообществ цитируют разные источники, которые предлагают отличающиеся базовые допущения относительно международных санкций и их использования.

Вывод, согласно которому российское сообщество исследователей тематики санкций изолировано от нероссийского исследовательского сообщества, получает дополнительные подтверждения по итогам изучения паттернов цитирования среди соответствующих групп исследователей. Публикационный анализ позволяет говорить о наличии двух отдельных сообществ исследователей тематики санкций в России и за ее пределами, однако это не обязательно означает, что российские и нероссийские исследователи придерживаются отличающихся подходов к изучению санкций. Чтобы протестировать эту идею, были использованы два дополнительных метода библиометрического анализа. Первый из них – анализ *цитирования*, в рамках которого изучаются ссылки авторов на ранее опубликованные исследования, чтобы оценить состояние и эволюцию знания в рамках научной дисциплины, включая разделяемые членами научного сообщества предположения, рамки и практики, характеризующие доминирующую в данной научной области парадигму, а также зарождающиеся подходы, теории и методы, характеризующие будущий фронт исследований в данной области. Сравнение наиболее цитируемых источников в собрании статей российских и нероссийских авторов позволяет определить, опираются ли представители обеих групп на общую базу знаний по тематике санкций. Если это так, то, вероятно, есть по крайней мере некоторые пересечения в журналах и, соответственно, в наиболее заметных работах и авторах, на которые они ссылаются. Дополнительно следует отметить, что доля публикаций в дата-сете, цитирующих эти общие для обеих групп исследователей источники, должна быть примерно одинаковой как в российском, так и в нероссийском корпусе статей, хотя можно допустить и умеренные отклонения, поскольку в период с конца холодной войны до 2019 г. Россия стала единственной великой державой, которая подверглась значительным внешним санкциям.

В табл. 2 представлен общий свод источников (журналов), цитируемых в публикациях российских и нероссийских авторов. Он дает верхнеуровневое понимание относительно корпуса литературы, лежащего в основе исследований каждой из групп. В табл. 2 представлены 20 наиболее цитируемых в каждой группе журналов, а также количество сделанных группой ссылок на каждый из журналов. Между двумя списками нет пересечений; российские авторы чаще всего цитируют журналы, публикуемые исключительно в России, тогда как ни одного из них нет в списке наиболее цитируемых журналов нероссийских авторов. Отсутствие российских журналов в списке наиболее цитируемых источников нероссийских авторов поразительно, принимая во внимание большой объем опубликованной российскими авторами в российских журналах литературы по тематике санкций начиная с 2014 г. Выявленные паттерны цитирования позволяют сделать вывод о том, что, вероятно, российские и нероссийские исследователи тематики санкций в своей работе основываются на различной фундаментальной концептуализации литературы о санкциях и что сегодня процесс изучения представителями одной группы последних результатов исследований другой группы является незначительным, если присутствует вообще.

Вывод 3. Представители российского и нероссийского исследовательских сообществ изучают различные темы, что предполагает усиление расхождений между ними в будущем.

Вторым видом анализа, использованным нами для оценки содержательных различий между российской и нероссийской литературой по тематике санкций, стало *тематическое моделирование*, которое математически описывает частоту использования и совместное употребление слов и фраз в неструктурированном тексте. Мы сравнива-

Таблица 2. Журналы, цитируемые российскими и нероссийскими авторами в статьях по тематике санкций, 2010–2016 гг.

Ранг среди статей нероссийских авторов	**Наиболее распространенные источники (журналы): статьи нероссийских авторов**	**Кол-во ссылок на источник (журнал) в статьях, опубликованных в нероссийских журналах**	**Статьи, опубликованные в нероссийских журналах, цитирующие источник (журнал), %**
1	International Affairs	32	2,7
2	Osteuropa	17	1,
3	Bulletin of the Atomic Scientists	16	1,3
4	Turkish Policy Quarterly	16	1,3
5	Middle East Policy	14	1,2
6	European Security	13	1,1
7	International Politics	13	1,1
8	Survival	13	1,1
9	Economist (United Kingdom)	12	1,0
10	Problems of Post-Communism	11	0,9
11	Eurasian Geography and Economics	10	0,8
12	Global Responsibility to Protect	10	0,8
13	Insight Turkey	10	0,8
14	International Relations	10	0,8
15	IHS Jane's Defence Weekly	9	0,7
16	Review of International Studies	9	0,7
17	Third World Quarterly	9	0,7
18	American Foreign Policy Interests	8	0,7
19	American Journal of International Law	8	0,7
20	Cambridge Review of International Affairs	8	0,7
	Всего	*248*	*20,6*
	Общее количество ссылок в корпусе статей	*40 387*	
	Процент ссылок в корпусе статей на топ-20 источников	*0,6%*	
	Количество статей в корпусе статей нероссийских авторов	*1206*	
	Среднее количество ссылок в статье нероссийского автора	*33*	

Ранг среди статей российских авторов	**Наиболее распространенные источники (журналы): статьи российских авторов**	**Количество ссылок на источник (журнал) в статьях, опубликованных в российских журналах**	**Статьи, опубликованные в российских журналах, цитирующие источник (журнал), %**
1	Мировая экономика и международные отношения	69	8,1
2	Экономика сельского хозяйства России	41	4,8

Ранг среди статей российских авторов	Наиболее распространенные источники (журналы): статьи российских авторов	Количество ссылок на источник (журнал) в статьях, опубликованных в российских журналах	Статьи, опубликованные в российских журналах, цитирующие источник (журнал), %
3	Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий	32	3,7
4	Вопросы экономики	30	3,5
5	Аграрный вестник Урала	22	2,6
6	Современная Европа	22	2,6
7	США и Канада: экономика, политика, культура	22	2,6
8	International Trends	20	2,3
9	Вестник Финансового университета	19	2,2
10	Эко	18	2,1
11	Экономика. Бизнес. Банки	17	2,0
12	Азия и Африка сегодня	16	1,9
13	Балтийский регион	16	1,9
14	Вестник МГИМО-Университета	16	1,9
15	Terra Economicus	15	1,8
16	Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз	14	1,6
17	Экономика региона	12	1,4
18	Экономическая политика	11	1,3
19	АПК: экономика, управление	9	1,1
20	Управленец	9	1,1
	Всего	*430*	50,4%
	Общее количество ссылок в корпусе статей	*10 146*	
	Процент ссылок в корпусе статей на топ-20 источников	*4,2%*	
	Количество статей в корпусе статей российских авторов	*854*	
	Среднее количество ссылок в статье российского автора	*11,9*	

Источник: составлено авторами.

ли содержание статей по тематике санкций российских и нероссийских авторов с двух точек зрения: с точки зрения анализа названий статей, которые дают либо наиболее емкое, либо провокационное изложение сути исследования, и с точки зрения анализа аннотаций к статьям, также являющихся концентрированным изложением исследования, но дающим авторам больше пространства для уточнения деталей их подхода. Для обоих источников контента мы применили метод машинного обучения, использующий статистический анализ для установления паттернов использования и совместного употребления слов в тексте исследовательских статей. В случае анализа названий статей мы выполнили картирование совместного употребления ключевых слов, показы-

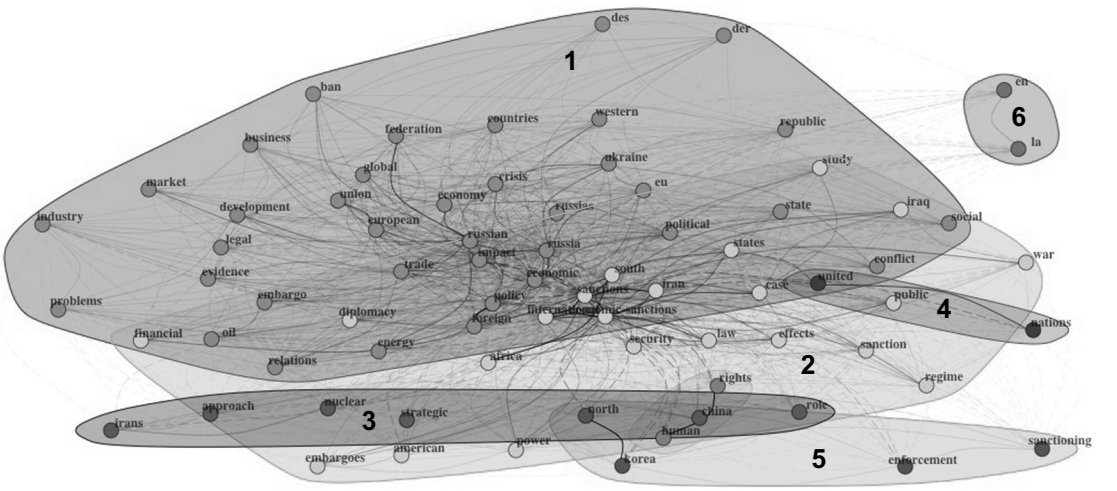
вающее часто встречающиеся кластеры терминов, употребляемых совместно в рамках одного заголовка. Мы визуализировали это совместное употребление терминов в виде конкретных кластеров терминов на рис. 2.

На рис. 2а, представляющем статьи нероссийских авторов, показаны шесть выраженных терминологических кластеров, их размер указывает на относительную значимость кластера в рамках группы. Два крупнейших кластера частично пересекаются, фокусируясь на международных экономических аспектах российских санкций (*кластер 1*) и последствиях санкций с точки зрения проблем международной безопасности и баланса сил (*кластеры 4 и 2*). Три дополнительных кластера касаются проблематики санкций в отношении Ирана и Северной Кореи и ядерной безопасности (*кластеры 3 и 5*), а также роли ООН в санкционных процессах (*кластер 6*). Напротив, на нижней диаграмме показаны результаты аналогичного анализа применительно к названиям статей российских авторов. На этой диаграмме представлено всего два терминологических кластера, и они значительно отличаются от кластеров, выявленных для статей нероссийских авторов. Более крупный (*кластер 1*) кластер фокусируется на экономических эффектах санкций, однако включает в себя термины «аграрный», «регион» и «развитие», что свидетельствует об исследовательском фокусе в рамках данного кластера на внутриэкономических последствиях санкций и мерах правительства России по их смягчению. Второй (*кластер 2*) кластер также фокусируется на экономических эффектах от санкций, однако основное внимание здесь сосредоточено на проблемах российской экспортной экономики, притока/оттока капитальных инвестиций, а также на политике российского правительства по снижению воздействия санкций на российский экспорт. Рисунок 2 еще раз подтверждает, что российские и нероссийские авторы придерживаются принципиально различных подходов к широкому кругу исследований каждой группы по тематике санкций.

Еще одна точка зрения (на содержание статей российских и нероссийских авторов по тематике санкций. – *Примеч. пер.*) может быть сформирована путем контент-анализа аннотаций к статьям из каждой группы, для чего мы использовали тематическое моделирование по методу Латентного размещения Дирихле (Latent Dirichlet Allocation, LDA). Тематическое моделирование представляет собой технику выделения наиболее характерных тем в широкой подборке связанных документов на основе изучения паттернов слов, выбираемых авторами[12]. Мы создали отдельные тематические модели для статей российских и нероссийских авторов из нашего дата-сета, используя тексты аннотаций к статьям из обеих групп. Для каждой из групп мы создали модели, содержащие от 5 до 40 тем, и провели оценку точности и сопоставимости каждой из моделей. Основываясь на этой оценке, мы сформировали финальные модели для каждой из групп, содержащие по десять тем. Они представлены в табл. 3. Данная таблица содержит упорядоченный список тем, выявленных для статей из обеих групп, каждая из которых раскрывается пятью словами (или морфемами. – *Примеч. пер.*), наиболее тесно связанными с темой и описывающими ее содержание. Проанализировав получившиеся темы, мы добавили в конце каждой тематической группы слов тег, обозна-

[12] В рамках метода LDA делается допущение, что авторы, пишущие на определенную тему, будут использовать в своих работах схожие слова, и выявляются группы слов, наиболее часто встречающихся в документах рядом друг с другом. «Темы», определяемые в рамках модели LDA, представляют собой группы слов, с помощью которых можно четко разграничить различные документы в подборке, и каждое слово в теме имеет свой вес, отражающий его значимость. Агрегируя эту информацию по подборке текстов российских авторов и затем сравнив степень сфокусированности каждой группы на той или иной теме, можно сделать содержательный, эмпирически обоснованный вывод относительно того, придерживаются ли группы единого или различных мировоззрений относительно санкций.

а) Пересечения в контенте, использованном в названиях статей нероссийских авторов, в визуализации типа Walktrap Clusters/Fruchterman (количество статей = 75)



б) Пересечения в контенте, использованном в названиях статей российских авторов, в визуализации типа Walktrap Clusters/Fruchterman (количество статей = 30)

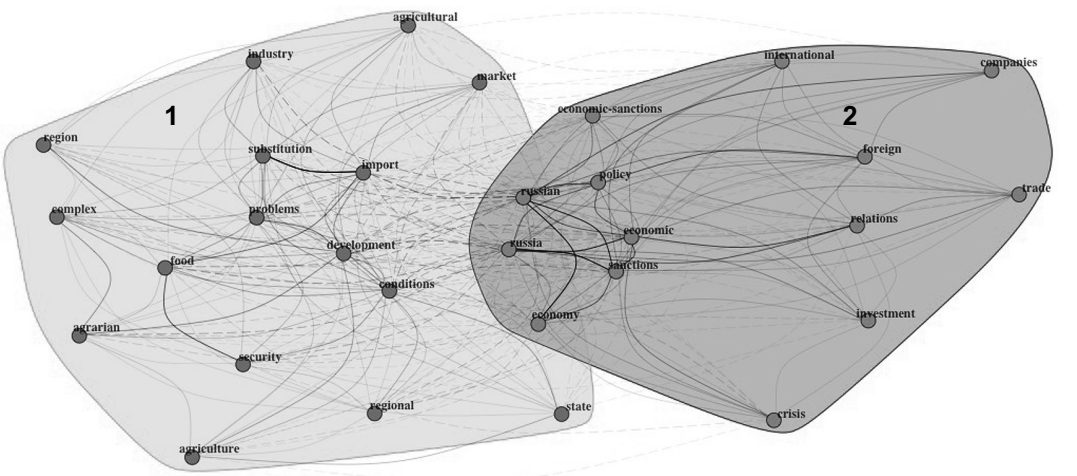


Рис. 2. Пересечения в терминах, используемых в статьях нероссийских и российских авторов

Источник: составлено авторами.

чающий принадлежность темы к более широкой тематической категории, такой как международная политическая экономия (МПЭ) или внутренняя экономика (ВЭ).

Несмотря на некоторые пересечения тематических областей на широком категорийном уровне, российские и нероссийские исследователи фокусируются на различных аспектах феномена санкций. Фокус российских исследований тематики санкций направлен на экономику: все десять тем в рамках модели попадают либо в категорию внутренней экономики, либо в категорию международной политической экономии. Шесть тем из категории внутренней экономики охватывают основные направления

Таблица 3. Тематическое моделирование и ассоциируемые с темами слова в статьях российских и нероссийских авторов, сформулированные на основе анализа аннотаций

Ранг среди статей нероссийских авторов	Термины*, раскрывающие тему: статьи нероссийских авторов	Ранг среди статей российских авторов	Термины*, раскрывающие тему: статьи российских авторов
1	Russia* -- region* -- intern* -- politic* -- relation* ***(МО)***	1	Product* -- meat -- dairi* -- milk -- import* ***(ВЭ)***
2	Russia* -- sanction* -- econom* -- region* -- develop* ***(ВЭ)***	2	Russia* -- sanction -- new -- foreign -- China ***(МПЭ)***
3	Industri* -- develop* -- econom* -- region* -- innov* ***(ВЭ)***	3	Food -- import -- countri* -- Russian* -- state ***(ВЭ)***
4	Polici* -- govern* -- issu* -- author* -- include* ***(МО)***	4	Rusian* -- develop* -- econom* -- market* -- sanction ***(ВЭ)***
5	Statist* -- compani* -- process* -- Russia* -- financi* ***(ВЭ)***	5	Polici* -- sanction -- Russsia* -- trade -- oil ***(МПЭ)***
6	Defenc* -- missil* -- replac* -- metropolitan* -- Moscow* ***(Б)***	6	Sanction -- Russia* -- state -- politi* -- econom* ***(МПЭ)***
7	Russian* -- econom* -- develop* -- new* -- save* ***(ВЭ)***	7	Russia* -- region* -- intern* -- relat* -- polit* ***(ВЭ)***
8	Russian* -- research* -- econom* -- state* -- inform* ***(ВЭ)***	8	Econom* -- develop* -- region* -- Russian* -- industri* ***(ВЭ)***
9	intern* -- Russian* -- trade* -- monei* -- regul* ***(МПЭ)***	9	Russia* -- relat* -- econom* -- sanction -- Ukrain* ***(МПЭ)***
10	Russia* -- China* -- right* -- relat* -- strateg* ***(МО)***	10	Budget* -- econom* -- region* -- integr* -- develop* ***(ВЭ)***

Примечание. (МПЭ) – международная политическая экономия; (Б) – безопасность; (ВЭ) – внутренняя экономика; (МО) – международные отношения.

*Морфемы терминов (*Примеч. пер.*).

Источник: составлено авторами.

действий российского правительства по снижению эффекта от санкций, включая меры поддержки национальных производителей продуктов питания (темы 1 и 3), а также меры, направленные на региональное экономическое развитие (темы 4, 7 и 10), и международной политической экономии (темы 6 и 8). Категория тем внешнеэкономической направленности фокусируется на усилении экономических связей России и Китая (тема 2), наращивании экспорта нефти (тема 5), а также включает в себя не вполне понятную тему, в которой экономические термины соседствуют со словом «Украина». Темы, определенные для статей нероссийских авторов, получились более разнообразными и отражающими мейнстримные направления исследований тематики санкций, в том числе связанные с санкциями экономические аспекты, аспекты международных отношений и аспекты безопасности. Из шести тем экономических категорий пять касаются российской внутренней экономики, но лишь с ограниченным пересечением с работами российских авторов. К примеру, в статьях нероссийских авторов вопросы регионального экономического развития охватывают четыре темы, при этом схожей с темами статей российских авторов выглядит лишь одна из них (тема 2, схожая с темой 9 в списке для корпуса статей российских авторов), тогда как другие касаются пробле-

матики инноваций в регионах (тема 3) и исследований и разработок (темы 7 и 8), не представленной в статьях российских авторов. Оставшиеся четыре темы в списке для корпуса статей нероссийских авторов (темы 1, 4, 9 и 10) относятся к категориям международных отношений и безопасности, которые не фигурируют в числе ключевых тем исследований российских авторов.

В целом можно отметить, что темы исследований, извлеченные из аннотаций к статьям из нашего дата-сета, подтверждают значительное расхождениях в сферах исследовательского интереса и подходах российских и нероссийских исследователей тематики санкций, дополнительно усиливая сделанный нами ранее на основе анализа паттернов публикационной активности и цитирования вывод о том, что западное и российское стратегические сообщества существуют «в разных мирах».

Развитие дискуссии и выводы

В данном исследовании применены методы дата-аналитики для выявления паттернов стратегических дискурсов вокруг тематики санкций на Западе и в России. Опираясь на результаты библиометрического анализа, мы определяем систему взглядов и характер исследований внутри стратегических сообществ и между ними. Мы также раскрываем закономерности в основных темах и приоритетах, которые формируют контуры для соответствующих мировоззрений относительно значения, процессов, легитимности и значимости санкций.

Этот предварительный анализ подчеркивает, что западное и российское стратегические сообщества существуют «в разных мирах» в своей оценке санкций. В соответствующих исследованиях крайне мало пересечений или даже общих ссылок на сторонние источники. Западное и российское сообщества имеют мало общего, публикуются в разных журналах, ссылаются на разные источники и изучают различные аспекты, связанные с тематикой санкций. Представители обоих сообществ ссылаются на схожую литературу при общей констатации провала политики санкций, однако приходят к различным выводам относительно причин и модальностей неэффективности санкций.

В содержательном плане западное и российское сообщества находятся еще дальше друг от друга. Тщательный качественный анализ ключевых работ в относящейся к тому или иному сообществу литературе о санкциях показывает, что российские исследователи в большинстве своем настроены категорически пессимистично относительно способности санкций влиять на изменение внешней политики, тогда как западные комментарии в целом отмечены дискуссией о том, что в иных условиях санкции могли бы быть успешными. Более того, как можно судить по результатам проведения дата-аналитики, западные исследования рассматривают различные причины и эффекты от санкций с ключевым фокусом на стратегических измерениях, в то время как в российском академическом анализе наблюдается тенденция к узконаправленной кластеризации вокруг макроэкономических последствий санкций, а также вокруг темы полезности асимметричного ответа, в том числе импортозамещения, изменения внутреннего регулирования, развития национальных инноваций и стратегической диверсификации торговли – ухода от торговли с Западом в сторону торговли с Индией и Китаем. Наконец, позиции российских исследователей разнятся в диапазоне от постановки под сомнение легитимности санкций в принципе как угрозы суверенитету до признания того, что при определенном ограниченном круге условий, например, в случае многостороннего или межправительственного консенсуса, тактическое применение

временных санкций может быть юридически обоснованным. Напротив, проблематика нарушения суверенитета не является широко представленной в западном дискурсе о стратегической роли санкций, при этом значительное внимание уделяется жизнеспособности и эффективности принимаемых в одностороннем порядке санкций, что, в частности, практикуется США.

Эти выводы служат предостережением от принятия одномерных стратегических взглядов на санкции. Соответствующая литература вместо единообразной оценки субъектов и объектов санкций указывает на асимметричные и характерным образом отличающиеся друг от друга системы взглядов. Она ставит под сомнение, например, то, что российские санкции по своей природе носят взаимный характер. Западное и российское сообщества, как правило, «говорят на разных языках», по-разному интерпретируя одни и те же события, связанные с санкциями, и делая на основе их анализа различные выводы и прогнозы развития ситуации.

Эти концептуальные несоответствия также имеют определенные последствия для санкционных стратегий Запада и России. Чтобы западные угрозы применения санкций и связанные с ними сигналы стали более убедительными, от Запада может потребоваться б*о*льшая степень эмпатии и более глубокое понимание того, как эти сигналы интерпретируются в России. На Западе санкции в целом воспринимаются как предоставление объекту санкций выбора – соглашаться или не соглашаться на выдвинутые в его адрес требования. А в российском дискурсе считается, что выбирать можно в основном варианты политических мер для смягчения негативного эффекта санкций. Следовательно, выверенные шаги Запада, направленные на демонстрацию решимости через дипломатические приемы и призванные свидетельствовать об уже случившихся невозвратных издержках или «связанных руках», могут на самом деле быть контрпродуктивными и служить подтверждением для преобладающих в России концепций, которые говорят об отсутствии иного выбора, кроме как сохранять стойкость и упорство перед лицом того, что широко воспринимается как нелегитимное и ревизионистское наступление со стороны Запада. Российское стратегическое сообщество, настроенное в первую очередь на поиск способов ликвидации негативных последствий санкций в долгосрочной перспективе через макроэкономические меры, перераспределение, формирование автаркии или поиск поддержки со стороны третьих стран, может быть в целом склонно игнорировать краткосрочные издержки от невыполнения выдвигаемых в адрес России требований в пользу предполагаемых долгосрочных выгод от сокращения безысходной зависимости от Запада.

Помимо этого, асимметрия предубеждений Запада и России может подорвать основы существующей практики наложения таргетированных санкций. Иными словами, ключевой задачей при реализации «умных» санкций Запада может стать не просто раскрытие «черного ящика» непрозрачной системы принятия Кремлем решений, чтобы точнее выявить адресатов санкций, обладающих политическим влиянием. Напротив, более глубокий концептуальный разрыв между легитимностью санкций и вниманием России к смягчению их воздействия позволяет сделать вывод о том, что разрозненные инициативы, направленные на принуждение, которые не несут комплексного разрушительного воздействия на торговые потоки, не только упрощают задачу Кремля по уклонению от негативных последствий, но и позволяют ему говорить о недостаточной приверженности ряда западных стран санкциям в отношении России. Таким образом, «умные» санкции, хоть и менее затратные и более удобные для Запада в плане наложения и поддержания, для России могут быть прямым стимулом не поддаваться требованиям об изменении политики.

Расхождение во взглядах на санкции создает проблемы и для российских политиков. Следует признать, что на основании проведенного анализа невозможно сделать вывод о мотивациях, лежащих в основе академического дискурса, поскольку неясно, являются ли выявленные тренды в дискурсе искренними убеждениями независимых исследователей или же инструментально сконструированными нарративами. Однако, чем бы это ни было обусловлено, узкая кластеризация взглядов на санкции свидетельствует об ограниченности национального дискурса. Это может оказать «медвежью услугу» лицам, принимающим решения в России, лишив лидеров страны внешних оценок полного спектра возможностей и издержек, с которыми они могут столкнуться при применении санкций и ответе на санкции. С одной стороны, ограниченность дискурса может высветить краткосрочные проблемы западных санкций и возможности для смягчения негативных последствий через макроэкономические меры – в ущерб анализу долгосрочных, неявных издержек или системной оценке последствий западных санкций с точки зрения их способности обострить структурные экономические и политические проблемы страны. Узкая направленность фокуса на проблему смягчения последствий санкций в этом случае может приводить к искажению оценки значимости таких фактов, как очевидность «ралли-эффекта» в случае с западными санкциями, восприятие их в аналитическом вакууме и в отрыве от коррелирующих либо более широких паттернов поддержки агрессивной внешней политики режима, что обусловлено ранее сформировавшимся консенсусом широких общественных кругов и элиты относительно «воссоединения» с Крымом и/или внутренних экономических возможностей. Следовательно, фиксация на смягчении последствий санкций может привести либо к переоценке, либо к недооценке инструментальных выгод для режима от разрозненности западных санкций, маскируя нечувствительность элиты и более широких общественных кругов к зарубежным угрозам, влияние медиа на формирование общественного мнения в России и/или фундаментальную природу политической поддержки руководства [Sherlock, 2019; Frye, 2019]. С другой стороны, игнорирование санкций на основании их восприятия как нелегитимных и неэффективных может привести к отождествлению «дешевого трепа» и высокомерия с искренней заинтересованностью в конструктивном взаимодействии, как это может быть воспринято потенциальными участниками диалога на Западе.

Вместе с тем концептуальная несовместимость и наличие сопутствующих рисков эскалации не означают, что политика взаимных санкций обязательно приведет к тупику. Внимание как в западном, так и в российском стратегическом сообществе приковано, скорее, к темам общих издержек и негативных эффектов от санкций, нежели к констатации их успешности, и это может стать тем фундаментом, на основе которого в будущем начнется диалог о поиске развилок для деэскалации конфликта. Ключом к успеху здесь вполне может стать поиск сфер пересечения модальностей ограничения и контроля издержек с точки зрения макроэкономической стабильности, диверсификации торговли и последствий от наносимых «ответных ударов» на санкции. Однако в свете противоположности мировоззренческих установок Запада и России такой диалог возможен только в результате прорыва во взаимоотношениях вследствие успехов на других фронтах или же какого-либо жеста одной из сторон, наполненного драматизмом и патетикой, и направленного на то, чтобы «разрубить узел» санкционных противоречий. Призыв к поэтапному ослаблению санкций, скорее всего, не будет услышан, поскольку такой подход может быть легко интегрирован в существующие стратегические рамки. Стоит добавить, что более плодотворным полем для анализа может стать оценка условий эффективности совместных санкций против третьих сторон, таких как Иран или Северная Корея. С учетом нестабильности статус-кво и все возрастающих

издержек ситуации оторванности Запада и России друг от друга в их санкционной политике настало время для переосмысления установок стратегического взаимодействия. Поэтому сближение на уровне мировоззрения может стать первым шагом на пути преодоления санкционного тупика и ухода с траектории опасной эскалации.

Источники

Официальный сайт Президента России (2019) «Прямая линия» с Владимиром Путиным. 20 июня. Режим доступа: http://kremlin.ru/events/president/news/60795 (дата обращения: 15.07.2019).

Тимофеев И.И. (2018) Противодействие санкциям: от законодательства к стратегии. Политика санкций: цели, стратегии, инструменты / И.И. Тимофеев, Т.А. Махмутов (ред.) М.: НП РСМД.

Aalto P., Forsberg T. (2015) The Structuration of Russia's Geo-Economy Under Economic Sanctions // Asia Europe Journal. Vol. 14. No. 2. P. 221–237. Режим доступа: https://www.researchgate.net/publication/284244312_The_structuration_of_Russia's_geo-economy_under_economic_sanctions/link/56d9d5e808aee1aa5f82955a/download (дата обращения: 15.07.2019).

Andreas P. (2005) Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy // International Studies Quarterly. Vol. 49. No. 2. P. 335–360. Режим доступа: https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2005.00347.x (дата обращения: 15.07.2019).

Ang A.U.-J., Peksen D. (2007) When Do Economic Sanctions Work? Asymmetric Perceptions, Issue Salience and Outcomes // Political Research Quarterly. Vol. 60. No. 1. P. 135–145. Режим доступа: https://doi.org/10.1177/1065912906298632 (дата обращения: 15.07.2019).

Aslund A. (2019) Putin Finally Tells Russians the Truth (Sort of). Atlantic Council. 26 June. Режим доступа: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/putin-finally-tells-russians-the-truth-sort-of (дата обращения: 15.07.2019).

Bergeijk P. van, Biersteker T. (2016) How and When Do Sanctions Work: The Evidence. On Target? EU Sanctions as Security Policy Tools / I. Dreyer, J. Luengo-Cabrera (eds). Issue Report No 25, European Union Institute for Security Studies. Режим доступа: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report_25_EU_Sanctions.pdf (дата обращения: 15.07.2019).

Byman D., Waxman M. (2001) The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might. N.Y.: Cambridge University Press.

Connolly R. (2018) Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft Is Reshaping Political Economy in Russia. N.Y.: Cambridge University Press.

Copeland D.C. (2014) Economic Interdependence and War. Princeton: Princeton University Press.

Drezner D.W. (2003) Hidden Hand of Economic Coercion // International Organization. Vol. 57. No. 3. P. 643–659. Режим доступа: https://doi.org/10.1017/S0020818303573052 (дата обращения: 15.07.2019).

Drezner D.W. (2018) Economic Sanctions in Theory and Practice: How Smart Are They? Coercion: Power to Hurt in International Politics / K.M. Greenhill, P. Krause (eds). N.Y.: Oxford University Press.

Early B.R. (2015) Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail. Stanford: Stanford University Press.

European Council (EC), Council of the European Union (EU) (n. d.) EU Restrictive Measures in Response to the Crisis in Ukraine. Режим доступа: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/ (дата обращения: 15.07.2019).

Frye T. (2017) Do Economic Sanctions Cause a Rally Around the Flag? Commentary, Columbia/SIPA Center on Global Energy Policy. Режим доступа: https://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/SanctionsandRallyAroundtheFlagTimFrye0817.pdf (дата обращения: 15.07.2019).

Garfield E. (1955) Citation Indexes for Science: A New Dimension in Documentation Through Association of Ideas // Science. Vol. 122. No. 3159. P. 108–111. Режим доступа: https://doi.org/ 0.1126/science.122.3159.108 (дата обращения: 15.07.2019).

Golikova V., Kuznetsov B. (2016) Perception of Risk Associated With Economic Sanctions: The Case of Russian Manufacturing // Post-Soviet Affairs. Vol. 33. No. 1. P. 49–62. Режим доступа: https://doi.org/10.1080/1060586X.2016.1195094 (дата обращения: 15.07.2019).

Griffiths M. (ed.) (2007) International Relations Theory for the Twenty-First Century: An Introduction. L.: Routledge.

Gros D., di Salvo M. (2017) Revisiting Sanctions on Russia and Counter-Sanctions on the EU: The Economic Impact Three Years Later. CEPS Commentary, Centre for European Policy Studies. Режим доступа: https://www.ceps.eu/ceps-publications/revisiting-sanctions-russia-and-counter-sanctions-eu-economic-impact-three-years-later/ (дата обращения: 15.07.2019).

Haftner-Burton E., Montgomery A. (2008) Power or Plenty: How Do International Trade Institutions Affect Economic Sanctions? // Journal of Conflict Resolution. Vol. 52. No. 2. P. 213–242. Режим доступа: https://doi.org/10.1177/0022002707313689 (дата обращения: 15.07.2019).

Hart R. (2000) Democracy and the Successful Use of Sanctions // Political Research Quarterly. Vol. 53. No. 2. P. 267–284. Режим доступа: https://doi.org/10.1177/106591290005300203 (дата обращения: 15.07.2019).

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. Режим доступа: https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1419623 (дата обращения: 15.07.2019).

Hufbauer G., Schott J., Elliott K. (1985) Economic Sanctions Reconsidered. Washington, DC: Institute for International Economics.

Kastakova E. Baumgartner B., Zatko M. (2018) Opportunities Lost: The Impact of the Russian Embargo on its Agri-Food Trade With the EU: Analysis by Selected Indicators // International Organizations Research Journal. Vol. 13. No. 4. P. 256–271. Режим доступа: https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-04-12 (дата обращения: 15.07.2019).

Keatinge T., Dall E., Bassiri Tabrizi A., Lain S. (2017) Transatlantic (Mis)aligment: Challenges to the US-EU Sanctions Design and Implementation. RUSI Occasional Paper, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. Режим доступа: https://rusi.org/sites/default/files/20170707_transatlantic_misalignment_keatinge.dall_.tabrizi.lain_final.pdf (дата обращения: 15.07.2019).

Kluge J. (2019) Taking Stock of U.S. Sanctions on Russia. E-Notes, Foreign Policy Research Institute. Режим доступа: https://www.fpri.org/article/2019/01/taking-stock-of-u-s-sanctions-on-russia/ (дата обращения: 15.07.2019).

Lind M. (2011) The Five Worldviews That Define American Politics // Salon. 12 January. Режим доступа: https://www.salon.com/2011/01/12/lind_five_worldviews/ (дата обращения: 15.07.2019).

Long W.J. (1996) Economic Incentives and Bilateral Cooperation. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Mowle T.S. (2003) Worldviews in Foreign Policy, Realism, Liberalism, and External Conflict // Political Psychology. Vol. 24. No. 3. P. 561–592. Режим доступа: https://doi.org/10.1111/0162-895X.00341 (дата обращения: 15.07.2019).

Nephew R. (2018) The Art of Sanctions: A View From the Field. N.Y.: Columbia University Press. Режим доступа: http://irpublicpolicy.ir/wp-content/uploads/2018/05/The_Art_of_Sanctions-irpublicpolicy.pdf (дата обращения: 15.07.2019).

Pape R. (1997) Why Economic Sanctions Do Not Work // International Security. Vol. 22. No. 2. P. 90–136. Режим доступа: https://doi.org/10.2307/2539368 (дата обращения: 15.07.2019).

Phillips W.G., Brown W.E., Stonestreet J. (1996) Making Sense of Your World: A Biblical Worldview, 2nd ed. Salem: Sheffield Publishing Company.

Schultz K. (2001) Democracy and Coercive Diplomacy. N.Y.: Cambridge University Press.

Schwemmer C., Wieczorek O. (2019) The Methodological Divide of Sociology: Evidence From Two Decades of Journal Publications // Sociology. Режим доступа: https://doi.org/10.1177/0038038519853146 (дата обращения: 15.07.2019).

Sescher T.S., Fuhrmann M. (2017) Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy. N.Y.: Cambridge University Press.

Sherlock T. (2019) Russian Society and Foreign Policy: Mass and Elite Orientations After Crimea // Problems of Post-Communism. Режим доступа: https://doi.org/10.1080/10758216.2018.1561190 (дата обращения: 15.07.2019).

Simes D.A. (2019) Russia's Best Defense Against America's Pressure Strategy May Be China // The National Interest. 7 June. Режим доступа: https://nationalinterest.org/feature/russias-best-defense-against-americas-pressure-strategy-may-be-china-61692 (дата обращения: 15.07.2019).

Solla Price D. de (1965) Networks of Scientific Papers // Science. Vol. 149. No. 3683. P. 510–515. Режим доступа: https://doi.org/10.1126/science.149.3683.510 (дата обращения: 15.07.2019).

Thompson K.W. (1982) Masters of World Thought. Baton Rouge: LSU Press.

Trickett N. (2019) Russia's FDI Outlook Grim, With No Chinese Rescue in Sight. Russia Matters. 11 July. Режим доступа: https://www.russiamatters.org/analysis/russias-fdi-outlook-grim-no-chinese-rescue-sight (дата обращения: 15.07.2019).

Deaf Ears and the U.S. – EU – Russia Sanctions Tangle: Contending Strategic Discourses and Mutual Emboldenment[1]

J. Darsey, A.N. Stulberg

Jonathan Darsey – PhD Candidate, Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology, 781 Marietta Str., NW Atlanta, GA 30318, U.S.; E-mail: jonathan.darsey@gatech.edu

Adam N. Stulberg – Professor, Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology, 781 Marietta Str., NW Atlanta, GA 30318, U.S.; E-mail: adam.stulberg@inta.gatech.edu

Abstract

The contemporary strategic landscape between Russia and the West is marred by interlocking economic sanctions, despite little tangible evidence that they are effective. Both Russia and the West seem complacent about the "high incidence-low effectiveness" of their sanctions-related behaviour, and there are no obvious off-ramps to the continuation or escalation of current sanctions policies. What factors caused this U.S. – EU – Russian sanctions tangle, and what can be done to address it? This article addresses these questions by comparing the sanctions-related discourse of the Russian and western strategic communities as expressed in over 1,000 academic research articles published since 2010. Statistical analysis of publication output, citation patterns and the textual content of these articles reveals contending Russian and western "world views" according to which each strategic community embraces fundamentally different understandings of the meaning, objectives, processes and legitimacy of sanctions-related behaviour. This suggests that breaking the sanctions tangle will require that the Russian and western strategic communities deepen their understanding of, and engage with, each other's world views, and in so doing re-examine the beliefs, objectives and expectations that form the basis of each side's current use of sanctions.

Key words: sanctions; Russia; US; EU

For citation: Darsey J., Stulberg A.N. (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, pp. 69–98 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-04.

References

Aalto P., Forsberg T. (2015) The Structuration of Russia's Geo-Economy Under Economic Sanctions. *Asia Europe Journal*, vol. 14, no 2, pp. 221–37. Available at: https://www.researchgate.net/publication/284244312_The_structuration_of_Russia's_geo-economy_under_economic_sanctions/link/56d9d5e808aee1aa5f82955a/download (accessed 15 July 2019).

Andreas P. (2005) Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy. *International Studies Quarterly*, vol. 49, no 2, pp. 335–60. Available at: https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2005.00347.x (accessed 15 July 2019).

Ang A.U.-J., Peksen D. (2007) When Do Economic Sanctions Work? Asymmetric Perceptions, Issue Salience and Outcomes. *Political Research Quarterly*, vol. 60, no 1, pp. 135–45. Available at: https://doi.org/10.1177/1065912906298632 (accessed 15 July 2019).

Aslund A. (2019) Putin Finally Tells Russians the Truth (Sort of). Atlantic Council, 26 June. Available at: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/putin-finally-tells-russians-the-truth-sort-of (accessed 15 July 2019).

[1] The editorial board received the article in February 2019.
Funding for this research was generously provided by the Carnegie Corporation of New York.

Bergeijk P. van, Biersteker T. (2016) How and When Do Sanctions Work: The Evidence. *On Target? EU Sanctions as Security Policy Tools* (I. Dreyer, J. Luengo-Cabrera (eds)). Issue Report No 25, European Union Institute for Security Studies. Available at: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Report_25_EU_Sanctions.pdf (accessed 15 July 2019).

Byman D., Waxman M. (2001) *The Dynamics of Coercion: American Foreign Policy and the Limits of Military Might*. New York: Cambridge University Press.

Connolly R. (2018) *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft Is Reshaping Political Economy in Russia*. New York: Cambridge University Press.

Copeland D.C. (2014) *Economic Interdependence and War.* Princeton: Princeton University Press.

Drezner D.W. (2003) Hidden Hand of Economic Coercion. *International Organization*, vol. 57, no 3, pp. 643–59. Available at: https://doi.org/10.1017/S0020818303573052 (accessed 15 July 2019).

Drezner D.W. (2018) Economic Sanctions in Theory and Practice: How Smart Are They? *Coercion*: *Power to Hurt in International Politics* (K.M. Greenhill, P. Krause (eds)). New York: Oxford University Press.

Early B.R. (2015) *Busted Sanctions: Explaining Why Economic Sanctions Fail*. Stanford: Stanford University Press.

European Council (EC), Council of the European Union (EU) (n. d.) EU Restrictive Measures in Response to the Crisis in Ukraine. Available at: https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/ (accessed 15 July 2019).

Frye T. (2017) Do Economic Sanctions Cause a Rally Around the Flag? Commentary, Columbia/SIPA Center on Global Energy Policy. Available at: https://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/SanctionsandRallyAroundtheFlagTimFrye0817.pdf (accessed 15 July 2019).

Garfield E. (1955) Citation Indexes for Science: A New Dimension in Documentation Through Association of Ideas. *Science*, vol. 122, no 3159, pp. 108–11. Available at: https://doi.org/ 0.1126/science.122.3159.108 (accessed 15 July 2019).

Golikova V., Kuznetsov B. (2016) Perception of Risk Associated With Economic Sanctions: The Case of Russian Manufacturing. *Post-Soviet Affairs*, vol. 33, no 1, pp. 49–62. Available at: https://doi.org/10.1080/1060586X.2016.1195094 (accessed 15 July 2019).

Griffiths M. (ed.) (2007) *International Relations Theory for the Twenty-First Century: An Introduction*. London: Routledge.

Gros D., di Salvo M. (2017) Revisiting Sanctions on Russia and Counter-Sanctions on the EU: The Economic Impact Three Years Later. CEPS Commentary, Centre for European Policy Studies. Available at: https://www.ceps.eu/ceps-publications/revisiting-sanctions-russia-and-counter-sanctions-eu-economic-impact-three-years-later/ (accessed 15 July 2019).

Haftner-Burton E., Montgomery A. (2008) Power or Plenty: How Do International Trade Institutions Affect Economic Sanctions? *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, no 2, pp. 213–42. Available at: https://doi.org/10.1177/0022002707313689 (accessed 15 July 2019).

Hart R. (2000) Democracy and the Successful Use of Sanctions. *Political Research Quarterly*, vol. 53, no 2, pp. 267–84. Available at: https://doi.org/10.1177/106591290005300203 (accessed 15 July 2019).

Hedberg M. (2018) The Target Strikes Back: Explaining Countersanctions and Russia's Strategy of Differentiated Retaliation. *Post-Soviet Affairs*, vol. 34, no 1, pp. 35–54. Available at: https://doi.org/10.1080/1060586X.2018.1419623 (accessed 15 July 2019).

Hufbauer G., Schott J., Elliott K. (1985) *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington DC: Institute for International Economics.

Kastakova E. Baumgartner B., Zatko M. (2018) Opportunities Lost: The Impact of the Russian Embargo on its Agri-Food Trade With the EU: Analysis by Selected Indicators. *International Organizations Research Journal*, vol. 13, no 4, pp. 256–71. Available at: https://doi.org/10.17323/1996-7845-2018-04-12.

Kazun A. (2016) Rally-Around-the-Flag and the Media: Case of Economic Sanctions in Russia. Basic Research Program Working Papers (33/PS/2016), National Research University Higher School of Economics. Available at: https://www.hse.ru/data/2016/04/06/1127116688/33PS2016.pdf (accessed 15 July 2019).

Keatinge T., Dall E., Bassiri Tabrizi A., Lain S. (2017) *Transatlantic (Mis)aligment: Challenges to the US-EU Sanctions Design and Implementation*. RUSI Occasional Paper, Royal United Services Institute for Defence and Security Studies. Available at: https://rusi.org/sites/default/files/20170707_transatlantic_misalignment_keatinge.dall_.tabrizi.lain_final.pdf (accessed 15 July 2019).

Kluge J. (2019) Taking Stock of U.S. Sanctions on Russia. E-Notes, Foreign Policy Research Institute. Available at: https://www.fpri.org/article/2019/01/taking-stock-of-u-s-sanctions-on-russia/ (accessed 15 July 2019).

Lind M. (2011) The Five Worldviews That Define American Politics. Salon, 12 January. Available at: https://www.salon.com/2011/01/12/lind_five_worldviews/ (accessed 15 July 2019).

Long W.J. (1996) *Economic Incentives and Bilateral Cooperation*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Mowle T.S. (2003) Worldviews in Foreign Policy, Realism, Liberalism, and External Conflict. *Political Psychology*, vol. 24, no 3, pp. 561–92. Available at: https://doi.org/10.1111/0162-895X.00341 (accessed 15 July 2019).

Nephew R. (2018) *The Art of Sanctions: A View From the Field*. New York: Columbia University Press. Available at: http://irpublicpolicy.ir/wp-content/uploads/2018/05/The_Art_of_Sanctions-irpublicpolicy.pdf (accessed 15 July 2019).

Pape R. (1997) Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, vol. 22, no 2, pp. 90–136. Available at: https://doi.org/10.2307/2539368 (accessed 15 July 2019).

Phillips W.G., Brown W.E., Stonestreet J. (1996) *Making Sense of Your World: A Biblical Worldview,* 2nd ed. Salem: Sheffield Publishing Company.

President of Russia (2019) Direct Line With Vladimir Putin, 20 June. Available at: http://en.kremlin.ru/events/president/news/60795 (accessed 15 July 2019).

Schultz K. (2001) *Democracy and Coercive Diplomacy*. New York: Cambridge University Press.

Schwemmer C., Wieczorek O. (2019) The Methodological Divide of Sociology: Evidence From Two Decades of Journal Publications. *Sociology*. Available at: https://doi.org/10.1177/0038038519853146 (accessed 15 July 2019).

Sescher T.S., Fuhrmann M. (2017) *Nuclear Weapons and Coercive Diplomacy*. New York: Cambridge University Press.

Sherlock T. (2019) Russian Society and Foreign Policy: Mass and Elite Orientations After Crimea. *Problems of Post-Communism*. Available at: https://doi.org/10.1080/10758216.2018.1561190 (accessed 15 July 2019).

Simes D.A. (2019) Russia's Best Defense Against America's Pressure Strategy May Be China. The National Interest, 7 June. Available at: https://nationalinterest.org/feature/russias-best-defense-against-americas-pressure-strategy-may-be-china-61692 (accessed 15 July 2019).

Solla Price D. de (1965) Networks of Scientific Papers. *Science*, vol. 149, no 3683, pp. 510–5. Available at: https://doi.org/10.1126/science.149.3683.510 (accessed 15 July 2019).

Thompson K.W. (1982) *Masters of World Thought*. Baton Rouge: LSU Press.

Timofeev I. (2018) Protivodeistvie sanktsiyam: ot zakonodatel'stva k strategii [Countering Sanctions: From Legislation to Strategy]. *Politika sanktsii: tseli, strategii, instrumenty* [*Sanctions Policy: Goals, Strategies, Tools*] (I.I. Timofeev, T.A. Makhutov (eds)). Moscow: RIAC.

Trickett N. (2019) Russia's FDI Outlook Grim, With No Chinese Rescue in Sight. Russia Matters, 11 July. Available at: https://www.russiamatters.org/analysis/russias-fdi-outlook-grim-no-chinese-rescue-sight (accessed 15 July 2019).

Влияние антироссийских санкций на Евразийский экономический союз[1]

Е.В. Махмутова

Махмутова Евгения Викторовна – к.полит.н., доцент Департамента политологии и массовых коммуникаций Финансового университета при Правительстве РФ; Российская Федерация, 125993 (ГСП-3), Москва, Ленинградский просп., д. 49; E-mail: EVMakhmutova@fa.ru

В статье оценивается политико-экономическое влияние антироссийских санкций на функционирование Евразийского экономического союза (ЕАЭС), учрежденного в 2015 г.

Опираясь в своем анализе на интерпретацию поведения государств – членов ЕАЭС с позиции политического прагматизма, автор приходит к выводу, что наряду с официальной поддержкой евразийской интеграции страны-члены заинтересованы в развитии альтернативных проектов, укрепляющих их национальный суверенитет. Таким образом, основные угрозы Союзу следует ожидать преимущественно из политической сферы в связи с распространением альтернатив, направленных на подрыв отношений государств – членов с Россией.

Существует взаимосвязь между принятием странами Запада антироссийских санкций и темпами экономического развития ЕАЭС. Поскольку основная задача санкций заключается в ограничении возможностей страны проводить активную самостоятельную политику, включая развитие внешнеэкономических связей, антироссийские санкции неизбежно должны были повлиять на ЕАЭС и ее ключевых участников. В 2016 г. вслед за снижением ВВП России еще большее снижение продемонстрировали Белоруссия и Казахстан. Однако в дальнейшем страны не только вернулись на исходный уровень, но и смогли добиться роста ВВП. Такая динамика говорит в пользу выдвинутого автором предположения, согласно которому участники евразийского объединения имеют возможности для маневра в случае внешнего негативного влияния на их политико-экономическое развитие.

При этом не следует переоценивать внутренние ресурсы ЕАЭС для его динамичного развития. У Союза есть ряд проблем: небольшой совокупный ВВП в сравнении с ведущими экономиками мира, низкие темпы роста ВВП стран-членов, сравнительно низкая динамика роста численности населения. В таком контексте для ЕЭАС крайне важно расширение международного экономического влияния.

Учитывая различные интересы стран – членов ЕАЭС, автор приходит к выводу о том, что ключевым фактором, поддерживающим целостность Союза, по-прежнему будет оставаться прагматичная оценка его членами возможностей, которые они получают от участия в ЕАЭС, включая сохранение ими своей государственной идентичности и большую торгово-экономическая маневренность.

Ключевые слова: санкции; санкционная политика; односторонние ограничительные меры; Евразийский экономический союз; евразийская интеграция; Россия; Белоруссия; Казахстан; Армения; Киргизия

Для цитирования: Махмутова Е.В. (2019) Влияние антироссийских санкций на Евразийский экономический союз // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 99–116 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-05.

[1] Статья поступила в редакцию в феврале 2019 г.

Введение

Евразийский экономический союз, действующий с 2015 г. как первый проект всеобъемлющей экономической интеграции на пространстве СНГ, столкнулся с необходимостью выработки решений в условиях внешнего санкционного давления на одного из драйверов интеграции – Россию. Перед остальными странами встала проблема поиска оптимальной модели взаимодействия в новых реалиях с учетом манифестации ими собственного национального интереса вне зависимости от российского видения. У каждой из стран – участниц ЕАЭС за годы независимости сформировался собственный опыт взаимодействия со странами – авторами санкционных действий в отношении России, что поставило перед ними вопрос, как сбалансировать экономический интерес в рамках интеграции при одновременном развитии контактов с внешними игроками без ущерба для себя.

Высокая зависимость экономик стран – участниц ЕАЭС от России не позволяет им дистанцироваться от евразийской интеграции, а членство в интеграционном объединении дает возможность нивелировать негативные влияния внешних экономических вызовов. Более того, уникальность развития ЕАЭС в условиях антироссийских санкций определяется в том числе отсутствием равнозначных и сопоставимых примеров развития интеграционных проектов в контексте санкционного давления на одного из ключевых участников объединения.

Теоретико-методологические основания анализа

Сегодня проблемам санкционного воздействия стран друг на друга в научной и публицистической литературе уделяется большое внимание. Этим инструментом стали активно пользоваться ведущие страны мира, пытаясь в ответ на меняющийся баланс сил между государствами восполнить неповоротливость системы международного права и механизмов поддержания международной стабильности, возникших во второй половине XX в. По оценкам МИД России, американские санкции применяются в отношении почти 70 стран мира [Рябков, 2019]. «Популярность» санкций обусловлена их способностью давать достаточно четкие сигналы от одних стран к другим по поводу несогласия с их позиционированием на мировой арене. Фактически санкционное воздействие становится элементом межгосударственного диалога в случае, если одна страна не может добиться от своего визави соответствующего действия конвенциональным способом. При этом отсутствие экономических возможностей у государства проводить собственную политику санкций может быть компенсировано примыканием к более «сильному» государству (или группе государств), уже осуществляющему санкционное воздействие на своего оппонента.

Таким образом, в международном общении начинают превалировать элементы индивидуалистичного и некооперативного поведения государств в ущерб институциональному видению международного взаимодействия и коллективному подходу к международным вызовам.

Решения о санкциях в отношении государства в целом – прерогатива Совета Безопасности ООН, который, в отличие от ведущих мировых держав, использовал это право около 20 раз [Hufbauer et al., 2009]. Их цель – поддержание международной стабильности и безопасности. Отталкиваясь от этой логики, в большинстве случаев применения односторонних ограничительных мер страны, инициирующие санкции, ссылаются на недопустимое поведение своих оппонентов в вопросах, которые могут быть связаны с региональной или глобальной безопасностью. В некоторой степени во-

просы защиты прав человека посредством санкций уступили логике противодействия угрозам безопасности. Именно поэтому обоснование антироссийских санкций в последние годы все больше связывается с резонансными событиями, которые достаточно легко интерпретировать в терминах безопасности и военной угрозы: гражданская война на Юго-Востоке Украины, вхождение Крыма в состав России, «дело Скрипалей» [Connolly, 2018].

Основная задача санкций – ограничение возможностей страны, на которую направлены санкции, проводить активную самостоятельную внешнюю политику, включая развитие внешних экономических связей. Отсюда необходимыми последствиями должны стать изменение положения страны на мировой арене в направлении более управляемого и зависимого государства и внутриполитическое реформирование, направленное на расширение прав гражданского общества (понимаемое в широком универсальном ключе, без учета национальной специфики).

Оставляя за скобками этичность таких решений, отметим, что как часть стратегии по формированию международной среды развития такой подход может быть эффективным, особенно если одному государству удается сформировать коалицию единомышленников по введению санкций и изолировать другое государство от доступа к международным ресурсам и развития связей со своими традиционными (или «близкими по духу») партнерами [Тимофеев, 2018а].

Последнее обстоятельство особенно важно для целей данной работы. Далеко не все государства в мире «мотивированы» идти в фарватере стран-лидеров. Большое значение для ряда из них может иметь ценность сохранения своей идентичности, основанной на историческом наследии, традиционном восприятии общественных отношений (даже если это в современных условиях не отвечает принципам экономической эффективности). Эти принципы усиливаются в условиях выгодных с логистической и ресурсно-промышленной точек зрения перспективных проектов межгосударственного сотрудничества. Такие условия формируют предпосылки для региональной интеграции, в которой могут быть заинтересованы соответствующие политические элиты.

Следуя этой логике, региональная интеграция создает дополнительную степень свободы для каждой из стран объединения в случае санкционного воздействия на него со стороны государств, не входящих в объединение. В этом случае быстрая полная изоляция одной страны крайне затруднительна. Таким образом, участие в интеграционном объединении создает поле для маневра для стран-членов в случае внешнего негативного влияния на их политико-экономическое развитие.

Один из ярких примеров последних лет – реакция стран южноамериканского общего рынка МЕРКОСУР на внутриполитические процессы в Венесуэле летом 2017 г. Несмотря на принятие решения приостановить членство Венесуэлы в интеграционном объединении, какие-либо меры санкционного характера не были приняты.

В таком контексте пример антироссийских санкций и роль Евразийского экономического союза (ЕАЭС) в противостоянии им выглядит достаточно показательным. Однако всестороннего исследования заслуживает вопрос о том, является ли экономический союз способом нивелирования негативного санкционного эффекта (от прямых и ответных санкций) и каково отношение государств – членов интеграционного образования к таким вызовам. Этот вопрос составляет ключевую исследовательскую проблему данной статьи.

Несмотря на очевидную связь развития евразийской интеграции с либеральными и институциональными подходами к объяснению динамики отношений между государствами одного региона, в действиях государств – членов ЕАЭС явно прослеживается прагматичный подход к Союзу в духе школы реализма. И это объяснимо, по-

скольку государства постсоветского пространства из числа бывших республик СССР по-прежнему ощущают потребность в укреплении собственной международно-политической субъектности, отработке различных внешне- и внутриполитических альтернатив развития. Отталкиваясь от этой потребности, они готовы рассматривать различные варианты межгосударственных связей и контактов, которые позволят укреплять их позиции в региональном и глобальном контексте. Приняв за основу указанную логику, в данной работе с методологической стороны используется анализ политического поведения государства в рамках ЕАЭС. Основываясь на представлении о прагматичности внешней политики государств – членов Союза, мы предагаем сценарии с точки зрения наибольшего соответствия национальным интересам каждой страны ЕАЭС в связи с введенными в 2014 г. санкциями в отношении России. Вместе с тем анализ возможных действий России не проводился, поскольку российская сторона выступает в качестве своеобразной независимой переменной, значительным образом определяющей развитие ЕАЭС.

Проблемы Евразийского экономического союза в современных условиях

ЕАЭС, задуманный исключительно как проект экономической интеграции, находится в стадии формирования единого экономического пространства, в рамках которого предполагается проведение скоординированной, согласованной и единой политики в различных областях экономического регулирования, а также регулирование различных отраслей путем создания единых и общих рынков. Одной из ключевых задач ЕАЭС является формирование секторальных общих рынков ЕАЭС в структуроопределяющих областях экономики, которые в будущем станут основой для образования общего рынка союза [Хейфец, 2019].

Прежде чем перейти к изучению влияния санкций на динамику политических отношений в рамках ЕАЭС, необходимо выделить содержательные аспекты понятия «санкции», используемые в данной статье.

По мнению исследователя И. Тимофеева, санкции означают прямое или косвенное вмешательство одной страны в процесс принятия решений другой, то есть наличие инструментов ограничения суверенитета [Тимофеев, 2018b]. Цели санкций могут быть разнообразными – от смены политического режима до ограничения военного потенциала какой-либо страны. Содержательное наполнение экономических санкций, как правило, сводится к торговым и финансовым ограничениям. Причем в отношении России были введены именно санкции, а не задействованы инструменты торговой войны. Как отмечает И. Тимофеев, санкции от торговых войн отличает, во-первых, партнерский характер участников, а во-вторых, торговые войны, как правило, не влияют на принятие внутриполитических решений [Там же]. В случае с антироссийскими санкциями их цель заключалась в изменении политики России в отношении Украины и пересмотре решения о признании Крыма частью Российской Федерации, а в случае санкций США – еще и сдерживание внешнеполитического потенциала России.

Таким образом, ограничительные меры, предпринятые странами Запада в отношении России, среди которых замораживание активов и ограничение на перемещение для лиц, включенных в специальные списки, запрет компаниям поддерживать деловое общение с российскими коллегами из «черного списка», запрет на инвестиции в транспортные, инфраструктурные, энергетические проекты с участием России, запрет европейским финансовым структурам кредитовать подсанкционные проекты, являются

примером санкционного давления с целью влияния на принятие политического решения российским руководством. Непосредственно к политическим мерам давления можно отнести исключение России из G8, сворачивание регулярного политического диалога по линии Россия – США, Россия – ЕС. Кроме того, косвенное влияние санкции оказали и на целостность ЕАЭС, где Россия выступает в роли экономического драйвера.

Экономические санкции, введенные в отношении России в 2014 г. странами Запада, фактически стали первым серьезным испытанием для ЕАЭС. В том же 2014 г. Россия приняла встречные меры в отношении стран Запада, присоединившихся к давлению на Россию (продовольственное эмбарго). Они включали в себя запрет на ввоз отдельных видов сырья и продовольствия из стран, поддержавших антироссийские санкции.

Договор о создании ЕАЭС был подписан главами России, Белоруссии и Казахстана в то время, когда уже действовали первые ограничительные меры в отношении российских политиков. А к моменту фактического запуска ЕАЭС 1 января 2015 г. санкционные списки были значительно расширены за счет банковского и финансового сектора, российских промышленных, оборонных, сырьевых, нефтегазовых компаний.

Западные санкции применялись к двум государствам – членам ЕАЭС: России и Белоруссии. Как показали дальнейшие события, для Белоруссии санкционное воздействие продлилось до 2016 г., когда постепенно санкции в отношении страны сняли ЕС и Канада [Долинин, 2017], а США приостановили действие своих ограничительных мер. Таким образом, введенные по результатам президентских выборов в Белоруссии в 2006 г. санкции просуществовали в течение десяти лет, практически не оказав существенного влияния на экономику страны. Во многом это связано с невысокой взаимозависимостью экономики Белоруссии с экономиками США, Канады и ЕС.

Антироссийские санкции, напротив, только набирали обороты в результате развивающегося украинского кризиса. Появившись в отношениях России и Запада в 2014 г., санкции заняли прочные позиции в переговорной практике сторон. Таким образом, на фоне развивающегося нового международного интеграционного объединения с активным и заинтересованным участием России все большее внимание уделялось со стороны ЕС, США и других стран «Большой семерки» воздействию на политику России посредством ограничительных мер.

На этом фоне закономерным является вопрос о прочности Союза, в функционировании которого роль российской экономики, инновационных решений и возможностей к укреплению международного имиджа ЕАЭС, предлагаемые Россией, являются решающими. Россия как экономический драйвер евразийского интеграционного проекта столкнулась с необходимостью форсировать углубление интеграционных процессов внутри ЕАЭС с целью развития альтернативных источников экономического развития в условиях возросшего внешнего давления.

К моменту официального старта евразийского интеграционного проекта совокупный ВВП стран ЕАЭС составлял 1,632 трлн долл. [ЕЭК, 2014]. В сравнении с общемировыми показателями это достаточно скромно. Например, ВВП только одного Китая в тот же период, в 2015 г., составлял 10,48 трлн долл.[2] В Германии в том же году этот показатель составил 3,38 трлн долл., в Великобритании – 2,9 трлн долл., а в Индии – 2,1 трлн долл.[3]

[2] По данным Всемирного банка [WB, n. d. a].

[3] По данным Всемирного банка [WB, n. d. b].

Таблица 1. Объем ВВП государств – членов Евразийского экономического союза в 2015–2018 гг., млн долл. США, в текущих ценах

Государство – член ЕАЭС	**2015 г.**	**2016 г.**	**2017 г.**	**2018 г.**
Армения	10 553	10 546	11 537	12 428
Белоруссия	55 317	47 478	54 413	59 585
Казахстан	184 387	137 278	162 887	172 939
Киргизия	6 678	6 813	7 565	8 093
Россия	1 374 665	1 285 713	1 577 870	1 660 950
Итого	*1 631 600*	*1 487 829*	*1 814 272*	*1 913 995*

Источник: [ЕЭК, n. d. a].

Таблица 2. Динамика прироста ВВП государств – членов Евразийского экономического союза в 2015–2018 гг., % к предыдущему году, в текущих ценах

Государство – член ЕАЭС	**2016 г. (по отношению к 2015 г.)**	**2017 г. (по отношению к 2016 г.)**	**2018 г. (по отношению к 2017 г.)**
Армения	–0,07	9,40	7,72
Белоруссия	–14,17	14,61	9,51
Казахстан	–25,55	18,65	6,17
Киргизия	2,02	11,04	6,98
Россия	–6,47	22,72	5,27
Итого	*–8,81*	*21,94*	*5,50*

Источник: [ЕЭК, n. d. a].

Анализ динамики изменений ВВП государств – членов ЕАЭС показывает, что развитие национальных экономик не было стабильно позитивным, несмотря на заметное увеличение ВВП ЕАЭС в целом за 2015–2018 гг. (прирост составил 17,3%). Формально устойчивый рост продемонстрировали Армения и Киргизия. Белоруссия, Казахстан и Россия показали заметную взаимозависимость в динамике ВВП. Вслед за падением ВВП в 2016 г. во всех трех странах, что в значительной мере связано с антироссийскими санкциями, наметился экономический рост.

Таким образом, ЕАЭС и к моменту старта своей работы, и позже жизненно необходимо расширение своего международного экономического влияния, поиск новых рынков сбыта своей продукции и, если брать политический аспект, поиск альтернатив западному давлению.

Несмотря на сложный геополитический фон, российское руководство рассматривает возможность объединения потенциалов ЕАЭС со своими крупнейшими рынками-партнерами – Европейским союзом и Китаем. В 2015 г. в ходе переговоров В. Путина и председателя КНР Си Цзиньпина было принято решение о сопряжении ЕАЭС и Экономического пояса Великого шелкового пути. В 2018 г. было подписано непреференциальное соглашение о торгово-экономическом сотрудничестве между ЕАЭС и Китаем. По мнению экономиста А.Н. Спартака, такого рода сближение – реакция сторон (и прежде всего, самого Китая) на интеграционную неопределенность и примитивизацию торговой политики в западном мире, в то время как незападный мир все более интенсивно идет по пути мегарегионализма [Спартак, 2019].

Подписаны соглашения о зоне свободной торговли (ЗСТ) с Вьетнамом и временное соглашение с Ираном как мягкая форма развития сети контактов в противовес полноценному членству. Подписан ряд меморандумов между ЕАЭС и правительствами иностранных государств, что говорит о перспективах развития углубленных торгово-экономических связей с международными партнерами. Намерение сотрудничать выразили Монголия, Чили, Перу, Республика Корея, Сингапур, Камбоджа, Молдова, Греция, Иордания, Эквадор, Куба, Фарерские острова, Таиланд. Такая стратегия все же снижает эффективность санкционного воздействия на государства-члены. Для некоторых из отмеченных стран данная возможность имеет практический характер, поскольку на них распространяется влияние американских санкций.

Россия, будучи одним из локомотивов евразийской интеграции, заинтересована в сохранении и расширении своего влияния на евразийском пространстве. ЕАЭС – это объединение разновеликих сил, в котором вклад каждого из участников пропорционален его уровню экономического развития. ЕАЭС зависит от российской экономики, и одна из целей санкций – политическое давление на союзников России по ЕАЭС с целью общего сокращения российского влияния в регионе.

Фактически начало функционирования ЕАЭС пришлось на действие антироссийских санкций. Осознавая вероятное влияние санкций против России на экономики всех стран ЕАЭС и потенциальных участников объединения (а также сворачивание полноценного диалога между Россией и большинством стран Запада), другие участники ЕАЭС подчеркивали исключительно экономический характер евразийского интеграционного проекта, отсекая политическую составляющую. Например, среди последовательных адептов экономического взаимодействия в рамках ЕАЭС – Казахстан, руководство которого отрицает переход на любой другой уровень интеграции, кроме экономического [Mir24.tv, 2018]. Это позволило странам – участницам ЕАЭС сохранить наработанные торгово-экономические связи с западными странами, поддерживать и развивать политические отношения с ними в условиях напряженной геополитической обстановки 2014–2015 гг. [Кузьмина, 2015].

Принимая во внимание уникальность санкционного воздействия на Россию как государство – члена ЕАЭС, можно предположить, что такого рода опыт имеет как положительные, так и отрицательные последствия для всего евразийского экономического проекта.

Оценка последствий санкционной политики в отношении России в контексте евразийской интеграции в 2015–2019 гг.

Несмотря на сложные геополитические условия, политико-экономическое давление на одного из ключевых участников объединения, сложности, связанные с адаптацией бизнес-структур, предприятий с государственным участием и органов государственной власти (прежде всего из экономического блока) стран ЕАЭС к новым условиям работы в форматах формирующихся общих и единых рынков на евразийском экономическом пространстве, взаимный интерес к торговле друг с другом у стран ЕАЭС усиливается, хотя этот показатель остается по-прежнему крайне низким. Так, если к 2015 г. объем взаимной торговли составлял 11,7% *к общему объему торговли*, то уже к 2018 г. этот показатель вырос до 14,5% [ЕЭК, 2018]. В данном случае сложно однозначно утверждать, что санкции сыграли решающую роль в росте взаимного товарооборота. Возможно, их влияние было скорее информационным и фоновым для участников рынка из стран

ЕАЭС. Определяющее значение имеет, прежде всего, проводимая ЕЭК политика по устранению изъятий, взаимных ограничений и барьеров во внутренней торговле ЕАЭС, притом что спустя пять лет после официального запуска ЕАЭС не все ограничения удалось устранить.

По данным ЕЭК [ЕЭК, 2018], 85,5% объема торговли товарами ЕАЭС – это внешняя торговля с третьими странами. Причем наибольший показатель в процентах к общему итогу именно у России (91,1%). На втором месте другой ключевой игрок ЕАЭС – Казахстан (77,6%), третье место занимает Армения (71%). Показатель внутренней торговли над внешней превышен только у Белоруссии – 47,5% идет на внешний рынок. Если обратиться к статистике ЕАЭС по объемам взаимной торговли за январь – ноябрь 2018 г. (последние данные на момент подготовки статьи), то цифры следующие. Объем взаимной торговли составил 54 621 млрд долл. Лидером остается Россия (65,2% к итогу по ЕАЭС), на втором месте – Белоруссия (23,2% к общему итогу по ЕАЭС) [ЕЭК, n. d. b].

Ведущим экспортером своих товаров на рынок ЕАЭС является Россия (63,4%), а первое место по объему импорта принадлежит Белоруссии (37%). В случае с Белоруссией можно сделать допущение о том, что в данной статистике учитывается реэкспортированный из стран Евросоюза товар, идущий в Россию уже под видом белорусского.

Подобная статистика позволяет говорить о том, что, несмотря на санкционный режим, общий негативный геополитический и экономический фон, торговля с третьими странами существенно преобладает, а емкость внутриевразийского рынка не позволяет ему компенсировать те объемы рынка, которые в первую очередь Россия утратила с введением санкций и контрсанкций.

Дело в том, что и демографические показатели стран ЕАЭС не позволяют делать оптимистичные прогнозы относительно высокого потенциала личного потребления произведенной на евразийском пространстве продукции. На момент старта ЕАЭС 1 января 2015 г. численность населения Союза составляла 182069,5 тыс. человек [ЕЭК, 2014]. Темпы прироста в целом по Союзу незначительные – от 0,11 до 0,35% ежегодно (основной вклад в прирост населения обеспечивают Казахстан и Киргизия – около 1,15–1,65% в среднем с 2015 г. каждая страна ежегодно)[4]. Отмеченная тенденция позволяет прогнозировать сохраняющуюся заинтересованность стран ЕАЭС в активном поддержании внешних торгово-экономических связей.

К тому же если посмотреть на структуру взаимной торговли между странами ЕАЭС [ЕЭК, 2018], то к 2018 г. первое место занимали минеральные продукты (27,7% от общего объема). На втором месте машины, оборудование и транспортные средства (18,5%). То есть в структуре взаимной торговли преобладают товары, не востребованные рядовыми гражданами напрямую, а за продукцией легкой промышленности и сельского хозяйства приходится по-прежнему обращаться на внешне рынки.

Еще одной острой проблемой ЕАЭС стал вопрос ухода от привязки к доллару США во взаимных расчетах и переход на единую валюту. И хотя этот вопрос остается дискуссионным на протяжении многих лет, именно в период функционирования ЕАЭС к нему обращено особенно пристальное внимание. Следует отметить, что ослабление рубля в 2014 г., после первой волны антироссийских санкций, привело к последовательным колебаниями и на рынках валют почти всех стран ЕАЭС. Особенно острое ослабление национальной валюты тенге, которая сильно привязана к рублю, ощутил Казахстан. Это вызвало в стране полярные мнения как о необходимости уйти от российской валюты, проводить самостоятельную курсовую политику, так и о еще более тесном сближении национальных валют вплоть до полного отказа от доллара

[4] Рассчитано на основе данных ЕЭК [ЕЭК, n. d. b].

в торговле между странами ЕАЭС. Более того, Казахстан как один из локомотивов евразийской интеграции стал площадкой для разного рода политических дискуссий о необходимости не просто ухода от рублевой зависимости, но и в целом выхода из евразийского проекта на фоне санкций против России [Данилин, 2018].

На сегодняшний день участники ЕАЭС не выработали единый механизм реагирования на подобные внешние вызовы, поэтому их действия носят ситуативный характер и основываются в большей степени на личных договоренностях глав государств, нежели на имеющихся институциональных практиках.

Решение России о введении в 2014 г. контрсанкций было односторонним, поскольку ни один из участников Таможенного союза к этому решению не присоединился. Соответственно, торговая политика внутри ЕАЭС перестала быть согласованной уже к моменту своего создания (2015 г.) [Суслин, 2016]. При этом автоматически возникли и по-прежнему сохраняют актуальность вопросы поставки западных товаров через территории отдельных стран ЕАЭС в Россию, прежде всего через Белоруссию [Кнобель, 2015; Дробот, Абросимова, Савицкая, 2017]. В общей конструкции такая ситуация входит в противоречие с функционированием единой таможенной территории, поскольку при пересечении внешней таможенной границы товар должен свободно перемещаться внутри интеграционного объединения.

Создается противоречивая ситуация, при которой белорусские товары могут беспрепятственно попадать на российский рынок, однако товары из списка запрещенных стран ввозить нельзя. Для определения страны происхождения товара в рамках ЕАЭС длительное время использовались соответствующие позиции соглашения «О Единых правилах определения страны происхождения товаров» от 25.01.2008 (не действует с 12.01.2019). В документе указывается, что товар считается произведенным на территории страны, в случае если товары были полностью произведены или подвергнуты достаточной переработке. При этом под страной происхождения товаров могут пониматься группа стран либо таможенные союзы стран, либо регион или часть страны, если имеется необходимость их выделения для целей определения страны происхождения товаров.

Отсутствие у стран-участниц единых принципов урегулирования подобных проблемных вопросов приводит к тому, что полноценное функционирование единого таможенного пространства становится затруднительным. Страны – участницы ЕАЭС (а это, помимо Белоруссии, главным образом Армения и Казахстан), получают возможность извлекать выгоду из сложившейся ситуации путем реэкспорта в Россию запрещенных для ввоза из ЕС товаров. В частности, после введения Россией запрета на поставки европейской сельхозпродукции кратный прирост наблюдался в экспорте яблок из Белоруссии в Россию в 2015 г. по сравнению с 2014 г. Согласно данным Национального статистического комитета Республики Беларусь, за январь – декабрь 2014 г. в Россию ввезено 254 тыс. тонн свежих яблок, а уже за аналогичный период 2015 г. – 518 тыс. тонн. Ощутимая разница в объемах экспорта товара, попавшего под эмбарго в России, наблюдается и в отношении мяса. Так, если за 2014 г. в Россию было ввезено 2409 кг свинины свежей и охлажденной, то уже за 2015 г. – 17616 кг[5]. То есть в случае с Белоруссией наиболее заметен прирост товаров, находящихся под санкциями в России. Российские контрольные органы проводили проверки на предмет соответствия ввозимой из Белоруссии сельскохозяйственной продукции законодательству РФ, однако отсутствие контроля на российско-белорусской границе в соответствии с базо-

[5] По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь [Национальный статистический комитет Республики Беларусь, n. d.].

вым принципом ЕАЭС о свободном перемещении товаров затрудняет процесс упорядочивания поставок сельхозпродукции в Россию. Сложившаяся ситуация, помимо экономического аспекта, выявила заметные политические противоречия между Россией как локомотивом ЕАЭС и Белоруссией как ключевым союзником России в регионе. Белоруссия, по мнению А. Суздальцева, избрала для себя путь балансирования между конфликтующими центрами – Россией и странами Запада, стремясь извлечь из ситуации как финансово-экономические, так и геополитические выгоды [Суздальцев, 2019].

Кроме того, западные инвесторы получают возможность создавать на территории Белоруссии и Казахстана производства и в дальнейшем выходить уже на российский рынок без пошлин и каких-либо других ограничений. Во-вторых, функционирование ЕАЭС подразумевает отсутствие таможенной границы между Россией и Белоруссией[6], и товары из запрещенного списка беспрепятственно проникают на территорию России. В-третьих, если контрольные органы России выполняют свои функции в полной мере, то фактически это означает возврат контроля на границе России и Белоруссии, что противоречит принципу свободного передвижения товаров, а значит, и самой логике экономического союза.

Похожую позицию занимает и руководство Казахстана, с одной стороны, позитивно оценивая саму идею евразийской интеграции, но с другой – отстаивая приоритетный принцип национального суверенитета и избегая углубления интеграции. Для Казахстана оптимальным был бы статус «моста» между Азией и Европой [Малышева, 2019].

Политические вызовы санкций для евразийской интеграции: ключевые факторы и возможные альтернативы развития

Основные угрозы Союзу в настоящее время исходят преимущественно из политической сферы. Они неизбежно связаны с активным распространением альтернатив, расшатывающих основы ЕАЭС и направленные на подрыв отношений государств-членов с Россией. Серьезный прорыв в укреплении самостоятельности (от России) и развитии альтернативных ЕАЭС проектов возможен при проведении в жизнь каждой из стран весьма болезненных решений.

В случае с *Белоруссией* будет сохраняться актуальность развития открытости политического режима. С началом «минского процесса» страна показала приверженность ценности международного диалога. Более того, свобода перемещения как один из показателей развития прав человека в Белоруссии имеет широкую поддержку. Например, отмечается, что по числу «шенгенских виз» на душу населения страна входит в число лидеров. В январе 2017 г. указом президента Республики Беларусь был установлен безвизовый режим для иностранцев из 80 стран при нахождении на территории страны не более пяти суток в случае въезда через Национальный аэропорт Минска (Указ № 8 «Об установлении безвизового порядка въезда и выезда иностранных граждан» от 09.01.2017) [Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь, 2017]. Однако указанные изменения могут быть недостаточными в контексте новых выборов и обострения политической борьбы, за которой, как правило, пристально наблюдают на Западе. Будет сохранять актуальность экономическое развитие, которое в отрыве от России пока дается с трудом. Учитывая отмеченные аспекты, западные партнеры

[6] В большей степени данная проблема касается именно российско-белорусской границы, поскольку через нее проходит основной поток запрещенных к ввозу в Россию товаров из ЕС.

Белоруссии рассчитывают вовлечь страну в различные проекты, альтернативные евразийской интеграции [Barakhvostov, Rusakovich, 2017; Tony van der Togt, 2017]. А санкционное воздействие может вновь стать следствием негативной оценки Западом соблюдения прав человека в Белоруссии.

В *Армении* с приходом к власти оппозиционных сил в мае 2018 г. актуализировался вопрос о внешнеполитических приоритетах. В 2015 г., когда Армения принимала решение о вступлении в ЕЭАС, российский фактор играл фактически решающую роль. Для обеих сторон в том контексте это было взаимоприемлемое решение. Но можно ли его назвать стратегическим? Премьер-министр Армении Н. Пашинян пытался найти новые источники для развития страны, не разрушая конструктивные связи, наработанные в прошлом. Задачу трудно назвать легковыполнимой, учитывая географическое положение Армении и исторические связи с ее соседями. Одним из вариантов может стать развитие связей с Грузией и Турцией с последующим более активным вовлечением Армении в проекты, связанные с Черноморским регионом. И хотя этот подход сегодня едва ли может иметь серьезную поддержку, в условиях поиска альтернатив евразийской интеграции при активном содействии такому диалогу извне он может стать заметным вызовом ЕАЭС. Едва ли в существующем контексте следует ожидать введение санкций против Армении за тесное взаимодействие с Россией. Однако стимулирование к использованию других возможностей может стать основной стратегией стран, стремящихся снизить уровень контактов России и Армении.

Для *Казахстана* – фактически одного из ключевых инициаторов евразийских проектов интеграции – любые альтернативы ЕАЭС могут затрагивать смену стратегических планов развития. Однако это не отменяет необходимость развития собственных экономических позиций и выработку новой позитивной повестки для отношений с Россией. Одной из альтернатив евразийской интеграции может стать усиление контактов Казахстана и Китая, а также перевод в практическую плоскость обсуждения самостоятельной центральноазиатской интеграции, к которой Казахстан наряду с Узбекистаном проявляет определенный интерес [Махмутова, 2018]. Сегодня нарастающее внимание к такому сотрудничеству внутри Центральноазиатского региона демонстрирует Европейский союз, который с 2007 г. развивает Стратегию нового партнерства с регионом. Предполагается, что центральноазиатская стратегия будет адаптирована к Глобальной стратегии ЕС до конца 2019 г. Несмотря на возможности укрепления связей с европейскими странами, Казахстан едва ли сможет продвинуть инициативу сотрудничества между ЕАЭС и ЕС и получить от этого положительный эффект. Как и в предыдущих случаях с Белоруссией и Арменией, Казахстан будет находиться под пристальным вниманием западных стран, для которых вовлечение Казахстана в альтернативные ЕАЭС проекты может быть одной из желаемых целей.

Для *Киргизии* серьезным вызовом участия в евразийской интеграции остается собственный промышленный и кадровый потенциал, необходимый для активного участия в ЕАЭС. Полноценные альтернативы такому участию практически отсутствуют. Любой другой проект, предложенный соседними центральноазиатскими государствами или Китаем, не будет предполагать сотрудничество с Киргизией как равноправным партнером. Такая перспектива заставляет власти страны уделять приоритетное внимание ЕАЭС. Вместе с тем сохраняется возможность для более активного вхождения на киргизский рынок институтов и организаций, связанных с исламской экономикой. Однако такая альтернатива может не найти поддержки у действующих партнеров республики и маргинализировать страну в рамках региона Центральной Азии в целом. Чтобы удержаться в русле выбранных приоритетов евразийской интеграции, Киргизии необходимо в еще более интенсивном режиме заниматься современным промышлен-

ным развитием и подготовкой кадров для современной экономики, а также выстроить четкие и прагматичные взаимоотношения с соседними государствами.

Предложенные сценарии имеют альтернативный характер для государств – членов ЕАЭС в их сотрудничестве с Россией и могут получить дополнительный стимул к реализации в случае усиления противоречий между Россией и Западом. Опыт применения санкций показывает, что наибольшей эффективностью они обладают при комплексном использовании, когда есть коалиция стран, применяющих санкции в отношении своего оппонента, а государствам, не принявшим четко чью-либо сторону, наряду с «негативной» мотивацией быть отнесенными к числу нарушителей санкционного режима, предлагается альтернатива сотрудничеству со страной «под санкциями». Именно поэтому оценка потенциала альтернатив евразийской интеграции может иметь большое практическое значение, особенно при стремлении западных стран продолжить санкционное давление на Россию.

Несмотря на экономическую составляющую, санкции в значительной степени оказали влияние на политический контекст развития ЕАЭС, в частности, обнажили существующую конкуренцию между участниками. В данном случае можно выделить несколько «болевых точек», которые будут определять развитие ЕАЭС в среднесрочной перспективе. Для этого объединим страны по группам.

Прежде всего, тенденция к независимости в рамках ЕАЭС со стороны драйверов его интеграции – Белоруссии и Казахстана. Поддерживая в общем линию на углубление экономической интеграции, лидеры этих стран регулярно подчеркивают свою самостоятельность в принятии политических решений. Курс на импортозамещение, взятый Россией в 2014 г. после введения контрасанкций, позволил белорусским и казахстанским производителям увеличить присутствие на российском рынке, и в этом смысле есть основания предполагать, что эти страны и далее будут придерживаться курса на евразийскую интеграцию. В то же время весьма осторожно в Белоруссии и Казахстане относятся к сценарию втягивания в орбиту российских политических и экономических интересов, что будет определять характер отношений между ключевыми игроками в среднесрочной перспективе. Поскольку Россия обладает наибольшим экономическим потенциалом, следовательно, она имеет возможность оказывать политическое влияние на партнеров по ЕАЭС. Учитывая, что построение единого рынка остается преобладающим интересом, для достижения целей ЕАЭС России приходится прибегать к политическим мерам. В частности, рассуждая о расширении сети контактов ЕАЭС, нужно учитывать, что ощутимой выгоды от создания многочисленных ЗСТ сам союз и его участники не получат, однако этот шаг позволяет России преодолевать последствия санкций.

Еще одним направлением, которое будет влиять на динамику развития ЕАЭС, является более активное и содержательное вовлечение в евразийскую интеграцию Армении и Киргизии. Эти страны вступили на путь евразийской интеграции сравнительно недавно (по сравнению с Россией, Белоруссией и Казахстаном, которые пришли в ЕАЭС через Таможенный союз). Принимая во внимание политическую нестабильность и сложное экономическое положение Армении и Киргизии, можно утверждать, что в основу их интеграционных устремлений лег мотив обеспечения национальной безопасности, чем они и будут руководствоваться в дальнейшем при принятии решений в рамках ЕАЭС.

Учитывая неравномерный характер экономического развития стран – членов ЕАЭС и их разнонаправленные интересы, можно предположить, что эти страны (за исключением России, вокруг которой в большинстве случаев и строится политический дискурс на пространстве ЕАЭС) будут и впредь подчеркивать свой государственный

суверенитет и придерживаться его в своем поведении. Попытки России обойти внешнее давление за счет институтов и проектов развития в рамках ЕАЭС будут сталкиваться с осторожным, а в значительной степени и жестким противодействием национальных элит, опасающихся роста политического влияния России на своей территории.

Заключение

На основании проведенного анализа развития отношений государств – членов ЕАЭС в условиях антироссийских санкций за период с 2015 по 2019 г. можно сформулировать следующие выводы.

1. Сложившийся неблагоприятный политический и экономический контекст вокруг России как локомотива евразийской интеграции поставил других участников в затруднительное положение. С одной стороны, логика евразийской интеграции предполагает консолидацию позиций со своим партнером, оказание ему содействия и поддержки, но в то же время у каждого из участников интеграционного проекта есть собственный опыт взаимодействия с другими странами и собственный экономический интерес. Этим обусловлено наличие разновекторных подходов к достижению ключевой цели ЕАЭС – формированию единого экономического пространства.
2. Логика интеграции подразумевает укрепление взаимной торговли внутри ЕАЭС (смещение торговой и инвестиционной активности вглубь интеграционного проекта, переход к политике импортозамещения и фокусировка на товарах собственного производства и продукции из стран – союзниц по евразийскому проекту). В таком контексте любое санкционное воздействие на страны, поддерживающие евразийскую интеграцию, имеет ограниченное по эффективности и по времени действие при условии отсутствия дополнительного военно-политического давления со стороны стран – инициаторов санкций.
3. В кризисный период страны ЕАЭС получают преференциальный доступ на рынки стран-партнеров (прежде всего, наиболее емкий российский рынок), что может заметно способствовать преодолению кризисных явлений. У государств-членов появляется большая торгово-экономическая маневренность по сравнению с игроками вне интеграционного объединения.
4. Несмотря на подчеркнуто экономический характер ЕАЭС, отношения внутри евразийского интеграционного проекта имеют выраженную политическую составляющую. Это объясняется неравномерным экономическим развитием всех участников, наличием выраженного лидера, способного аккумулировать экономический потенциал всех остальных участников ЕАЭС, а также разнообразием интересов, с которыми все участники вступили на путь интеграции. Углубление интеграции путем стремления к согласованности и компромиссам в принятии решений в рамках ЕАЭС могло быть стать механизмом преодоления политизации ЕАЭС.

Источники

Данилин Н. (2018) Скажут, что Казахстан вновь воткнул нож в спину России – Сатпаев о том, почему РК не должна отвечать на санкции против РФ. Режим доступа: https://tehnowar.ru/87053-skazhut-chto-kazahstan-vnov-votknul-nozh-v-spinu-rossii-satpaev-o-tom-pochemu-rk-ne-dolzhna-otvechat-na-sankcii-protiv-rf.html (дата обращения: 15.12.2019).

Долинин В. (2017) Символический шаг: какие страны вслед за Канадой могут снять санкции с Белоруссии // Russia Today. 12 июля. Режим доступа: https://russian.rt.com/ussr/article/408411-kanada-snyala-sankcii-belorussiya (дата обращения: 24.12.2018).

Дробот Е.В., Абросимова А.С., Савицкая К.С. (2017) Влияние санкций на формирование Евразийского экономического союза // Экономические отношения. Т. 7. № 1. С. 55–63.

Евразийская экономическая комиссия (2014a) Анализ стратегий интеграционного сотрудничества (моделей реализации интеграционного потенциала) наиболее известных интеграционных объединений мира. Режим доступа: eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_makroec_pol/investigations/Documents/Анализ%20интеграционных%20объединений.pdf (дата обращения: 15.12.2018).

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (2014b) Государства – члены Таможенного союза и единого экономического пространства: крат. стат. сб. Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/Brief_Statistics_Yearbook_2014.pdf (дата обращения: 15.12.2018).

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (2018) Евразийский экономический союз в цифрах: крат. стат. сб. Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/Brief_Statistics_Yearbook_2018.pdf (дата обращения: 15.12.2018).

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (n. d. a) Национальные счета. Режим доступа: http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/national.aspx (дата обращения: 15.12.2018).

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (n. d. b) Население. Режим доступа: http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/population.aspx (дата обращения: 15.12.2019).

Евразийская экономическая комиссия (ЕЭК) (n. d. c) Объемы, темпы и пропорции развития взаимной торговли государств – членов ЕАЭС. Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/tables/intra/Documents/2018/11/I201811_1.pdf#view=fitV (дата обращения: 15.12.2018).

Евразийский банк развития (2016) Региональные организации: типы и логика развития. Режим доступа: https://www.eabr.org/upload/iblock/087/edbcentre_2016_report-37_regional-organizations_rus.pdf (дата обращения: 15.12.2018).

Кнобель А.Ю. (2015) Евразийский экономический союз: перспективы развития и возможные препятствия // Вопросы экономики. № 3. С. 87–108.

Кузьмина Е.М. (2015) Евразийский экономический союз: испытание кризисом // Проблемы постсоветского пространства. № 1. С. 5–16.

Малышева Д.Б. (2019) Политическое взаимодействие центральноазиатских участников ЕАЭС и Европейского союза // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 2. С. 98–116.

Махмутова Е.В. (2018) Центральная Азия в поисках собственной интеграционной модели // Вестник МГИМО-Университета. Т. 61. № 4. С. 78–91.

Мигранян А. (2014) ЕАЭС: сегодня и завтра // Политологический центр «Север – Юг». Режим доступа: http://pcsu.ru/аза-мигранян-еаэс-сегодня-завтра (дата обращения: 15.12.2018).

Национальный статистический комитет Республики Беларусь (n. d.) Экспорт и импорт товаров в 2014–2015 гг. (6 знаков ТН ВЭД ЕАЭС). Режим доступа: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/vneshnyaya-torgovlya/godovye-dannye/eksport-i-import-tovarov-v-2014-2015-gg-6-znakov-tn-ved-eaes/ (дата обращения: 07.01.2019).

Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь (2017) Беларусь вводит пятидневный безвизовый режим для граждан 80 стран. Режим доступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/belarus-vvodit-pjatidnevnyj-bezvizovyj-rezhim-dlja-grazhdan-80-stran-15342/ (дата обращения: 07.01.2019).

Рябков С. (2019) США занимаются политическим эксгибиционизмом. Интервью заместителя министра иностранных дел России Сергея Рябкова главному редактору журнала «Международная жизнь» Армену Оганесяну // Международная жизнь. 24 января. Режим доступа: https://interaffairs.ru/news/show/21484 (дата обращения: 25.01.2019).

Спартак А.Н. (2017). Метаморфозы процесса регионализации: от региональных торговых соглашений к мегарегиональным проектам // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 10. № 4. С. 13–37.

Суздальцев А.И. (2019) Республика Беларусь: эволюция политики балансирования между Востоком и Западом // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 2. С. 117–137.

Суслин Е.Д. (2016) ЕАЭС в условиях действия санкций и контрсанкций // Инновации и инвестиции. № 8. С. 154–156.

Тимофеев И.Н. (2018a) Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия. Доклад Российского совета по международным делам № 37. М.: РСМД.

Тимофеев И.Н. (2018b) Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. Т. 59. № 2. С. 26–42.

Хейфец Б.А. (2019) Евразийский экономический союз – время для модернизации // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 2. С. 29–50.

Barakhvostov P., Rusakovich A. (2017) Eastern Partnership Countries and Eurasian Integration in 2012–2015 // Journal of Economic Integration. Vol. 32. No. 4. P. 804–841.

Cohen D.S., Weinberg Z.A.Y. (2019) Sanctions Can't Spark Regime Change // Foreign Affairs. April 29. Режим доступа: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-04-29/sanctions-cant-spark-regime-change?utm_medium=newsletters&utm_source=twofa&utm_content=20190503&utm_campaign=TWOFA%20050219%20War%E2%80%99s%20Sci-Fi%20Future&utm_term=FA%20This%20Week%20-%20112017 (дата обращения: 15.12.2018).

Connolly R. (2018) Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia. Cambridge University Press.

Mir24.tv (2018) Назарбаев о ЕАЭС: Никакой «реинкарнации» СССР нет и не будет. Режим доступа: https://mir24.tv/news/16285547/nazarbaev-o-eaes-nikakoi-reinkarnacii-sssr-net-i-ne-budet/ (дата обращения: 15.12.2018).

Hufbauer G., Schott J., Elliott K., Oegg B. (2009) Economic Sanctions Reconsidered. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics.

Togt T. van der (2017) The "Belarus Factor": From Balancing to Bridging Geopolitical Dividing Lines in Europe? Clingendael Report, January. Clingendael Institute.

World Bank (WB) (n. d. a) GDP (Current US$). Режим доступа: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=map&year=2014&year_high_desc=true/ (дата обращения: 15.01.2019).

World Bank (WB) (n. d. b) Countries and Economies. Режим доступа: https://data.worldban k.org/country (дата обращения: 15.01.2019).

Sanctions Against Russia and Their Impact on the Eurasian Economic Union[1]

E. Makhmutova

Evgeniya Makhmutova – PhD in Political Sciences, Associate Professor of the Department of Political Science and Mass Communications, Financial University under the Government of the Russian Federation; 49 Leningradsky Prospect, Moscow, 125993, GSP-3, Russian Federation; E-mail: EVMakhmutova@fa.ru

Abstract

This article deals with the political and economic implications of sanctions against Russia for the functioning of the Eurasian Economic Union (EAEU), which became operational in 2015.

Assuming that the political conduct of EAEU states is based on political pragmatism, the author concludes that in spite of the fact that they provide official support to Eurasian integration, they also have an interest in acceding to alternative projects that strengthen their sovereignty. Therefore, the major challenge to the Union derives primarily from the political sphere since the number of alternatives to Eurasian integration is gradually increasing, disrupting relations between members and Russia.

In this respect, the correlation between western sanctions and the EAEU's economic growth rate is of great importance. The principal purpose of sanctions is to limit a country's ability to pursue its independent and active policy, including the development of foreign economic projects. Consequently, anti-Russian sanctions must have influenced the EAEU and its key members. In 2016, Russia demonstrated a decrease in gross domestic product (GDP) which had an even greater negative impact on Belarus and Kazakhstan. Nevertheless, they have not only managed to regain lost ground on economic performance, but also to achieve some growth in GDP. Such dynamics confirm the author's hypothesis that the members of the EAEU have room for manoeuvre if some external player influences their political and economic development.

However, the EAEU's internal capacities for dynamic development should not be overestimated. The Union faces problems such as weak aggregate GDP in comparison with the leading world economies, low GDP growth rates in the member states and a relatively low rate of EAEU population growth. In this context, the Union definitely needs to expand its economic influence in the global arena.

Although EAEU states might have divergent interests, the author concludes that a pragmatic assessment of the benefits from participation in the Eurasian integration project, including the preservation of their identity and greater room for manoeuvre in their foreign trade and economic activities, remains the principal factor maintaining the integrity of the Union.

Key words: sanctions; sanctions policy; unilateral restrictive measures; Eurasian Economic Union; Eurasian integration; Russia; Belarus; Kazakhstan; Armenia; Kyrgyzstan

For citation: Makhmutova E. (2019) Sanctions Against Russia and Their Impact on the Eurasian Economic Union. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 3, pp. 99–116 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-05.

References

Barakhvostov P., Rusakovich A. (2017) Eastern Partnership Countries and Eurasian Integration in 2012–2015. *Journal of Economic Integration*, vol. 32, no 4, pp. 804–41.

Cohen D.S., Weinberg Zoe A.Y. (2019) Sanctions Can't Spark Regime Change. *Foreign Affairs*, 29 April. Available at: https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2019-04-29/sanctions-cant-spark-regime-change (accessed 15 December 2018).

Connolly R. (2018) *Russia's Response to Sanctions: How Western Economic Statecraft Is Reshaping Political Economy in Russia*. Cambridge University Press.

[1] The editorial board received the article in February 2019.

Dolinin V. (2017) A Symbolic Step: Which Countries After Canada Can Lift Sanctions From Belarus? *RT Russia*, 12 July. Available at: https://russian.rt.com/ussr/article/408411-kanada-snyala-sankcii-belorussiya (accessed 24 December 2018). (in Russian)

Drobot E.V., Abrosimova A.S., Savitskaya K.S. (2017) Vliyanie sankcij na formirovanie Evrazijskogo ekonomicheskogo soyuza [The Impact of Sanctions on the Formation of the Eurasian Economic Union]. *Ekonomicheskie otnosheniya* [*Economic Relations*], vol. 7, no 1, pp. 55–63. (in Russian)

Eurasian Development Bank (EDB) (2016) Regional'nye organizacii: tipy i logika razvitiya. Evrazijskij bank razvitiya [Regional Organizations: Types and Logic of Development]. Available at: https://www.eabr.org/upload/iblock/087/edbcentre_2016_report-37_regional-organizations_rus.pdf (accessed 15 December 2018). (in Russian)

Eurasian Economic Commission (EEC) (2014a) Analiz strategij integracionnogo sotrudnichestva (modelej realizacii integracionnogo potenciala) naibolee izvestnyh integracionnyh objedinenij mira. Evrazijskaya ekonomicheskaya komissiya [Analysis of Integration Cooperation Strategies (Models of Realizing the Integration Potential) Among the High-Profile Integration Associations of the World]. (in Russian)

Eurasian Economic Commission (EEC) (2014b) Members of the Customs Union and the Single Economic Space. Brief Statistical Yearbook. Available at: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Documents/Brief_Statistics_Yearbook_2014.pdf (accessed 15 December 2018). (in Russian)

Eurasian Economic Commission (EEC) (n. d. a) National Accounts. Available at: http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/national.aspx (accessed 24 December 2018). (in Russian)

Eurasian Economic Commission (EEC) (n. d. b) Population. Available at: http://eec.eaeunion.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/econstat/Pages/population.aspx (accessed 15 December 2018). (in Russian)

Eurasian Economic Commission (EEC) (n. d. c) The Volumes, Rates and Ratio of Trade Among the EAEU Member States. Available at: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/tradestat/tables/intra/Documents/2018/11/I201811_1.pdf#view=fitV (accessed 24 January 2019). (in Russian)

Hufbauer G., Schott J., Elliott K., Oegg B. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed. Peterson Institute for International Economics. Columbia University Press.

Kheyfets B.A. (2019) Evrazijskij ekonomicheskij soyuz – Vremya dlya modernizatsii [Eurasian Economic Union: Time for Modernization]. *Kontury global'nyh transformacij: politika, ekonomika, pravo* [*Contours of Global Transformation: Politics, Economic, Law*], vol. 12, no 2, pp. 29–50. (in Russian)

Knobel A.Yu. (2015) Evrazijskij ekonomicheskij soyuz: perspektivy razvitiya i vozmozhnye prepyatstviya [Eurasian Economic Union: Prospects for Development and Eventual Impediments]. *Voprosy ekonomiki* [*Economic Issues*] no 3, pp. 87–108. (in Russian)

Kuzmina E.M. (2015) Evrazijskij ekonomicheskij soyuz: ispytanie krizisom [Eurasian Economic Union Tested by Crisis]. *Problemy postsovetskogo prostranstva* [*Problems of the Post-Soviet Space*], no 1, pp. 5–16. (in Russian)

Makhmutova E.V. (2018) Centralnaya Aziya v poiskax sobstvennoj integracionnoj modeli [Central Asia in Search for Its Own Way of Integration]. Vestnik MGIMO-Universiteta [Bulletin of MGIMO University], no 4, pp. 78–91. (in Russian)

Malysheva D.B. (2019) Politicheskoe vzaimodejstvie central'noaziatskih uchastnikov EAES i Evropejskogo Soyuza [Political Interaction Between the Central Asian Participants of the EAEU and the European Union]. *Kontury global'nyh transformacij: politika, ekonomika, pravo* [*Contours of Global Transformation: Politics, Economic, Law*], vol. 12, no 2, pp. 98–116. (in Russian)

Migranyan A.A. (2014) EAES: segodnya i zavtra [EEU: Today and Tomorrow]. Politologicheskij centr "Sever – Yug" [Political Science Centre "North-South"]. Available at: http://pcsu.ru/аза-мигранян-еаэс-сегодня-завтра (accessed 15 December 2018). (in Russian)

Mir24.tv (2018) Nazarbayev on the EAEU: There Is No and Will Not Be Any "Reincarnation" of the USSR, 4 January. Available at: https://mir24.tv/news/16285547/nazarbaev-o-eaes-nikakoi-reinkarnacii-sssr-net-i-ne-budet/ (accessed 15 December 2018). (in Russian)

President of the Republic of Belarus (2017) Belarus Introduces a Five-Day Visa-Free Regime for Citizens of 80 Countries, 9 January. Available at: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/belarus-vvodit-pjatidnevnyj-bezvizovyj-rezhim-dlja-grazhdan-80-stran-15342/ (accessed 7 January 2019). (in Russian)

Republic of Belarus (n.d.) Export and Import of Goods in 2014–15. National Statistical Committee. Available at: http://www.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/realny-sector-ekonomiki/vneshnyaya-torgovlya/godovye-dannye/eksport-i-import-tovarov-v-2014-2015-gg-6-znakov-tn-ved-eaes/ (accessed 24 December 2018). (in Russian)

Ryabkov S. (2019) SShA zanimayutsya politicheskim eksgibicionizmom. Intervyu zamestitelya ministra inostrannyh del Rossii Sergeya Ryabkova glavnomu redaktoru zhurnala "Mezhdunarodnaya zhizn'" Armenu Oganesyanu [An Interview With the Deputy Minister of Foreign Affairs of the Russian Federation Sergei Ryabkov and the International Affairs Journal]. Mezhdunarodnaya zhizn` [International Life Magazine], 24 January. Available at: https://interaffairs.ru/news/show/21484 (accessed 25 January 2019). (in Russian)

Spartak A.N. (2017). Metamorfozy processa regionalizacii: ot regional'nyh torgovyh soglashenij k megaregional'nym proektam [Metamorphosis of Regionalization: From Regional Trade Agreements to Megaregional Projects]. Kontury global'nyh transformacij: politika, ekonomika, pravo [*Contours of Global Transformation: Politics, Economic, Law*], vol. 10, no 4, pp. 13–37. (in Russian)

Suslin E.D. (2016) EAES v usloviyax dejstviya sankcij i kontrsankcij [EEU in the Context of Sanctions and Counter-Sanctions]. *Innovacii i investicii* [*Innovation and Investment*], no 8, pp. 154–6. (in Russian)

Suzdaltsev A.I. (2019) Respublika Belarus': evolyuciya politiki balansirovaniya mezhdu Vostokom i Zapadom [The Republic of Belarus: The Evolution of the Policy of Balancing Between East and West]. *Kontury global'nyh transformacij: politika, ekonomika, pravo* [*Contours of Global Transformation: Politics, Economic, Law*] vol. 12, no 2, pp. 117–37. (in Russian)

Timofeev I.N. (2018a) Sankcii protiv Rossii: napravleniya e`skalacii i politika protivodejstviya [The Sanctions Against Russia: Escalation Scenarios and Countermeasures]. Doklad No 37/2018, Rossijskij sovet po mezhdunarodnym delam [Report No 37/2018, Russian International Affairs Council]. Moscow: NPMP RIAC. (in Russian)

Timofeev I.N. (2018b) Ekonomicheskie sankcii kak politicheskoe ponyatie [Economic Sanctions as a Concept of Power Politics]. Vestnik MGIMO-Universiteta [Bulletin of MGIMO-University], no 2, pp. 26–42. (in Russian)

Togt T. van der (2017) The "Belarus Factor": From Balancing to Bridging Geopolitical Dividing Lines in Europe? Clingendael Report, Netherlands Institute of International Relations. Available at: https://www.researchgate.net/publication/312219934_The_Belarus_factor_from_balancing_to_bridging_geopolitical_dividing_lines_in_Europe (accessed 18 September 2019).

World Bank (WB) (n. d. a) GDP (Current US$). Available at: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=map&year=2014&year_high_desc=true/ (accessed 05 January 2019).

World Bank (WB) (n. d. b) Countries and Economies. Available at: https://data.worldbank.org/country (accessed 24 December 2018).

Сотрудничество России и Индии в Индо-Тихоокеанском регионе в условиях санкций[1]

А.В. Куприянов

Куприянов Алексей Владимирович – к.и.н., с.н.с. Отдела международно-политических проблем Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН; Российская Федерация, 117997, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23.; E-mail: a.kupriyanov@imemo.ru

В годы холодной войны Советский Союз и Индия, хотя и не состояли в формальном союзе, были в полном смысле стратегическими партнерами. Советские военно-морские силы присутствовали в Индийском океане, ограничивая потенциал американских операций, СССР поддерживал политику Индии на ближневосточном направлении. Москва и Нью-Дели создали с участием Ирака треугольник «рубль – рупия», позволявший отвязать двустороннюю торговлю от доллара и создать работающий механизм взаимовыгодной торговли. С распадом СССР сфера влияния России существенно сократилась. Однако в 2000 г. Москва заявила о возвращении в Южную Азию и с тех пор постепенно восстанавливала свое влияние в регионе, где она имеет стратегические интересы. Там же расширяет свое влияние и новая Индия, претендующая на статус великой державы и роль регионального лидера.

В статье рассматриваются перспективы сотрудничества России и Индии в Индо-Тихоокеанском регионе в условиях введенных против России американских санкций. Автор анализирует перспективные зоны, в которых возможна реализация совместных российско-индийских проектов. В результате он приходит к выводу, что возможности для таких проектов существуют практически во всем Индо-Тихоокеанском регионе, включая малые островные государства, Африку и зону непосредственного соседства Индии. Автор разделяет страны на три категории: потенциальные союзники США с точки зрения Вашингтона, противники США и страны, в отношении которых США не проводят активной политики. По мнению автора, России следует выстраивать отношения со всеми тремя группами стран, поддерживая контакт с Индией. Это поможет консолидировать антиамериканские силы в регионе и будет способствовать размыванию режима санкций. Наиболее перспективными сферами для трехсторонних проектов являются традиционные поля сотрудничества России и Индии, в первую очередь ВТС и энергетика. Помимо этого, автор предлагает обратиться к советскому опыту использования «мягкой силы» в Азии как хорошо зарекомендовавшему себя в годы холодной войны.

Ключевые слова: Россия; Индия; санкции

Для цитирования: Куприянов А.В. (2019) Сотрудничество России и Индии в Индо-Тихоокеанском регионе в условиях санкций // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 117–135 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-06.

Российско-индийское сотрудничество имеет долгую историю. На протяжении десятилетий Советский Союз был одним из ключевых экономических, военных и политических партнеров Индии. После распада СССР отношения России и Индии заметно охладели: новое руководство страны мало внимания уделяло странам Востока,

[1] Статья поступила в редакцию в феврале 2019 г.

ориентируясь преимущественно на США и Западную Европу. Индия, в свою очередь, лишившись в лице СССР одного из важнейших торговых и политических партнеров, провела масштабные реформы и переориентировала свою политику на сотрудничество со странами Юго-Восточной Азии, провозгласив политику Look East.

Вскоре, однако, и в Москве, и в Нью-Дели осознали необходимость сближения. В условиях политической турбулентности, образовавшейся из-за того, что в установившемся после распада СССР однополярном мировом порядке США физически не могли играть роль гегемона, в результате чего этот порядок начал трансформироваться в многополярный, Россия и Индия оказались естественными союзниками. Обе страны претендуют на роль новых центров силы, де-факто являются великими державами, не имеют территориальных споров и придерживаются схожих взглядов на основные проблемы современности. В 2000 г. была подписана Декларация о стратегическом партнерстве, которую в Нью-Дели восприняли как давно ожидаемое оживление старых связей [Basu, 2000, p. 1763–1764]. С тех пор российско-индийские отношения развивались в целом по восходящей, хотя наблюдались отдельные периоды охлаждения, в частности, в последние годы пребывания у власти М. Сингха. Однако после того как премьер-министром стал Н. Моди, двусторонние связи значительно активизировались [Stobdan, 2016, p. 74].

В 2018 г. отношения двух стран прошли проверку на прочность. Несмотря на риск попасть под вторичные американские санкции, Нью-Дели продемонстрировал намерение сотрудничать с Москвой по всему спектру интересующих обе стороны вопросов, придерживаясь духа стратегической автономии и рассматривая Россию как ключевого перспективного стратегического партнера. Россия придерживается аналогичной позиции в отношении Индии.

Но если в политической сфере отношения двух стран развиваются успешно, в экономической они явно отстают. В отличие от советских времен, когда СССР был одним из главных торговых партнеров Индии, сейчас товарооборот двух стран никак не может преодолеть отметку в 10 млрд долл. США (для сравнения, товарооборот Индии с КНР, отношения с которой не носят характер стратегического партнерства, превысил 80 млрд долл.). Угроза вторичных санкций со стороны США дополнительно затрудняет развитие торгово-экономических отношений.

Тем не менее российское руководство поставило амбициозную задачу нарастить товарооборот, доведя его к 2025 г. до 30 млрд долл. Выполнение этой задачи требует тщательного анализа потенциальных сфер сотрудничества. Как правило, при таком анализе выделяются прежде всего функциональные сферы сотрудничества (ВПК, ядерная энергетика, освоение космоса). Основное внимание исследователи обращают на углубление контактов в этих сферах, а также на расширение их списка в контексте двусторонних отношений. Географическому измерению сотрудничества, поискам возможных форм кооперации с участием третьих стран уделяется сравнительно мало внимания, несмотря на то, что этот вопрос поднимался на переговорах президента России В. Путина и премьер-министра Индии Н. Моди в октябре 2018 г., и в итоговом совместном заявлении для прессы «Россия – Индия: надежное партнерство в меняющемся мире» потенциальное сотрудничество Москвы и Нью-Дели в третьих странах упоминается трижды (пп. 27, 36, 42) [Официальный сайт Президента РФ, 2018]. Тем не менее до сих пор так и не появился анализ перспективных полей и форм.

Статья призвана восполнить этот пробел. Ее цель – проанализировать возможные сферы сотрудничества России и Индии и предложить конкретные проекты и механизмы, которые могли бы быть реализованы в этих сферах. Для достижения поставленной

цели анализируются интересы России и Индии в регионе, а также точки пересечения этих интересов. В связи с тем, что лишь небольшое число подобных проектов реализуется или находится в финальной стадии обсуждения (АЭС в Руппуре, Бангладеш), или были реализованы в советские времена (торговый треугольник СССР – Ирак – Индия), анализ по большей части неизбежно носит гипотетический характер.

Рассмотрение и анализ ограничены рамками Индо-Тихоокеанского региона (ИТР) – Индо-Пацифики, концепта, популярного сегодня в Индии. В трактовке Нью-Дели, которая заметно отличается от трактовки Вашингтона, Индо-Пацифика включает всю акваторию Индийского океана и прилегающие страны, а также западную часть Тихого океана, простираясь на юге до Австралии, на востоке – до Полинезии, на севере – до Берингова пролива.

В российском внешнеполитическом дискурсе тема ИТР развита достаточно слабо: Россия традиционно оперирует на внешнеполитическом поле понятиями АТР и ИОР (регион Индийского океана), считая их самостоятельными регионами. С точки зрения автора, в этом нет проблемы: при желании ИТР можно воспринимать как сочетание АТР и ИОР без ущерба основной идее масштабного двустороннего сотрудничества.

Россия – Индия: сотрудничество в ИОР и АТР в ретроспективе

В советские годы возглавляемое Индией Движение неприсоединения было объективно дружественно СССР, стремившемуся создать в мире выгодную для себя политическую ситуацию и способствовать выходу бывших колоний из политической орбиты метрополий. Множество новообразованных стран выбирали советскую модель развития как наиболее подходящую для себя. Индия, стремившаяся развить у себя тяжелую промышленность по советскому образцу, проводила в целом просоветскую политику.

Советский Союз, будучи одной из двух сверхдержав, имел стратегические интересы как в Индийском, так и в Тихом океане. Они формировались исходя из двух соображений: необходимости создания дружественного для СССР внешнеполитического окружения и противостояния американскому влиянию в рассматриваемых регионах. Эти задачи решались при помощи расширения советского экономического и военного присутствия. Ключевую роль в обеспечении безопасности и проецировании советских интересов играли отдельные оперативные эскадры (10 ОпЭск в Тихом океане и 7 ОпЭск в Индийском). Советские корабли поддерживали военное присутствие в регионах, обеспечивали интересы СССР и оказывали неявную поддержку советским союзникам и партнерам (к примеру, во время китайско-вьетнамской войны 1979 г. советские корабли блокировали вход в Тонкинский залив и обеспечили переброску техники для Вьетнама, в ходе индо-пакистанской войны 1971 г. советские силы выступили противовесом американским, которые демонстрировали поддержку Пакистану).

В регионе Тихого океана в зону советских интересов входили страны, придерживающиеся социалистической ориентации (Вьетнам, Лаос, Кампучия (Камбоджа), до определенного момента Индонезия). В Индийском – африканские и ближневосточные (Мозамбик, Эфиопия, Сирия, Ирак, Мадагаскар, НДРЙ, до определенного момента Сомали и Египет), также занимавшие сторону СССР в холодной войне. Кроме того, Советский Союз поддерживал дружественные отношения со странами Южной Азии, входящими в состав Движения неприсоединения и придерживающимися просоциалистической ориентации (Индия, Бирма, до определенного момента Шри-Ланка).

Индия, в свою очередь, ограничивалась стремлением обеспечить зону безопасности в Индийском океане, при этом практически полностью игнорируя возможность

экспансии в Тихом. Интерес Нью-Дели к ИОР был устойчивым, проявлялся с момента обретения Индией независимости и состоял в том, чтобы стать крупнейшим местным игроком в регионе. В рамках этой идеи была сформулирована так называемая «доктрина Индиры» (так ее именовали в западных СМИ по имени премьер-министра страны Индиры Ганди), подразумевающая в перспективе полное доминирование Индии в ИОР. Эти планы, однако, наталкивались на объективную проблему нехватки ресурсов: на всем протяжении холодной войны индийские ВМС не обладали достаточным числом кораблей и кадров, чтобы реализовать их хотя бы частично. В этих условиях советское присутствие в ИОР воспринималось Индией положительно: СССР модернизировал индийскую военно-морскую базу в Вишакхапатнаме, присутствие советских кораблей сдерживало активность флота США, союзных Пакистану [Srivastava, 2017, p. 84]. При этом постоянно существовало опасение, что в случае начала новой мировой войны страны ИОР окажутся втянуты в нее из-за присутствия в регионе советских и американских сил; однако Нью-Дели, понимая, что заставить СССР и США вывести силы не удастся, проводил в этих условиях реалистичную политику, выступая за превращение Индийского океана в зону мира в отдаленной перспективе.

После распада Советского Союза ситуация кардинально изменилась. Россия, государство – продолжатель СССР, в значительной степени утратила политическое и экономическое влияние в мире: прекратили существование Организация Варшавского договора и Совет экономической взаимопомощи, в которых Москва играла ведущую роль; падение промышленного производства, разрыв торговых связей привели к сокращению объема внешней торговли. Индия же, наоборот, по итогам реформ и благодаря продуманной внешней политике превратилась в великую державу, обладающую достаточным потенциалом для того, чтобы проецировать влияние и в ИОР, и в АТР. Если в Индийском океане цели Индии коренным образом не поменялись со времен Индиры Ганди и по-прежнему состоят в превращении в доминирующую силу, то в Тихом океане Нью-Дели полагается прежде всего на сотрудничество с АСЕАН, воспринимая ее как ключевого игрока на экономическом поле и на поле безопасности региона.

Россия, в свою очередь, на протяжении большей части постсоветского периода демонстрировала отсутствие серьезных интересов в зоне Индийского океана. В то же время в Тихом океане она поддерживала свое присутствие, в северных водах достаточно активное и определявшееся соображениями безопасности. За пределами своих территориальных вод Россия, как и Индия, ориентировалась прежде всего на сотрудничество с АСЕАН, поддерживая ее претензии на роль ключевого игрока АТР.

Таким образом, можно выделить черты, характеризующие расклад сил и интересов России и Индии в 1991–2014 гг.:

1. Уменьшение экономических, политических и военных возможностей России, географическое сокращение сферы ее интересов параллельно с соответствующим увеличением возможностей и сферы интересов Индии. Фактически возможности двух стран по проецированию влияния сравнялись.
2. Изменение политических целей России и Индии. Россия больше не ставит целью идеологическую борьбу с США, выступая лишь как одна из великих держав, и пытается восстановить по мере возможностей свою зону влияния. Индия, в свою очередь, в условиях вакуума силы превратилась в самостоятельного игрока, и также выступает как великая держава, претендующая на доминирование в своей зоне влияния.
3. Глобальные политические изменения: прекращение холодной войны, фактическое формирование состояния неустойчивой однополярности. Это кардинально изменило стратегию большинства стран мира, которым предстояло теперь не

выживать в условиях борьбы двух блоков, а добиваться максимальных выгод и гарантий безопасности в условиях общей неопределенности.

Фактически в этот период сложилось положение, при котором Россия и Индия не имели конкретных точек географического соприкосновения: присутствие России в зоне непосредственных интересов Индии было слишком незначительным.

Ситуация изменилась в 2014 г., когда Россия всерьез заявила о намерении восстановить, хотя бы частично, прежнюю сферу влияния. Сейчас Москва расширяет присутствие на западных рубежах зоны Индийского океана (Сирия и Ирак, восточная Африка), в то же время проявляя все большую активность в Тихом океане. Индия, в свою очередь, под руководством нового правительства Н. Моди продемонстрировала устойчивый интерес к укреплению позиций в ИОР и расширению их в регион АТР. Именно в этот период начинает обретать популярность концепция Индо-Тихоокеанского региона (ИТР), предложенная индийским теоретиком Г. Кхураной еще в январе 2007 г.

Взаимное расширение сфер влияния создало почву для дальнейшего сближения России и Индии. Однако на процесс этого сближения негативное влияние оказывают санкции, введенные США против России с целью гарантировать интересы своих компаний на рынках третьих стран.

В условиях постепенной утраты США роли гегемона, усиления многополярности и превращения КНР в одного из основных игроков на мировой арене, а в перспективе – во вторую сверхдержаву, подобная тактика, позволяющая подорвать позиции одного из важных партнеров Китая и в то же время расширить возможности американского бизнеса, выглядит вполне обоснованной. Необходимо, однако, иметь в виду, что Индии и России отведена в этой схеме принципиально разная роль: если Индия рассматривается Вашингтоном как потенциальный союзник в противостоянии КНР, то Россия – как удобный противник. США по понятным причинам стремятся стабилизировать эту схему, превратив Индию в младшего союзника. Ни Москве, ни Нью-Дели эта схема не выгодна: Индия и Россия заинтересованы в том, чтобы сохранить возможность маневра, оставшись в стороне от противоборства США и КНР и нарастив свое влияние, и превратиться в устойчивые центры силы. Очевидно, однако, что антироссийский американский курс в ближайшее время не изменится. России и Индии, если они намерены и дальше избегать включения в логику американо-китайского противостояния, необходимо искать новые механизмы и поля сотрудничества.

Идеальную стратегию для России в этих условиях можно представить следующим образом. Москва заинтересована в максимальном наращивании сотрудничества как со странами, которые в Вашингтоне рассматриваются как потенциальные союзники, так и с теми, кто воспринимается США как противники. В первом случае Россия фактически ставит США в ситуацию, из которой нет удачного выхода, вынуждая Вашингтон либо давить на потенциального союзника, тем самым провоцируя недовольство и рост антиамериканских настроений, либо смиряться с наращиванием российского влияния, что в большинстве случаев будет воспринято местными элитами как слабость и приведет к дальнейшему наращиванию сотрудничества с Россией. Во втором – Россия, также находящаяся под ударом США, рассматривается элитами этих стран как естественный союзник. Наконец, есть третья группа стран, в отношении которых США не проводят активной политики: там также существуют возможности для расширения российского присутствия.

Российско-индийское сотрудничество в этих условиях играет особую роль: Индия, не желающая превращаться в младшего партнера США, в случае, когда она действует совместно с Россией, образует третий полюс силы, в образовании которого заинтересованы как страны, рассматриваемые США в качестве перспективных союзников, так

и их противники. Наличие третьего полюса позволяет странам обеих групп избежать втягивания в противостояние США – КНР и расширить свои внешнеполитические возможности. Соответственно, и Россия, и Индия также расширяют свои зоны влияния.

В нынешних условиях можно выделить ряд точек и целых субрегионов, где возможно успешное российско-индийское сотрудничество. Они образуют своего рода дугу, которая тянется вдоль всего побережья Индо-Тихоокеанского региона – от ЮАР до Владивостока.

Восточная Африка

В советское время страны Восточной Африки представляли для СССР особый интерес в связи с их богатым ресурсным потенциалом и выгодным стратегическим положением, которое позволяло обеспечить военно-политическое присутствие Советского Союза в регионе Индийского океана благодаря доступу к портам Мозамбика и Танзании на юге и Эфиопии – на севере. Чтобы поддержать дружественные режимы, СССР оказывал им финансовую и военную помощь. Показательно, что эти страны, хотя и пережили существенную политическую трансформацию после холодной войны, продолжали поддерживать экономические связи с Россией.

В нынешних условиях Россия заинтересована как в восстановлении связей со старыми союзниками, прежде всего Мозамбиком, так и в наращивании отношений с новыми игроками, в годы холодной войны находившимися в другом лагере – ЮАР и Кенией. Первая страна претендует на роль субрегионального лидера, вторая – значимого игрока в африканских делах. Однако российский бизнес на данном этапе неохотно идет в Африку. В этих условиях ведущую роль могло бы сыграть государство, обеспечив военно-морское сотрудничество с указанными странами.

Особо перспективным оно представляется в контексте российско-индийских отношений. Индийская концепция морской безопасности подразумевает доминирование в Индийском океане и контроль над «бутылочными горлышками» – choke points, два из которых (воды вокруг Мыса Доброй Надежды и Мозамбикский пролив на юге и Баб-эль-Мандебский пролив на севере) находятся у побережья Африки [Indian Ministry of Defence, 2015a, p. 57; 2015b, p. 17–21]. В этих условиях индийским ВМС, несмотря на заявленное желание стать поставщиком безопасности для всех стран бассейна ИОР [Naidu, 2013, p. 201–202], зачастую не хватает для этого ресурсов. Между тем восточноафриканские государства обеспокоены нарастанием нетрадиционных угроз в сфере морской безопасности (пиратство, торговля людьми и оружием, наркоторговля и контрабанда). Возникающий вакуум силы либо заполняется внешними игроками (КНР в случае Танзании), либо приводит к ухудшению ситуации на морских границах африканских государств.

Сложившаяся ситуация благоприятствует наращивают российского присутствия. Россия могла бы выступить в этих условиях как сила, способствующая укреплению военно-морских возможностей африканских стран. Сейчас ВМС стран Восточной Африки преимущественно комплектуются устаревшими кораблями из состава флотов европейских государств либо ВМС НОАК. Сложились благоприятные условия для того, чтобы Москва выступила в качестве нового игрока на рынке поставок кораблей для государств Африки. Это не потребует особых затрат: наиболее востребованный корабль – патрульное судно водоизмещением 300–400 тонн, вооруженное 40-мм или 20-мм орудиями и способное бороться против пиратов и контрабандистов, а также суда

меньшего водоизмещения для каботажного патрулирования. Все эти поставки России вполне по силам осуществить. Сложно переоценить значимость комплектования ВМС и береговой охраны восточноафриканских стран кораблями российской постройки. Это не только создаст перспективный рынок для российских кораблестроителей, но и поможет укреплению российско-африканских связей и будет способствовать формированию необходимых условий для возвращения постоянного военно-морского присутствия в Индийском океане.

Таким образом, потенциальное российско-индийское сотрудничество в Восточной Африке имеет стратегический характер: российское военно-морское и военно-техническое сотрудничество со странами субрегиона не угрожает интересам Индии. Более того – оно освобождает Индию от необходимости самостоятельно обеспечивать безопасность восточноафриканских вод и позволяет ей сосредоточиться на реализации основной задачи – контроле над Индийским океаном.

Ближний Восток

В годы холодной войны Ближний Восток входил в зону интересов как СССР, так и Индии, и был одним из регионов, где обе страны успешно и взаимовыгодно сотрудничали.

В частности, Сирия, имеющая исключительно выгодное стратегическое расположение, была одним из ключевых союзников СССР в регионе. Советское военное присутствие там создавало очаг постоянного беспокойства на южном фланге НАТО; помимо этого, СССР получил возможность использовать сирийские порты для базирования своих кораблей, которым тем самым облегчался доступ в Индийский океан. После распада СССР российско-сирийские связи пережили период упадка, однако в начале 2000-х годов начался процесс восстановления позиций России в Сирии, прерванный гражданской войной, начавшейся в 2012 г. В этой войне Россия закономерно поддержала правительство Б. Асада, гарантировавшего учет российских интересов.

Для Индии Сирия представляла интерес в основном как один из игроков Движения неприсоединения. Нью-Дели проводил курс, направленный на поддержку секулярных арабских режимов, чтобы парировать влияние Пакистана и обеспечить себе доступ к нефтяным богатствам региона. В результате Индия поддерживала Сирию в вопросе возвращения Голанских высот; та, в свою очередь, поддерживала линию Индии на недопущение интернационализации территориального спора по кашмирскому вопросу.

Ирак также был одним из стратегических союзников СССР и получал от Москвы значительную военную и экономическую помощь: так, Москва поддержала Багдад в годы ирано-иракской войны. Эта стратегическая линия была прервана лишь в 1991 г. из-за переориентации советской внешней политики и необдуманных действий С. Хусейна. В годы холодной войны Ирак был одним из важных элементов в системе советско-индийского сотрудничества: через него реализовывалась схема торгового треугольника, работавшего в торговой системе рупия – рубль и доказавшего свою эффективность.

Индия, в свою очередь, рассматривала Ирак как ключевого союзника в регионе, подписав с ним в 1952 г. договор о дружбе и сотрудничестве. Несмотря на периодические охлаждения в отношениях Багдада и Нью-Дели, Ирак оставался одним из крупнейших рынков индийских товаров в регионе. Даже после начала иракской агрессии в Кувейте и разрыва советско-иракского сотрудничества Индия продолжала оказывать помощь Ираку, осудив операцию «Буря в пустыне» и обвинив США в провоцирова-

нии войны [Joshi, 2015, p. 254]. Американо-британская интервенция 2003 г. стала для Индии болезненным ударом; контакты Нью-Дели и Багдада были свернуты и начали восстанавливаться лишь после проведения в Ираке демократических выборов.

В настоящий момент обстоятельства подталкивают и Россию, и Индию к наращиванию сотрудничества на Ближнем Востоке. Россия занята восстановлением своего влияния в странах региона, прежде всего в Сирии, где она оказывает поддержку правительственным войскам, ведущим борьбу с террористами, и в перспективе в Ираке, постепенно возвращающем себе суверенитет. Индия также заинтересована в восстановлении своих позиций в регионе, хотя это стремление до сих пор не оформилось в устойчивую концепцию наподобие Look East/Act East [Teja, 2015, p. 90]. Хотя в силу изменения мировой политической ситуации участие Ирака и Сирии в Движении неприсоединения уже не имеет прежнего значения, и Индия демонстрирует куда меньший интерес к традиционным схемам взаимодействия с арабскими странами, пытаясь диверсифицировать свою политику путем налаживания отношений как с Израилем, так и с арабскими монархиями Залива, ее императивы остаются теми же: а) парирование пакистанского влияния в регионе, б) обеспечение бесперебойных нефтяных поставок, в) обеспечение безопасности индийской диаспоры в регионе, только за 2015–2016 гг. переведшей в Индию 35,9 млрд долл. [Pethiyagoda, 2017]. Если значимость первого фактора постепенно падает, то второго и третьего – лишь растет [Kumaraswami, 2008, p. 581–583].

Подобная устойчивость в определении интересов позволяет заложить прочную базу для укрепления российско-индийского сотрудничества. Показательно, что и Россия, и Индия расширяют сеть контактов в регионе, включая в нее и те страны, которые ранее находились по другую сторону линии фронта холодной войны (к примеру, Саудовскую Аравию и ОАЭ). Это открывает возможности для вовлечения их в трехсторонние схемы сотрудничества, что, в свою очередь, объективно будет способствовать ослаблению санкционного режима. Речь идет о возможном партнерстве в производстве вооружений: Россия заинтересована в том, чтобы получить долю на оружейном рынке Кувейта, Омана, Саудовской Аравии и ОАЭ, который оценивается в сотни миллиардов долларов (подробнее см. [Калинина, 2013; Юсеф Нассасра, 2017]), однако этому мешает, помимо всего прочего, опасение вызвать недовольство США. В случае, если экспансия российского оружия на рынки арабских стран Персидского залива будет реализовываться через Индию по схеме, в которой индийские компании на поставленных Россией производственных линиях будут изготавливать оружие по российской лицензии, эти опасения будут сняты. Кроме того, и российские, и индийские компании проявляют интерес к развитию высокотехнологичного сектора стран Персидского залива, в частности, реализации проекта «Неом»; в случае, если Россия и Индия представят пакетные предложения по возведению объектов солнечной энергетики и инфраструктуры, шанс на победу в тендере заметно возрастет.

По объективным причинам восстановление треугольника рупиево-рублевой торговли, выгодного России, Индии и Ираку, в настоящий момент выглядит малореальным: Ирак по-прежнему обладает ограниченным суверенитетом и в значительной мере зависит от США. Однако любые трехсторонние проекты выгодны как России, так и Индии. В настоящий момент в Ираке проживают тысячи индийцев, занимающихся коммерцией; Индия заинтересована в стабилизации положения в Ираке, которое может быть достигнуто только в результате полного разгрома боевиков «Исламского государства» (организация запрещена в Российской Федерации), чего невозможно достичь без участия России.

Россия, в свою очередь, заинтересована в участии Индии непосредственно и индийской диаспоры в частности в восстановлении экономики Сирии, тем более что в настоящий момент Индия поддерживает теплые связи с Сирией, помогая ей готовить кадры для промышленности. Россия заинтересована в реализации в Сирии и Ираке «афганского варианта», нацеленного на масштабную помощь Индии этим странам с одновременным наращиванием индийского влияния в противовес иранскому. Очевидно, что в полной мере этот вариант реализовать не удастся в силу того, что страны Ближнего Востока играют в индийской внешней политике куда меньшую роль, чем Афганистан; однако Москве выгодно максимальное вовлечение Индии в ближневосточные дела и превращение ее в одного из ключевых игроков, чьи интересы совпадают с российскими, то есть заинтересованного в восстановлении стабильности в регионе.

Помимо этого, перспективным выглядит наращивание российско-индийского сотрудничества с новыми игроками – Саудовской Аравией, ОАЭ, другими монархиями залива. Интересы Индии в этих странах значительно шире, чем в Ираке, и рассматриваются отдельными индийскими экспертами как потенциально ведущие к формированию отношений стратегического партнерства [Pradhan, 2013, p. 232–235]. Кроме того, эти страны традиционно воспринимаются в регионе как союзники США, и наращивание связей с ними будет объективно подрывать режим санкций.

Важная черта Ближнего Востока как региона перспективного сотрудничества состоит в том, что бо́льшая часть расположенных там государств сравнительно мало подвержены опасности вторичных санкций США либо из-за того, что, как Сирия, воспринимаются американцами как противник, либо по причине их важности для внешней политики США (Саудовская Аравия). Кроме того, специфика финансовых механизмов (исламский банкинг, хавала) затрудняет отслеживание каналов денежных переводов, что также на руку России в условиях санкций, так как не позволяет Вашингтону определить итогового бенефициара при реализации сделок. В Индии механизмы хавалы хорошо отработаны, в частности, благодаря использованию совместимой с хавалой системы хунди [Добаев, 2016, с. 124]. В 2014 г. исламские банки работали в 75 странах мира, их совокупные активы достигали 1,6 трлн долл. (без учета хунди) [Подвойский, 2015, с. 30]. Существование единой системы хавала/хунди позволяет российским компаниям получать и осуществлять платежи в странах Ближнего Востока через систему исламского банкинга и расплачиваться с ее помощью со своими контрагентами в странах Южной Азии, тем более что «совместное изыскание возможностей формирования региональных торговых механизмов с участием третьих стран» и «использование ко взаимной выгоде новых возможностей, открывающихся в результате интеграционных процессов в мировой экономике», предусмотрено еще в «Декларации о стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Республикой Индией» от 2000 г. [МИД РФ, 2000].

Резюмируя, можно сказать, что Россия заинтересована в увеличении числа союзников в регионе, и в роли наиболее перспективного из них выступает Индия, стремящаяся к восстановлению позиций, нарушенных в результате американского вторжения в 2003 г.

Иран

Российско-иранские и индийско-иранские отношения никогда не были простыми. Изначально в годы холодной войны Иран оказался в западном лагере; после Исламской революции он вышел из состава западного блока, но так и не примкнул к совет-

скому. Более того, отношения Тегерана как с Москвой, так и с Нью-Дели существенно ухудшились из-за поддержки, оказанной Индией и СССР Ираку во время ирано-иракской войны. Ко всему прочему, Иран активно поддерживал Пакистан, что вызывало недовольство Индии.

В 1990-е и 2000-е годы отношения Ирана и с Россией, и с Индией улучшились. Москва и Тегеран, равно как и Тегеран и Нью-Дели, успешно сотрудничали в энергетической и военной сфере. Так, в 1989–1991 гг. Москва и Тегеран подписали военные контракты на сумму 5,1 млрд долл., в 1992 г. были подписаны соглашения о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии и о возобновлении строительства Бушерской АЭС. Индия, в свою очередь, в течение этого периода снабжала Иран запчастями к технике советского производства, тренировала иранских моряков; в 2005 г. был подписан ряд важных соглашений между Индией и Ираном о поставках нефти и сжиженного газа [Dietl, 2012, p. 875–877].

В настоящий момент Иран, не претендуя на статус великой державы и тем более сверхдержавы, становится субрегиональным лидером, наращивая влияние в Сирии и Ираке и среди шиитской диаспоры в арабских монархиях Залива. Растет его важность для южноазиатских игроков – Пакистана и Индии: обе страны испытывают затруднения с поставкой углеводородов, и Иран становится для них важным партнером для развития промышленности. Помимо прочего, Иран непосредственно граничит с Пакистаном, что создает сложную геополитическую конфигурацию и вынуждает Нью-Дели и Исламабад заигрывать с Тегераном [Ramana, 2012].

Заинтересованность Индии в установлении контактов с Ираном хорошо видна из того, что Нью-Дели проигнорировал угрозу американских санкций, продолжив реализацию своих проектов в Иране, включая проект «Север – Юг».

Заинтересованность России в поддержании хороших отношений с Ираном связана как со взаимодействием двух стран в Сирии, так и с общей геополитической ситуацией. Иран, как и Россия, является объектом санкций США, причем правомерность этих санкций оспаривается другими западными странами. В этих условиях сближение Москвы и Тегерана выглядит естественным.

Значение Ирана для России и Индии определяется также тем, что через его территорию проходит коридор «Север – Юг» – кратчайший и наиболее перспективный торговый путь, связывающий Индию с европейской частью России и Западной Сибирью. До последнего времени его развитие шло медленно из-за нехватки финансирования и потенциал не использовался в полной мере. Однако в 2016–2017 гг. Индия начала активное финансирование южного и юго-восточного участков коридора [Дунаева, 2017, с. 197–198]. Кроме того, стоит ожидать, что в случае подписания договора о ЗСТ между ЕАЭС и Индией товаропоток по нему активизируется; при этом вследствие нехватки средств Иран не в состоянии самостоятельно обеспечить создание необходимой инфраструктуры на центральном и северном участках маршрута, финансировать развитие которых придется совместно России и Индии.

Таким образом, Россия максимально заинтересована в развитии любых форм как двустороннего, так и трехстороннего сотрудничества с участием Ирана и Индии в условиях американских санкций, под которыми находятся как Москва, так и Тегеран. Наиболее перспективными выглядят энергетические проекты и взаимодействие на море в формате учений по оказанию помощи терпящим бедствие судам. Учитывая, что через Ормузский пролив проходит основной маршрут поставок нефти в Индию, Нью-Дели этот формат мог бы заинтересовать; однако следует отдавать себе отчет в том, что Индия не будет рвать отношения с США ради сближения с Тегераном.

Зона ближнего соседства Индии

Индийская внешнеполитическая мысль рассматривает мир в рамках концепции концентрических кругов, причем ближняя зона, или зона непосредственного соседства, включающая малые страны Южной Азии и ряд островных государств Индийского океана, воспринимается как имеющая критически важное значение для обеспечения безопасности страны.

В этой зоне Россия имеет определенные, достаточно ограниченные экономические интересы, связанные прежде всего с возведением объектов энергетического комплекса – к примеру, строительство ГЭС в Непале и АЭС «Руппур» в Бангладеш; второй проект планируется реализовать в сотрудничестве с Индией, которая должна оказывать техническую помощь [Захаров, 2018, с. 126]. Это единственный на данный момент крупномасштабный совместный индийско-российский проект, реализуемый в третьей стране. Он может стать пилотным для дальнейших российско-индийских совместных инициатив как в зоне ближнего соседства Индии, так и в других регионах. Сам факт сотрудничества в столь высокотехнологичной отрасли позволил некоторым российским ученым говорить о формировании потенциального «атомного союза» между Москвой и Нью-Дели [Печищева, 2018, с. 154].

В отсутствие серьезных политических интересов и интересов России в сфере безопасности в странах Южной Азии разумно способствовать укреплению индийского влияния в обмен на гарантии соблюдения российских экономических интересов. Отсутствие у России амбиций в регионе превращается в сильную сторону: в сложившихся условиях индийско-китайского соперничества и недоверия появление России, которая заинтересована в стабилизации ситуации и смягчении индийско-китайских противоречий, а не в их разжигании, как США, было бы позитивно воспринято малыми странами ближней зоны Индии. Ни одна из этих стран не связана с США настолько серьезно, чтобы рисковать попасть под санкции в случае торговли с Россией. Таким образом, наращивая контакты с ними, Россия увеличивает свое окно возможностей.

Тихий океан и АСЕАН

По сравнению с годами холодной войны, когда страны АТР находились в составе противоборствующих блоков, что делало невозможным их полноценное сотрудничество, ситуация изменилась коренным образом. АСЕАН, которая не могла в условиях противоборства сверхдержав реализовать свои претензии на статус центра силы, пополнилась новыми членами, превратилась в один из важнейших центров мировой экономики и стала определяющим фактором региональной политики.

Россия изначально сделала ставку на развитие отношений со странами АСЕАН, рассматривая Ассоциацию как главного регионального игрока. В 1996 г. она получила статус партнера по диалогу, в 2004 г. присоединилась к Балийскому договору. В свою очередь, Индия в 1985 г. начала осторожное сближение с АСЕАН [Sridharan, 1996, p. 163–183], которое в 1991 г. вылилось в политику Look East (в 2014 г. преобразованную в Act East), в рамках которой АСЕАН также рассматривается в качестве основного партнера на западе Тихого океана: она является важным источником финансов и технологий в условиях, когда Нью-Дели стремится избежать попадания в зависимость от США или Китая. Таким образом, и Россия, и Индия воспринимают АСЕАН как важный механизм стабилизации и развития в Тихом океане.

Идея асеаноцентризма как основного содержания тихоокеанского измерения внешней политики играет большую роль в условиях формирования концепта Индо-

Тихоокеанского региона. Восприятие АСЕАН как восточного столпа ИТР позволяет избежать отождествления этого концепта с Quad и трансформации его в региональную подсистему безопасности, в которой Индии отведена вспомогательная роль. Таким образом, ИТР в индийском и асеановском понимании превращается в регион, в котором Индия доминирует в Индийском океане, а АСЕАН – в западной части Тихого океана, являясь главной осью всего конструкта и сохраняя лидирующее положение в регионе. Такая трактовка равно устраивает и Индию, и страны АСЕАН: альтернативный сценарий развития, подразумевающий формирование ИТР как структуры с американским доминированием, будет означать упадок их влияния.

Россия и Индия в разной степени вовлечены в сотрудничество с государствами АСЕАН. Есть, однако, ряд стран, в развитии отношений с которыми заинтересованы обе стороны. Целесообразно рассмотреть их поочередно, намечая основные направления сотрудничества.

Вьетнам, традиционно поддерживающий тесные отношения с Россией, в последнее время оказался в центре внимания внешней политики Индии на восточном направлении: в Нью-Дели воспринимают Ханой как потенциального союзника по противодействию росту китайского влияния [Kaura, 2018, p. 55]. Эта заинтересованность открывает широкое поле для трехстороннего сотрудничества, которое могло бы включать как совместные проекты в сфере энергетики, так и военно-морские учения (в настоящий момент отработан механизм их проведения между всеми потенциальными участниками треугольника в двустороннем формате).

Еще одна страна, в сотрудничестве с которой равно заинтересованы Россия и Индия, – *Индонезия*. Это развивающаяся держава с большим потенциалом, претендующая на роль неофициального лидера АСЕАН, с которой Индия поддерживает давние и прочные связи [Shekhar, 2010]. Индонезия имеет свою концепцию ИТР, существенно отличающуюся от американской, которая может стать основой для общеасеановской концепции. Возможные проекты сотрудничества с Индонезией с участием Индии могут включать как военные и морские учения, так и поставки вооружений российского образца и индийского производства, необходимых Джакарте для подтверждения своих претензий на субрегиональное лидерство.

Президент *Филиппин* Р. Дутерте демонстрирует стремление к диверсификации внешних связей, рассматривая среди потенциальных партнеров Россию. Индия, в свою очередь, поддерживает сотрудничество с Филиппинами, концентрируясь в числе прочего на вопросах борьбы с терроризмом – теме, в разработке и продвижении которой заинтересована и Россия. Таким образом, большой потенциал у трехсторонних антитеррористических механизмов, которые могут включать совместные учения, обмен опытом и информацией, при необходимости – оказание помощи оружием филиппинской стороне в борьбе с «Исламским государством» (организация запрещена в Российской Федерации).

Лаос в годы холодной войны находился в сфере влияния СССР; в 1990-е годы после распада Советского Союза отношения Москвы и Вьентьяна заметно охладели. Сейчас они восстанавливаются: Лаос заинтересован в привлечении российских предприятий, которые помогли бы модернизировать изношенную инфраструктуру и организовать добычу полезных ископаемых на территории страны. В укреплении экономических отношений с Лаосом и модернизации его инфраструктуры заинтересована и Индия – один из крупнейших торговых партнеров этой страны. Перспективным направлением трехстороннего сотрудничества может стать совместная реализация инфраструктурных проектов: ремонт дорог и оборудования для добычи ресурсов российскими фирмами на индийские средства.

Мьянма, являясь объектом давления западных стран из-за жесткой политики в отношении мусульман-рохинджа, находится сейчас в сложной ситуации. В условиях, когда Мьянма рискует попасть под санкции, трехсторонние форматы приобретают особую ценность. Индия заинтересована в развитии отношений с Мьянмой не только в энергетической (речь прежде всего об участии в разработке газовых месторождений [Twining, 2008, p. 17]) и военной сфере, но и в участии в инфраструктурных проектах, таких как прокладка коридора Индия – Юго-Восточная Азия и помощь в модернизации портов и дорог. В данном случае Россия, и без того находящаяся под американскими санкциями, могла бы взять на себя реализацию инфраструктурных проектов, в которых объективно заинтересована индийская сторона.

Резюмируя, можно отметить, что страны АСЕАН куда более уязвимы для американского давления, чем страны западной части Индийского океана; при этом их экономический и политический вес в регионе не оставляет России альтернативы, вынуждая выстраивать с ними максимально близкие отношения. В этой схеме партнером России в реализации перечисленных выше трехсторонних проектов может выступить Индия как сторона, которой прямо не угрожают американские санкции; в свою очередь, сама Россия может оказать помощь Индии в странах, которые уже находятся или рискуют оказаться под санкциями.

Япония и Южная Корея

Ситуация с Японией и Южной Кореей гораздо сложнее. Обе страны связаны с США юридически обязывающими договорами, в годы холодной войны входили в состав западного блока. Япония, ко всему прочему, обладает ограниченным суверенитетом, не имея возможности юридически протестовать против размещения американских баз на своей территории и при этом находясь де-факто в состоянии территориального спора с Россией. При этом следует учитывать крайне теплые отношения Японии и Индии, уходящие корнями еще в конец XIX в.

В условиях трансформации мировой системы Москва заинтересована в развитии отношений с Токио и превращении Японии в дружественное, сильное и в полном смысле независимое государство, установление прочных и доверительных отношений с которым могло бы коренным образом изменить обстановку в регионе. В нынешних реалиях такие коренные преобразования маловероятны, однако это не означает, что к ним не стоит стремиться. Трехсторонний диалог Россия – Индия – Япония может помочь сближению позиций наших стран. Проводить его лучше на втором и полуторном треках. Показательно, что Япония является единственной страной Азии, которая вообще ввела санкции, причем Токио сделал это неохотно и под давлением Вашингтона; из этого следует исходить, налаживая связи с Японией.

Ситуация с Южной Кореей иная. Хотя эта страна также находится под фактическим американским контролем, степень ее самостоятельности куда больше. Россия является членом корейской шестерки и заинтересована в нормализации обстановки на Корейском полуострове и привлечении корейского капитала для развития Дальнего Востока в обмен на поставки углеводородов, необходимые для развития южнокорейской промышленности.

И Япония, и Южная Корея поддерживают с Индией тесные отношения, активно инвестируют в нее, ведут совместные проекты с индийскими банками и компаниями. Втягивание их в трехсторонние форматы, такие как диалог на полуторном и втором треках по вопросам безопасности, строительство судов для обслуживания нефтедобы-

чи (OSV) на месторождениях, в которых участвуют индийские компании («Сахалин-1», Ванкор), привлечение японских и индийских инвестиций в инфраструктурные проекты в портах Дальнего Востока (Владивосток, Находка), пошло бы на пользу как российско-индийским отношениям, так и ситуации в регионе, снизив санкционную остроту.

Островные государства Тихого океана

Наконец, перспективным направлением сотрудничества является взаимодействие с малыми странами Тихого океана в Полинезии, Меланезии и Микронезии, являющимися сейчас полем противоборства США и их союзников, с одной стороны, и КНР – с другой. В настоящий момент в этом регионе ни Россия, ни Индия не имеют стратегических интересов в силу ограниченности ресурсов и возможностей. Определенная заинтересованность Индии объясняется наличием индийской диаспоры на некоторых островах (в первую очередь Фиджи); до последнего времени этот фактор играл незначительную роль в индийской внешней политике, однако Н. Моди после прихода к власти продемонстрировал, что зона стратегических интересов Индии постепенно расширяется и в перспективе может включить и Фиджи [Raja Mohan, 2015, p. 170–172].

В свою очередь, для России малые тихоокеанские государства представляют интерес в основном благодаря голосам в Генассамблее ООН. Необходимо учитывать, однако, что малые страны могут менять позицию, что продемонстрировал пример Тувалу и Вануату, признавших независимость Абхазии и Южной Осетии, но впоследствии отказавшихся от этого решения. В этой связи России необходимо определиться с возможными форматами взаимодействия с малыми островными государствами, выстроив четкую стратегию, выбрав предпочтительные режимы и ключевые страны региона с учетом возможного взаимодействия с КНР и Индией. Крупным плюсом является сравнительно небольшая заинтересованность США в экономиках тихоокеанских стран, что делает маловероятным попадание местных финансовых организаций под санкции, особенно при реализации совместных российско-индийских проектов.

Наиболее перспективным объектом представляется Фиджи в силу наличия крупной индийской диаспоры, удачных условий для туризма и полезных ископаемых. Большим потенциалом обладают совместные гуманитарные проекты, такие как открытие школ и клиник.

Сотрудничество с опорой на Австралию и Новую Зеландию представляется нецелесообразным в связи с явно прозападной позицией этих стран в отношении санкций.

Дальневосточный коридор

Помимо указанных трехсторонних форматов, необходимо упомянуть и о двустороннем – потенциальной оси Индия – Владивосток. Индийский бизнес неоднократно проявлял повышенное внимание к участию в проектах развития Дальнего Востока, однако до сих пор этот интерес оставался нереализованным. В настоящий момент Индия стремится диверсифицировать свое потребление углеводородов, и Россия с ее месторождениями на Сахалине и в Арктике могла бы предоставить ей для этого необходимые возможности. Индийский бизнес сейчас присутствует в месторождении «Сахалин-1» и развивает свое присутствие в Арктике; необходимо активизировать этот процесс.

Между тем Россия заинтересована в привлечении индийского капитала в регион – как самого по себе, так и для того, чтобы создать баланс китайскому влиянию. Для этого, помимо всего прочего, необходимо сформировать собственную концепцию ИТР,

которая бы выглядела привлекательно для Индии и стран АСЕАН и сочеталась бы с уже существующими индийской и индонезийской концепциями, представляя Дальний Восток как северо-восточный фланг ИТР, связующее звено с Арктикой и Сибирью.

Выводы

Таким образом, можно резюмировать, что зона сотрудничества России и Индии в перспективе охватывает все побережье Африки и Евразии, омываемое Индийским и Тихим океанами. Наиболее многообещающими являются трехсторонние форматы, которые позволяют сблизить позиции России и стран, находящихся под санкциями США, и обеспечить размывание американского влияния на потенциальных союзников. Индия является слабым звеном в цепи американских санкций, что продемонстрировала история с продажей комплексов С-400. Геополитическое значение Индии для США слишком велико, чтобы ставить под угрозу потенциальный союз с Нью-Дели из-за антироссийских санкций.

Как видно из приведенных примеров, наиболее перспективными является реализация проектов, в которых Россия и Индия имеют богатый опыт сотрудничества: энергетика, военно-техническое сотрудничество, космос. Помимо этого, страны, входившие ранее в советскую зону влияния, заинтересованы в участии российских специалистов в модернизации инфраструктуры; к работе над этими проектами также можно привлечь индийских инженеров и рабочих, имеющих опыт эксплуатации сооружений советской постройки. Востребован и опыт сотрудничества в гуманитарной сфере: открытие школ и больниц, обучение иностранных специалистов в России и Индии, издание литературы на азиатских языках.

Санкции, наложенные западными странами на Россию, представляют для нее серьезный вызов, вынуждая искать союзников на востоке. Одним из них является Индия – традиционный российский партнер в Южной Азии, зона интересов которого постоянно расширяется.

При этом необходимо учитывать, что выход из-под санкций отнюдь не составляет основного содержания российской политики в отношении Индии. Заинтересованность Москвы в выстраивании отношений с Нью-Дели носит долговременный характер, но санкции затрудняют российско-индийское сотрудничество, поэтому размывание санкционного режима имеет важное значение для отношений двух стран.

Источники

Добаев А.И. (2016) Система «Хавала»: экономическая природа, механизм функционирования // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. № 2. С. 123–131.

Дунаева Е.В. (2017) Иран и интеграционные процессы в Евразии // Труды Института востоковедения РАН. Вып. 5 «Мусульманский мир на исторических рубежах России». С. 188–203.

Захаров А.И. (2018) Россия и Индия в новых геополитических реалиях // Вестник Института востоковедения РАН. № 5. С. 125–137.

Калинина Н.И. (2013) Милитаризация Ближнего Востока: роль России // Индекс безопасности. Т. 19. № 4 (107). С. 25–40.

Министерство иностранных дел российской Федерации (МИД РФ) (2000) Декларация о стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Республикой Индией. Режим доступа: http://www.mid.ru/ru/maps/in/-/asset_publisher/EpJ5G4lcymvb/content/id/598800 (дата обращения: 27.04.2019).

Официальный сайт Президента РФ (2018) Россия – Индия: надежное партнерство в меняющемся мире. Совместное заявление Президента Российской Федерации В.В. Путина и Премьер-министра Республики Индии Н. Моди. 5 октября. Режим доступа: http://kremlin.ru/supplement/5343/ (дата обращения: 27.04.2019).

Печищева Л.А. (2018) Россия – Индия: новый «атомный союз» // Вестник Московского государственного областного университета. Сер.: История и политические науки. № 4. С. 151–156.

Подвойский Г.Л. (2015) Роль исламского банкинга в инвестиционном процессе // Мир новой экономики. № 3. С. 28–33.

Юсеф Нассасра Д.А. (2017) Отношения государств арабского мира и РФ в военной сфере // Этносоциум и межнациональная культура. № 6 (108). С. 168–177.

Basu B.B. (2000) Putin's Visit and Future of India-Russia Defense Cooperation // Strategic Analysis. Vol. 24. No. 9. P. 1763–1769. DOI: 10.1080/09700160008455318.

Dietl G. (2012). India's Iran Policy in the Post-Cold War Period // Strategic Analysis. Vol. 36. No. 6. P. 871–881. DOI: 10.1080/09700161.2012.728864.

Joshi S. (2015) India and the Middle East // Asian Affairs. Vol. 46. No. 2. P. 251–269. DOI: 10.1080/03068374.2015.1037164.

Indian Ministry of Defence (Navy) (2015a) Indian Maritime Doctrine (on-line edition). Naval Strategic Publication 1.1. Режим доступа: https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian-Maritime-Doctrine-2009-Updated-12Feb16.pdf (дата обращения: 27.04.2019).

Indian Ministry of Defence (Navy) (2015b) Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy. Режим доступа: https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf (дата обращения: 27.04.2019).

Kaura V. (2018) India's Changing Relationship with Russia: Challenges and Convergences // The RUSI Journal. Vol. 163. No. 1. P. 48–60. DOI: 10.1080/03071847.2018.1447851.

Kumaraswamy P.R. (2008) Realism Replacing Rhetoric: Factors Shaping India's Middle East Policy // The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs. Vol. 97 No. 397. P. 575–587. DOI: 10.1080/00358530802207385.

Mohan R.C. (2015) Modi's World. Expanding India's Sphere of Influence. New Delhi: HarperCollins India.

Naidu G.V.C. (2013) India, Africa and the Indian Ocean. Journal of the Indian Ocean Region. Vol. 9. No. 2. P. 189–207. DOI: 10.1080/19480881.2013.847557.

Pradhan P.K. (2013) India's Relationship with Saudi Arabia: Forging a Strategic Partnership // Strategic Analysis. Vol. 37. No. 2. P. 231–241. DOI: 10.1080/09700161.2012.755773.

Pethiyagoda K. (2017) How India's Diaspora Affects Its Role in a Multipolar Middle East. Brookings Institute. Режим доступа: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/06/15/how-indias-diaspora-affects-its-role-in-a-multipolar-middle-east/ (дата обращения: 26.09.2019).

Ramana S. (2012) The Pakistan Factor in the India – Iran Relationship // Strategic Analysis. Vol. 36. No. 6. P. 941–956. DOI: 10.1080/09700161.2012.728863.

Shekhar V. (2010) India and Indonesia: Reliable Partners in an Uncertain Asia // Asia-Pacific Review. Vol. 17. No. 2. P. 76–98. DOI: 10.1080/13439006.2010.531114.

Sridharan K. (1996) The ASEAN Region in India's Foreign Policy. Aldershot: Dartmouth.

Srivastava N. (2017) Prospects for Russia – India Relations in the Indian Ocean Region // Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India. Vol. 13. No. 1. P. 82–90. DOI: 10.1080/09733159.2017.1326566.

Stobdan P. (2016) "Druzhba-Fosti" to "Shared Trust, New Horizons". Modi and the World: The Ring View Inside Out / Y. Chowdhury, A.D. Chowdhury (eds). Bloomsbury: New Delhi.

Teja J. (2015) India – Iran Relations in a New Context // American Foreign Policy Interests. Vol. 37. No. 2. P. 87–94. DOI: 10.1080/10803920.2015.1038922.

Twining D. (2008) India's Relations with Iran and Myanmar: "Rogue State" or Responsible Democratic Stakeholder? // India Review. Vol. 7. No. 1. P. 1–37. DOI: 10.1080/14736480801901147.

Russian and Indian Cooperation in the Indo-Pacific Region in the Context of Sanctions[1]

A. Kupriianov

Aleksei Kupriianov – PhD (History), Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations RAS; Research Fellow of the Sector of International Organizations and Global Political Regulation, Staff Member of the Department of International Political Problems; 23 Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation; E-mail: a.kupriyanov@imemo.ru

Abstract

During the Cold War, the Soviet Union and India, although not in a formal alliance, were strategic partners in the full sense of the word. Soviet naval forces operated in the Indian Ocean, limiting the potential of an American presence. The USSR supported India's policy on the Middle East. Moscow, New Delhi and Baghdad created a "rouble-rupee" triangle which untied bilateral trade from the dollar and created a working mechanism for mutually beneficial trade. With the collapse of the USSR, Russia's sphere of influence declined substantially. However, in 2000 Moscow announced its return to South Asia, and it has gradually regained its influence in the region since then. There, the new India is expanding its influence, claiming the status of a great power and the role of a regional leader.

This article discusses the prospects for cooperation between Russia and India in the Indo-Pacific region in the context of the American imposition of sanctions against Russia. The author analyzes promising areas in which the implementation of joint Russian-Indian projects is possible and concludes that opportunities for such projects exist in virtually the entire Indo-Pacific region, including small island states, Africa and the immediate neighbourhood of India. The author divides countries into three categories: potential U.S. allies (from Washington's point of view), adversaries of the United States and countries toward which the United States does not pursue an active policy. According to the author, Russia should build relations with all three groups of countries while maintaining contact with India. This will help consolidate anti-American forces in the region and will erode the sanctions regime. The most promising areas for trilateral projects are the traditional fields of cooperation between Russia and India, primarily military-technical cooperation and energy projects. In addition, the author proposes to turn to the Soviet experience of using "soft power" in Asia.

Key words: Russia; India; sanctions

For citation: Kupriianov A. (2019) Russian and Indian Cooperation in the Indo-Pacific Region in the Context of Sanction. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 3, pp. 117–135 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-06.

References

Basu B.B. (2000) Putin's Visit and Future of India-Russia Defence Cooperation. *Strategic Analysis*, vol. 24, no 9, pp. 1763–9. Available at: http://doi.org/10.1080/09700160008455318 (accessed 27 April 2019).

Dietl G. (2012) India's Iran Policy in the Post-Cold War Period. *Strategic Analysis*, vol. 36, no 6, pp. 871–81. Available at: http://doi.org/10.1080/09700161.2012.728864 (accessed 27 April 2019).

Dobaev A.I. (2016) Sistema "Havala": jekonomicheskaja priroda, mehanizm funkcionirovanija [Hawala System: Economic Nature, Functioning Mechanism]. Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. *Uchenye zapiski SKAGS* [State and Municipal Government: Scholarly Notes of SKAGS], no 2, pp. 123–31. (in Russian)

Dunaeva E.V. (2017) Iran i integracionnye processy v Evrazii [Iran and Eurasian Integration]. Trudy Instituta vostokovedenija RAN *[Proceedings of the Institute of Oriental Studies]*, no 5, pp. 188–203. (in Russian)

[1] The editorial board received the article in February 2019.

Indian Ministry of Defence (Navy) (2015) Indian Maritime Doctrine (on-line edition). Naval Strategic Publication 1.1. Available at: https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian-Maritime-Doctrine-2009-Updated-12Feb16.pdf (accessed 27 April 2019).

Indian Ministry of Defence (Navy) (2015) Ensuring Secure Seas: Indian Maritime Security Strategy. Available at: https://www.indiannavy.nic.in/sites/default/files/Indian_Maritime_Security_Strategy_Document_25Jan16.pdf (accessed 27 April 2019).

Joshi S. (2015) India and the Middle East. *Asian Affairs*, vol. 46, no 2, pp. 251–69. Available at: http://doi.org/10.1080/03068374.2015.1037164 (accessed 27 April 2019).

Kalinina N.I. (2013) Militarizacija Blizhnego Vostoka: rol' Rossii [The Middle East: Hello to Russian Arms!]. *Security Index*, vol. 19, no 4 (107), pp. 25–40. (in Russian)

Kaura V. (2018) India's Changing Relationship With Russia: Challenges and Convergences. *The RUSI Journal*, vol. 163, no 1, pp. 48–60. Available at: http://doi.org/10.1080/03071847.2018.1447851 (accessed 27 April 2019).

Kumaraswamy P.R. (2008) Realism Replacing Rhetoric: Factors Shaping India's Middle East Policy. *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, vol. 97, no 397, pp. 575–87. Available at: http://doi.org/10.1080/00358530802207385 (accessed 27 April 2019).

Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (2000) Declaration on Strategic Partnership Between the Republic of India and the Russian Federation. Available at: http://www.mid.ru/ru/maps/in/-/asset_publisher/EpJ5G4lcymvb/content/id/598800 (accessed 27 April 2019). (in Russian)

Naidu G.V.C. (2013) India, Africa and the Indian Ocean. *Journal of the Indian Ocean Region*, vol. 9, no 2, pp. 189–207. Available at: http://doi.org/10.1080/19480881.2013.847557 (accessed 27 April 2019).

Pechishcheva L.A. (2018) Rossija – Indija: novyj "atomnyj sojuz" [Russia-India: A New "Nuclear Alliance"]. Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta. Serija: i politicheskie nauki *[Bulletin of the Moscow State University: Series: History and Political Science]*, no 4, pp. 151–6. (in Russian)

Pethiyagoda K. (2017) How India's Diaspora Affects Its Role in a Multipolar Middle East. Brookings Institute. Available at: https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2017/06/15/how-indias-diaspora-affects-its-role-in-a-multipolar-middle-east/ (accessed 26 September 2019).

Podvoisky G.L. (2015) Rol' islamskogo bankinga v investicionnom processe [Role of Islamic Banking in Investment Process]. Mir novoj jekonomiki *[Peace to the New Economy]*, no 3, pp. 28–33. (in Russian)

Pradhan P.K. (2013) India's Relationship With Saudi Arabia: Forging a Strategic Partnership. *Strategic Analysis*, vol. 37, no 2, pp. 231–41. Available at: http://doi.org/10.1080/09700161.2012.755773 (accessed 27 April 2019).

President of Russia (2018) Russia-India: A Reliable Partnership in a Changing World. Joint Statement by the President of the Russian Federation V.V. Putin and the Prime Minister of the Republic of India N. Modi. Available at: http://kremlin.ru/supplement/5343/ (accessed 27 April 2019). (in Russian)

Raja Mohan C. (2015) Modi's World: Expanding India's Sphere of Influence. New Delhi: Harper Collins India.

Ramana S. (2012) The Pakistan Factor in the India-Iran Relationship. *Strategic Analysis*, vol. 36, no 6, pp. 941–56. Available at: http://doi.org/10.1080/09700161.2012.728863 (accessed 27 April 2019).

Shekhar V. (2010) India and Indonesia: Reliable Partners in an Uncertain Asia. *Asia-Pacific Review*, vol. 17, no 2, pp. 76–98. Available at: http://doi.org/10.1080/13439006.2010.531114 (accessed 27 April 2019).

Sridharan K. (1996) The ASEAN Region in India's Foreign Policy. Aldershot: Dartmouth.

Srivastava N. (2017) Prospects for Russia-India Relations in the Indian Ocean Region. *Maritime Affairs: Journal of the National Maritime Foundation of India*, vol. 13, no 1, pp. 82–90. Available at: http://doi.org/10.1080/09733159.2017.1326566 (accessed 27 April 2019).

Stobdan P. (2016) "Druzhba-Fosti" to "Shared Trust, New Horizons." Narendra Modi and the World: The Ring View Inside Out (Y. Chowdhury, A. Diya Chowdhury (eds)). New Delhi: Bloomsbury.

Teja J. (2015) India-Iran Relations in a New Context. *American Foreign Policy Interests*, vol. 37, no 2, pp. 87–94. Available at: http://doi.org/10.1080/10803920.2015.1038922 (accessed 27 April 2019).

Twining D. (2008) India's Relations With Iran and Myanmar: "Rogue State" or Responsible Democratic Stakeholder? *India Review*, vol. 7, no 1, pp. 1–37. Available at: http://doi.org/ Available at: http://doi.org/10.1080/14736480801901147 (accessed 27 April 2019).

Yussef Nassasra D.A. (2017) Otnoshenija gosudarstv arabskogo mira i RF v voennoj sfere [Military Relations of the Arabic States and the Russian Federation]. Jetnosocium i mezhnacional'naja kul'tura *[Ethnic Society and Interethnic Culture]*, no 6 (108), pp. 168–77. (in Russian)

Zaharov A.I. (2018) Rossija i Indija v novyh geopoliticheskih realijah [Russia and India in the New Geopolitical Environment]. Vestnik Instituta vostokovedenija RAN *[Bulletin of the Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences]*, no 5, pp. 125–37. (in Russian)

Санкции в теории международных отношений: методологические противоречия и проблемы интерпретации[1]

Б.И. Ананьев

Ананьев Борис Игоревич – преподаватель, кафедра политической теории МГИМО МИД России; Российская Федерация, 119454, Москва, просп. Вернадского, д. 76; E-mail: ananyevboris92@gmail.com

Цель статьи – анализ современного состояния двух ведущих школ теории международно-политической мысли (реализма и либерализма) на предмет их объяснительных возможностей в отношении санкционной проблематики, сложившейся в результате введения санкций против России в 2014 г. и последующих ответных мер. Следуя за выдающимся социологом и историком науки Р. Мертоном, автор отмечает важную роль теорий среднего уровня в изучении феноменов, лежащих на пересечении предметных полей экономики, юриспруденции и политической науки, к которым относятся международные санкции. Вместе с тем обозначается очевидно назревшая необходимость вписать санкции в более широкий теоретический контекст, что позволит внести вклад в переосмысление характера современного международного взаимодействия. Развивая этот тезис, автор последовательно рассматривает парадигмы либерализма и реализма и приходит к выводу о том, что санкционная проблематика попадает в серую зону их объяснительного потенциала. В итоге автор делает заключение, что для решения поставленной задачи академическое сообщество должно либо отказаться от идеи изучать санкции в категориях высокой абстракции и вернуться к их инструментальному пониманию, либо адаптировать объяснительные принципы международного реализма и либерализма (что, вероятно, существенно изменит их облик), либо пойти по третьему пути, предусматривающему создание иной онтологии международных отношений.

Ключевые слова: теория международных отношений; политическая теория; санкции; экономические санкции; теория среднего уровня; методология

Для цитирования: Ананьев Б.И. (2019) Санкции в теории международных отношений: методологические противоречия и проблемы интерпретации // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 136–150 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-07.

Введение и предварительные замечания

Международно-политическая напряженность, спровоцированная событиями 2014 г., создала в научной и экспертной среде запрос на осмысление сложившейся обстановки, а также перспектив ее развития – об антироссийских санкциях и ответных шагах активно говорят в СМИ и на профильных площадках. Вместе с тем, несмотря на очевидно «модный» характер темы, российская политическая наука еще не сформировала контуров, которые могут быть положены в основу школы или национальной исследовательской традиции. В свою очередь, создание школы предполагает обращение к фундаментальным основам дисциплины, то есть к базовым составляющим теории между-

[1] Статья поступила в редакцию в марте 2019 г.

народных отношений в ее современном состоянии. Я полагаю, что потребность в таком шаге назрела и предпринимаю попытку рассмотреть санкции в контексте объяснительных возможностей больших школ мысли, которые не утрачивают своей значимости для большинства международников. Но прежде чем приступить непосредственно к рассмотрению заявленной темы, необходимо сделать несколько важных предварительных замечаний.

Во-первых, за исключением специально оговоренных в тексте случаев, под санкциями будут пониматься введенные ЕС, США и поддержавшими это решение государствами начиная с 17 марта 2014 г. в отношении ряда российских политиков и действующие по настоящий момент в виде расширенного пакета ограничительные меры, а также ответные действия российской стороны, собирательно названные контрсанкциями. Как известно, только в XX в. в качестве внешнеполитического инструмента санкции использовались более 170 раз [Elliott et al., 2009]; при этом бо́льшая часть из них приобрела статус рутинно-технической практики. Таким образом, санкционная проблематика является широкой и вполне укорененной в обозримом историческом прошлом, однако события 2014 г. создали на международной арене качественно новую ситуацию, которую необходимо осмыслить, инкорпорируя и не игнорируя ранее накопленные знания о санкционной проблематике.

Во-вторых, под методологическими аспектами в данной работе понимается как наиболее широкая концептуальная рамка исследовательского взгляда – парадигма (которая без смысловых искажений употребляется в качестве синонима подхода, школы мысли и исследовательской традиции), так и совокупность исследовательских методик и инструментов, то есть методология в узком понимании данного термина.

В-третьих, рассматривая две крупные парадигмы теории международных отношений – либерализм и реализм, я осознанно исключаю из предметного поля третью школу мысли – конструктивизм. Прежде всего, данный факт объясняется тем, что, в отличие от либерализма и реализма, «спорность и незавершенность процесса формирования конструктивизма как направления исследований заметна уже при первом приближении» [Алексеева, 2014, с. 5]. Это означает, что полноценная предварительная концептуализация сместит фокус статьи в сторону от ее изначальной цели. Однако вместе с тем представляется, что такое исследование целесообразно провести в будущем в ходе дальнейшего научного поиска на данном направлении. Кроме того, по словам одного из выдающихся представителей конструктивизма А. Вендта, конструктивизм не обладает предсказывающей и объяснительной функциями [Wendt, 1992], что дополнительно осложняет прямое неадаптированное сравнение трех ведущих парадигм в рамках одной работы. Косвенно тот факт, что конструктивизм в его международном измерении сегодня переживает не самые простые времена, подтверждается эмпирическими наблюдениями за наукой о международных отношениях. Так, в рамках заслуживающего внимания исследования «Академические практики прогнозирования в международных отношениях: методологические доминанты и нерешенные проблемы» была произведена аналитическая работа в отношении 160 прогностических статей из лидирующих журналов по тематике международных отношений за период с 2006 по 2015 г. [Ананьев и др., 2018]. Результаты показали, что число прогностических исследований, выполненных в парадигме конструктивизма, уступает двум другим большим школам; более того, в ближайшем будущем эта тенденция, скорее всего, сохранится.

В-четвертых, оговоримся, что рассуждения о вероятности глобального военного столкновения лежат вне фокуса данной работы. Мне близка идея «новой реальности» [Сушенцов, 2017] и соответствующая логика рассуждений, приводящая к выводу о том, что отношения между Россией и коллективным Западом вступили в новую фазу устой-

чивой, но предсказуемой и контролируемой конфронтации. Тем не менее это не означает, что такой миропорядок не нуждается в описании со стороны академического сообщества в категориях науки о международных отношениях.

Наконец, в-пятых, спецификой теории международных отношений является несколько менее выраженная сегодня, но не переставшая определять облик дисциплины конкуренция больших школ мысли, которые либо стремятся в одностороннем порядке завоевать монополию на интерпретацию международных процессов, предлагая для этого ряд эксклюзивных концепций – «визитных карточек» (например, «дилемма безопасности» в реализме, «идентичность» в конструктивизме, и т.д.), либо принципиально по-разному объясняют то или иное международно-политическое явление[2]. Именно подобный ход развития науки, канонически оформленный в виде «больших дебатов», и предопределил ее одновременные фрагментированность и целостность. Таким образом, периодически звучащий самоочевидный тезис о том, что ни одно явление международной действительности (в том числе санкции) не может быть объяснено исключительно с помощью одной парадигмы, в данной статье не оспаривается и одновременно не противоречит тому, что, во-первых, разбирая в данном конкретном случае санкционную проблематику, необходимо понимать сильные и слабые стороны уже имеющихся крупных теоретических построений, задающих тон ходу мысли международников (что и составляет непосредственно цель работы); во-вторых, теоретизирование как таковое (теория международных отношений не является исключением) не подразумевает выстраивание системы догм (это в принципе противоречит характеру научного знания), однако изначально заключает в себе действия по принципу "des Als Ob", то есть так, как если бы желаемый результат позволил лучшим из возможных способов восполнить пробел в знании об окружающей действительности (речь идет о нормативном компоненте теории). По аналогичным принципам проводится и диагностика уже существующих «больших теорий».

Данная работа имеет следующую структуру:

- Раздел «Введение и предварительные замечания», где перечисляются основные многозначные понятия, использованные в статье, и дается разъяснение авторского словоупотребления.
- Раздел «Двигаясь по лестнице абстракции», в котором представлено обоснование целесообразности.
- Раздел «За чертой взаимозависимости», посвященный анализу объяснительных возможностей (нео)либерализма при изучении санкционной проблематики.
- Раздел «Преждевременный реванш реализма», посвященный анализу объяснительных возможностей (нео)реализма при изучении санкционной проблематики.
- Раздел «Выводы и дальнейшая дискуссия», обобщающий ключевые авторские заключения, а также намечающий основные потенциальные точки дальнейшей дискуссии по теме работы.

Двигаясь по лестнице абстракции

Выдающийся социолог и историк науки Р. Мертон в знаковой работе «Социальная теория и социальная структура» отмечал: «Подобно многим другим часто применяемым

[2] Например, с позиций либерализма, рост числа асимметричных конфликтов в конце XX – начале XXI вв. можно объяснить увеличением количества влиятельных негосударственных акторов, отстаивающих собственные интересы, а с позиций реализма – разбалансировкой классической структуры межгосударственного противостояния, при которой оно смещается преимущественно в сторону прокси-войн.

словам, слово “теория” грозит стать бессмысленным. Из-за разнообразия его референтных значений – куда входит все: от второстепенных рабочих гипотез и обстоятельных, но туманных и неупорядоченных рассуждений до аксиоматических систем мышления – употребление этого слова скорее затрудняет понимание, чем способствует ему» [Мертон, с. 64]. Изначально высказанный в отношении социологии, этот тезис оказался органично применим и к политической науке в целом, очень точно и резко высветив проблему хода исследовательской мысли, заключенной между Сциллой и Харибдой высокой абстракции и приземленной эмпирики. Предложенный Мертоном компромисс в виде теорий среднего уровня способствовал гармонизации методологически фрагментированного знания о социально-политической действительности, но при этом не снял вопрос о том, как определить оптимальную степень абстракции и отдаленности от изучаемого объекта в конкретном отдельно взятом случае.

Вместе с тем данный вопрос расположен не только в плоскости философии науки, но и заключает в себе выраженную практико-ориентированную составляющую, поскольку некоторые явления окружающей международно-политической действительности чувствительны к исследовательскому инструментарию[3]. Ярким примером подобного рода феноменов являются международные экономические санкции, которые в первом приближении допускают вариативность применяемых для их изучения методов научного поиска и объяснительных парадигм.

Представление санкционной проблематики в виде набора теоретических построений среднего уровня, безусловно, оправданно; более того, на сегодняшний день именно этот путь широко распространен в академической среде. В данном случае задача, которую решает экспертно-аналитическое сообщество, – сделать санкции «умнее» в условиях, когда экономические ограничительные меры повсеместно признаются в качестве одного из наиболее популярных внешнеполитических инструментов. Популярность, однако, не означает эффективности; эксперт отдела политического прогнозирования Госдепартамента США Э. Фишман убедительно иллюстрирует это следующим примером. «В марте 2016 г., – отмечает Фишман, – министр финансов США Дж. Лью сделал важное предостережение: “Мы должны осознавать риск чрезмерного использования санкций, которое может подорвать наши лидирующие позиции в глобальной экономике и эффективность самих санкций”. Чем больше Соединенные Штаты полагаются на санкции, – отметил Лью, – тем активнее другие страны пытаются избавиться от зависимости от американской финансовой системы и таким образом уменьшить свою уязвимость в случае введения санкций США» [Фишман, 2018]. В аналогичном ключе высказываются и авторы материала с говорящим названием «Как правильно выстроить политику санкций в отношении Китая» З. Купер и Э. Лорбер: «...объем американо-китайских хозяйственных отношений настолько велик, что у Вашингтона нет реальных рычагов экономического давления на Пекин. Более того, политические круги США должны отдавать себе отчет в том, что инициирование широкомасштабных санкций против Китая будет стратегически неверно и просто невыполнимо на практике. Тем не менее точечные, продуманные санкции могут позволить добиться от Пекина нужного поведения малой кровью» [Cooper, Lorber, 2016]. Иными словами, «новые санкции» должны быть вариативнее и адаптивнее ограничительных мер прошлого [Feaver, Lorber, 2015], а государство-инициатор – как минимум на шаг впереди в оценке

[3] Важно отметить, что в отличие от так называемых сущностно-оспариваемых концепций, которые являются объектами конкуренции со стороны больших школ мысли или идеологий (например, принципиально различная трактовка справедливости в консерватизме и социализме), речь идет именно о противопоставлении применяемых методов и методик по оси «эмпирическое – абстрактное». Об этом см.: [Gallie, 1955].

их эффективности и последствий. Такой подход опирается на традиционную для теорий среднего уровня сильную эмпирическую составляющую, что вполне объяснимо; санкции в данном случае понимаются расширительно, то есть содержательно близки к понятию торговых войн[4].

Однако даже в эпоху «умных» санкций их ход и возможные последствия все еще сложно прогнозировать, в связи с чем с другого конца проблемного поля звучат несколько иные голоса. О том, сохранится ли в будущем динамика использования санкций как инструмента внешней политики, рассуждает один из ведущих американских международников Д. Дрезнер. В похожем ключе высказывается и традиционно близкий к политическому истеблишменту страны Р. Хаас: «США должны демонстрировать сдержанность и уважение к другим, чтобы восстановить репутацию мягкого актора. Для этого придется отказаться от некоторых шагов, которые Америка практиковала во внешней политике в последние годы. Прежде всего, забыть об авантюрных вторжениях в другие страны и экономической политике как оружии, то есть чрезмерном использовании санкций и тарифов. Но самое главное – пересмотреть рефлекторное противодействие многостороннему подходу» [Хаас, 2019]. И дело здесь, скорее, не в пессимизме отдельных экспертов, равно как и не в их идеалистических настроениях относительно будущего: вопрос заключается в потребности вписать инструментальное понимание санкций в более широкий общетеоретический контекст. Такая позиция менее распространена, однако заслуживает пристального внимания и вызывает закономерный вопрос: насколько теория международных отношений в ее современном виде, формируемая, прежде всего, двумя большими школами мысли[5], способна объяснить характер и природу текущего санкционного противостояния (задача минимум) и предсказать его будущее (задача максимум). Решать данную исследовательскую задачу представляется целесообразным за счет последовательного рассмотрения представленных выше ведущих школ международных исследований на предмет их конгруэнтности.

За чертой взаимозависимости

Наиболее уязвимой перед лицом сложившейся ситуации предстает парадигма либерализма[6] в ее как мягких, так и выраженных формах. Это можно объяснить тем, что лежащая в основе большинства построений либерализма установка, согласно которой мир является порождением баланса интересов, образующих состояние взаимозависимости (проще говоря, рационально постигаемый миропорядок, при котором потери от поражения в потенциальном конфликте значительно превышают выгоды от потенциального выигрыша [Keohane, Nye, 1987]), больше не обладает достаточной объяснительной способностью. Уже в 2000 г., говоря о теории комплексной взаимозависимости, К. Уолтц вполне обоснованно подчеркнул, что «это положение, при котором ни одна из сторон не может совершить какой-либо маневр, не ущемив других; как будто круги от маленького камня вызывают резонанс подобный шторму. И чем теснее взаимозависимость, тем более выраженные формы приобретает этот эффект, так что труднее реа-

[4] В программной для российской школы международных исследований статье «Экономические санкции как политическое понятие» И.Н. Тимофеев обращает внимание на отсутствие в классических работах терминологического единообразия, вследствие чего в экспертном сообществе сформировались две традиции: выросший из Хафбауэра, Шотта и Элиотта собирательный подход и опирающаяся на Р. Пейпа узкая интерпретация, предполагающая различие между санкциями как политически мотивированными шагами и торговыми войнами. См.: [Тимофеев, 2018; Лякин, Рогов, 2017].

[5] См. разд. «Введение и предварительные замечания».

[6] В данной работе автор осознанно не разделяет «классические» и «нео-» парадигмы, используя общие названия «либерализм» и «реализм» без ущерба для качества аргументации.

лизовать национальные интересы, не принимая во внимание национальные интересы других сторон [и не угрожая им либо своими действиями, либо попытками контролировать действия оппонентов. – *Примеч. авт.*]. <...> Таким образом, взаимозависимость может в той же степени провоцировать войны, в которой ей часто приписывают способность устанавливать мир» [Waltz, 2000].

Безусловно, замечания Уолтца не автономны, а, напротив, являются органическим продолжением полномасштабной критической линии, выстроенной как минимум по двум направлениям. С одной стороны, выгоду от сотрудничества имеет смысл рассматривать не в абсолютном, а в относительном выражении, сосредоточившись на вопросе распределения благ между участниками кооперации. В этом смысле для государства зачастую более принципиально добиться такой конфигурации, при которой оно не максимизирует собственные достижения, а минимизирует выгоду ключевых оппонентов [Gieco, 1988]. С другой – приведенная выше схема в большей степени присуща либо биполярной системе, либо структуре со значительной асимметрией в ресурсах и возможностях акторов, в то время как полицентричность предполагает акцент на валовые показатели [Duncan, 1991]. Однако даже если не принимать во внимание отмеченную выше амбивалентную природу одной из ключевых конструкций школы либерализма, невозможно игнорировать тенденцию (или, по крайней мере, очевидные попытки) нивелировать последствия экономической кооперации, обеспечив максимально возможный уровень хозяйственной автономии (в том числе ее радикальное проявление – намеренно культивируемую экономическую конкуренцию с соответствующим набором санкций как протекционистских инструментов). В этом смысле можно говорить о размывании основ взаимозависимости, когда осознание потенциального экономического ущерба в случае конфронтации уже не является решающим аргументом и предохранительным механизмом, а санкции становятся наглядным тому подтверждением.

В защиту объяснительных возможностей либерализма его сторонники могут возразить, что по своей сути представленная ситуация не является парадоксальной либо аномальной, поскольку она может быть описана – по крайней мере, отчасти – в категориях адаптированной к требованиям времени концепции кооперативной безопасности, когда санкции предстают в виде упреждающей либо непосредственной реакции объединенной коллективной волей и базовыми интересами группы государств на потенциально опасные или уже совершенные подрывные действия со стороны конкретного субъекта международных отношений. Однако пример с санкциями в отношении России нарушает целостность подобных построений, создавая ряд внутренних противоречий. Так, если трактовать кооперативную безопасность, опираясь на одного из «отцов-основателей», Р. Кеннеди, то следует признать, что, во-первых, фокус внимания исследователя смещен в сторону угроз, спровоцированных потенциальным распространением оружия массового поражения, террористических и экстремистских акций и внутригосударственных конфликтов (то есть сценарий неприемлемого поведения какого-либо из государств и, соответственно, адекватной реакции на подобное поведение проработан не столь детально) [Цыганков, 2000]. Во-вторых, важным условием для построения системы кооперативной безопасности является ее инклюзивный характер. Для Кеннеди это означает необходимость учесть интересы всех участников, что вызывает закономерный и по своей сути полемический, а значит, неразрешимый вопрос о том, насколько интересы России принимались во внимание в 2014 г., когда санкции вводились под предлогом ответа на ее неприемлемые действия на международной арене, а также были созданы предварительные условия для того, чтобы предотвратить и исключить подобный сценарий развития ситуации, заменив его менее конфронтационным.

Если же разделять иную точку зрения на сущность кооперативной безопасности, представленную Р. Коэном, согласно которой эта система представляет собой симбиоз коллективной безопасности и обороны, который в сочетании с «проецированием стабильности» [Коэн, 1999] заключает в себе и императивное начало, то в таком случае санкции стоит трактовать как инструмент «принуждения непокорных»[7], а это, по меткому замечанию П.А. Цыганкова, значит, что «трудно отделаться от впечатления, что речь идет о безопасности узкого круга избранных государств, причем ради сохранения (или продвижения?) общих интересов они не должны останавливаться перед применением силы по отношению к странам, не участвующим в данной системе» [Цыганков, 2000, с. 5]. Очевидно, что подобная постановка вопроса не вписывается в логику либеральной мысли, а эксклюзивный характер кооперативной безопасности, институционально закрепленный в виде присутствия на международной арене организаций со сверхполномочиями (для Коэна – это НАТО) и как минимум несовпадающими интересами создает политико-правовую коллизию, в результате которой значительная часть санкций вводится без соответствующего решения Совета Безопасности ООН, что позволяет открыто ставить вопрос об их легитимности.

Вторая принципиальная для либерализма линия аргументации опирается на понятие международного режима, собирательно понимаемого, во-первых, как социальный институт, то есть устойчивую конфигурацию правил поведения, ролей и отношений; во-вторых, как конкретную специфическую регулируемую область международных отношений в противовес более широким и глобальным структурам [Levy et al., 1995]. Даже если не принимать во внимание критические замечания части научного сообщества относительно слабой теоретической проработанности проблематики отдельных режимов (в частности, контроля над вооружениями [Gallagher, 2012]), события показывают, что сегодня вполне уместно говорить если не о деградации, то, по крайней мере, об эрозии не просто конкретных элементов системы режимов, но – что, вероятно, более важно – самой идеи режима как универсального регулятора международной действительности и страховочного механизма в ситуации нарастания конфликтности. Изначальный оптимизм в отношении возможностей и перспектив режимов уступил место, скорее, сдержанной настороженности, возникшей не в последнюю очередь на фоне их кризиса, а также полноценного распространения санкционного противостояния на те сферы, которые традиционно воспринимались как системообразующие с точки зрения интересов международного сообщества. Если, скажем, сложности с инклюзивным нормативным регулированием охраны окружающей среды достаточно давно и прочно закрепились в повестке как чувствительные, но предсказуемые и в целом приемлемые здесь и сейчас, то сворачивание международного сотрудничества в области освоения космоса, а также противодействия терроризму и организованной преступности вызывает бо́льшую озабоченность экспертного сообщества. Подобное положение дел демонстрирует очертания пределов взаимозависимости и сотрудничества, за которыми лежит во многом неприглядное для сторонников либеральной парадигмы, но принципиально важное для изучения и понимания пространство односторонних действий по продвижению национальных интересов в духе шмиттовского политического, когда в полярности этики и экономики «конечно, обнаруживается удивительная систематичность и последовательность, и эта система, мнимо неполитическая и якобы даже антиполитическая, либо служит существующему разделению на группы друзей и врагов, либо же ведет к новому и потому неспособна избежать политического как своего неминуемого следствия» [Василик, 2000, с. 42–43].

[7] Метафора заимствована у И.Н. Тимофеева. См.: [Тимофеев, 2019].

Преждевременный реванш реализма

Завершая рассуждения об объяснительных возможностях либерализма мыслью о «реванше» политического в международном измерении, мы отмечаем вполне объяснимое желание в противовес рассмотреть парадигму, которая в своей природе заключает дихотомию друга и врага, то есть реализм. На первый взгляд, именно реализм адекватен текущему состоянию мирополитического взаимодействия; более того, создается впечатление, что описание санкционной проблематики ведется преимущественно в категориях политического реализма, в числе которых, прежде всего, национальный интерес и прагматизм. Если обратить внимание на риторику официальных российских и американских СМИ по вопросу антироссийских санкций, то ее «реалистская» окрашенность вряд ли вызовет сомнения.

1) «Администрация президента пока не ознакомилась с сутью предлагаемых Госдумой ответных мер против США, однако в Кремле уверены, что контрсанкции не причинят ущерба национальной экономике», – заявил журналистам пресс-секретарь главы государства Д. Песков. <...> «О приоритете национальных интересов России при принятии таких решений неоднократно говорил президент В. Путин», – подчеркнул Песков. «Интерес российских парламентариев к теме противодействия антироссийской санкционной политике объясним и понятен, – отметил представитель Кремля: депутаты работают над минимизацией последствий введенных против России санкций и над ответными мерами» [Ведомости, 2018].

2) Прежде о том, что Москва оставляет за собой право ответить на санкции, принятые Вашингтоном в отношении российских предпринимателей и компаний, заявляли в российском МИДе. «Если власти США предпочитают рвать экономические и прочие связи с Россией, это их право, как мы оставляем за собой право на ответ», – утверждали во внешнеполитическом ведомстве. «Медведев после этого поручил правительству проработать меры поддержки для попавших под санкции компаний. Экономические санкции хотя и являются инструментом политического влияния, бьют по обычным людям», – подчеркивал премьер, уточняя, что именно поэтому меры господдержки будут направлены «не на компенсацию потерь владельцев компаний, а прежде всего на сохранение производств и рабочих мест» [РБК, 2018].

3) Текущие дебаты о санкциях в отношении России сосредоточены вокруг того, какие меры должны применяться и кто должен быть их объектом. Действительно ли мы наказываем тех, чье поведение мы хотим изменить? Достаточно ли проблем испытывают те, кто виновен в хаосе на Украине и в Крыму, в безрассудных покушениях на С. Скрипаля и других лиц, в необоснованных вмешательствах в выборы на Западе? Можем ли мы уязвить российские элиты настолько, чтобы это наконец заметил В. Путин? Предпринимаем ли мы достаточно усилий? [Twigg, 2019]

Более того, уже упомянутый Э. Фишман, рассуждая вполне в духе реализма, предлагает США проводить своего рода «санкционные учения»: «Соединенным Штатам нужно готовиться к грядущим экономическим баталиям, реформируя свой санкционный аппарат. <...> В первую очередь нужно на постоянной основе наладить процесс проработки санкций на экстренный случай. Так же как военные прорабатывают детальные планы войн, которые когда-нибудь могут понадобиться, сотрудники Госдепартамента, Минфина и других ведомств должны создать и постоянно обновлять типовые планы быстрого введения санкций в случае необходимости. Чтобы отработать эти планы на практике и продемонстрировать готовность властей США их применить, нужно регулярно проводить что-то вроде военных учений с симуляцией кризисов, в разрешении которых санкции способны сыграть существенную роль» [Фишман, 2018].

Однако важно четко понимать, что уместные – и даже, успешные – с точки зрения так называемого адвокатирования политического курса (policy-advocacy) приемы, используемые в медийной и околомедийной риторике, зачастую оказываются несостоятельными в рамках академического дискурса в его узком понимании. В этой связи оценивать потенциал реализма необходимо, прежде всего, с теоретико-методологических позиций, сосредоточившись на его внутренних противоречиях.

Главная проблема реализма заключается в его трактовке движущих сил международных отношений. Даже если принять во внимание определенные расхождения в позициях авторов-реалистов (которые преимущественно касаются границ применения силы на международной арене [Elman, Jensen, 2014]), то парадигма носит государствоцентричный характер, то есть исходит из той предпосылки, что именно государства продолжают оставаться субъектами международных отношений [Freyberg-Inan, 2009]. Однако если сопоставить этот центральный для реализма тезис с практикой введения и реализации ограничительных мер, то возникает очевидное противоречие: санкции вводятся государствами в отношении конкретных лиц и компаний, что не вписывается в логику государствоцентричных международных отношений, являясь отражением их более сложной структуры.

Опираясь на хрестоматию «Политика санкций: цели, стратегии, инструменты» [Тимофеев, Махмутов, 2018], подготовленную Российским советом по международным делам (РСМД) в рамках систематизации российского опыта изучения санкционной проблематики, а также на исследование «Влияние международных санкций на устойчивое развитие России» [Ananyev et al., 2018], можно составить таблицы, демонстрирующие субъектно-объектное измерение международных экономических санкций в отношении России.

Таблица 1. Отраслевое измерение санкций

Отрасль экономики	**Введенные санкции**
ТЭК	Санкции в отношении топливно-энергетических компаний, их дочерних и аффилированных структур («Роснефть», «Транснефть», «Новатэк», «Газпром», «Газпромнефть», «Лукойл», «Сургутнефтегаз»). Запрет на экспорт технологий, связанных с нефтедобычей и нефтепереработкой. Замораживание существующих совместных проектов в сфере нефтяной промышленности и приостановка разработки новых
Финансы и банковский сектор	Замораживание финансовых активов физических и юридических лиц. Ограничения в отношении размещения средств в зарубежных банках. Ограничение возможностей по ведению банковской деятельности «Сбербанк», ВТБ, «Газпромбанк», «Внешэкономбанк», «Россельхозбанк». Сокращение доступа к кредитным средствам. Отключение от международных платежных систем
ОПК (Оборонно-промышленный комплекс)	Прекращение двусторонних сделок по продаже вооружений. Запрет на поставку российской стороне технологий военного назначения, а также продукции двойного применения
Внеотраслевые санкции	Персональные ограничения в отношении физических и юридических лиц. Отказ от инвестиционной деятельности, а также поставки оборудования и материалов, применяемых в ключевых отраслях промышленности Крыма и Севастополя

Источник: составлено автором.

Таблица 2. Субъектно-объектное измерение санкций

Санкции в отношении государства как актора международных отношений	**Санкции в отношении негосударственных акторов**
Исключение России из «Большой восьмерки». Замораживание военно-технического сотрудничества с НАТО, США и ЕС, включая сокращение сотрудничества в Арктике. Сворачивание межправительственного диалога в традиционных форматах российско-американской президентской комиссии, Совета Россия – НАТО, Россия и Совет Европы. Прекращение сотрудничества в области мирного атома. Прекращение сотрудничества в области борьбы с международным наркотрафиком и незаконным оборотом наркотиков. Сворачивание сотрудничества по борьбе с международным терроризмом. Введение комплекса ограничительных мер в отношении Крыма и Севастополя как субъектов Российской Федерации. Ограничения вещания российских телеканалов	Замораживание международными платежными системами Visa и MasterCard операций ряда российских банков (включая заморозку операций с банковскими картами на территории Крыма). Санкции в отношении финансово-банковской системы (в том числе английский The Criminal Finances Bill – «Закон о криминальных финансах»). Таргетированные ограничительные меры в отношении представителей бизнес- и политической среды (в том числе положение о «политически значимых лицах»)*

* Уже в 2017 г. под санкциями находились 78 федеральных политиков, чиновников и военных, 29 политиков Крыма и Севастополя, 16 бизнесменов и четыре общественных деятеля. См.: [Демьянчук, 2017].

Источник: составлено автором.

Таким образом, называя санкции, например, «антироссийскими», мы должны понимать, что в рамках академического дискурса это в определенном смысле метафора. Таблицы демонстрируют отмеченный выше парадокс: оставаясь приверженцем реализма, необходимо либо признать, что санкции являются несущественным – своего рода косметическим – элементом международных отношений, который можно не принимать во внимание, либо сделать вывод о том, что реализм в его современном виде испытывает сложности в интерпретации действительности.

Выводы и дальнейшая дискуссия

Рассмотрение санкционной проблематики с теоретико-методологических позиций показывает, что на сегодняшний день две ведущие парадигмы в теории международных отношений – либерализм и реализм в их современном состоянии – сталкиваются со сложностями в интерпретации действительности, поскольку заключают в себе ряд внутренних противоречий.

Либерализм в его собирательном понимании уязвим в вопросах экономического измерения международных отношений (комплексная взаимозависимость), а также в трактовке международных режимов как универсального регулятора и предохранительного механизма в условиях нарастания конфликтности.

В то же время реализм, который, на первый взгляд, может быть использован для описания сегодняшней санкционной реальности в противовес либерализму, также имеет и слабые стороны. Несмотря на то что зачастую санкционная риторика обладает выраженной реалистской окраской (прежде всего речь идет о возросшей частотности

использования категорий силы, национального интереса и прагматизма), в строгом академическом понимании реализм нуждается в адаптации, поскольку его акцент на государствоцентричности международных отношений вынуждает либо игнорировать тот факт, что значительная часть санкций вводится государствами в отношении негосударственных субъектов, либо нивелировать роль государства, что, безусловно, нанесет серьезный удар по ядру самой парадигмы.

В результате санкционная проблематика оказывается в своего рода серой зоне объяснительных конструкций уровня высокой абстракции, в то время как потребность ее осмысления не только с помощью теорий среднего уровня явно назрела. Решение этой задачи требует либо серьезного вмешательства в фундаментальные основы двух ведущих школ международно-политической мысли (что, возможно, значительно отразится на их будущем облике), либо отказа от идеи осмыслять санкции в категориях больших теорий в принципе (тогда, вероятно, академическая мысль будет двигаться в сторону классического институционализма с соответствующим набором поддерживающих теорий среднего уровня и исследовательских инструментов), либо поиска «третьего пути», которым, в частности, может стать обращение к конструктивизму как основе для создания новой онтологии международного взаимодействия (однако этот путь существенно ограничен фрагментированностью и неочевидным созидательным потенциалом самого конструктивизма в его нынешнем виде). Так или иначе, полагаю, что дальнейшая дискуссия на данном направлении будет сосредоточена вокруг возможности инкорпорировать и легитимизировать эмпирические данные, полученные в ходе изучения санкций нетрадиционными для современной теории международных отношений исследовательскими инструментами.

Источники

Алексеева Т.А. (2014) Мыслить конструктивистски: открывая многоголосный мир // Сравнительная политика. Т. 14. № 1. С. 5. Режим доступа: https://doi.org/10.18611/2221-3279-2014-5-1(14)-4-21 (дата обращения: 01.06.2019).

Ананьев Б.И., Кокарев К.П., Силаев Н.Ю., Сушенцов А.А., Чеков А.Д., Фомин И.В. (2018) Академические практики прогнозирования в международных отношениях: методологические доминанты и нерешенные проблемы // Вестник МГИМО-Университета. Т. 63. № 6. С. 159–193. Режим доступа: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-159-193 (дата обращения: 01.06.2019).

Василик М.А. (ред.) (2000) Политология: хрестоматия. М.: Гардарики.

Ведомости (2018) Кремль допустил санкции против США, но не в ущерб национальным интересам. 13 апреля. Режим доступа: https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/04/13/766634-kreml-prokommentiroval-ideyu-deputatov-vvesti-otvetnie-sanktsii-protiv-ssha (дата обращения: 01.06.2019).

Демьянчук А. (2017) Три года санкций: потери и приобретения // ТАСС. 17 марта. Режим доступа: https://tass.ru/politika/4103932 (дата обращения: 01.06.2019).

Коэн Р. (1999) Кооперативная безопасность. Структурная схема для лучшего будущего? Ч. 1. Терроризм и антитеррористическая деятельность. Гармиш-Партенкирхен.

Лякин А.Н., Рогов М.И. (2017) Санкции и контрсанкции: использование политических инструментов для реализации экономических целей // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. Т. 13. № 8. С. 1396–1414. Режим доступа: https://doi.org/10.24891/ni.13.8.1396 (дата обращения: 01.06.2019).

Мертон Р.К. (2006) Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ; Хранитель.

РБК (2018) Лидеры фракций внесли в Госдуму проект об ответных мерах на санкции США. 13 апреля. Режим доступа: https://www.rbc.ru/politics/13/04/2018/5ad054319a7947e1865fa03e (дата обращения: 01.06.2019).

Сушенцов А.А. (2017) Режим санкций и новая экономическая реальность // Россия в глобальной политике. 7 апреля. Режим доступа: https://globalaffairs.ru/global-processes/Rezhim-sanktcii-i-novaya-ekonomicheskaya-realnost-18669 (дата обращения: 01.06.2019).

Тимофеев И.Н. (2018) Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. Т. 59. № 2. С. 26–42. Режим доступа: https://vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/764/768 (дата обращения: 01.06.2019).

Тимофеев И.Н. (2019) Принуждение непокорных. Идеальный шторм санкционной войны: доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай». Режим доступа: http://ru.valdaiclub.com/files/24564/ (дата обращения: 01.06.2019).

Тимофеев И.Н., Махмутов Т.А. (ред.) (2018) Политика санкций: цели, стратегии, инструменты: хрестоматия. Российский совет по международным делам (РСМД). М.: НП РСМД. Режим доступа: https://russiancouncil.ru/upload/iblock/796/riac_sanctions_book.pdf (дата обращения: 01.06.2019).

Фишман Э. (2018) Умные санкции. Как вести борьбу в эпоху экономических войн // Россия в глобальной политике. 13 февраля. Режим доступа: https://globalaffairs.ru/number/Umnye-sanktcii-19360 (дата обращения: 01.06.2019).

Хаас Р. (2019) Чем закончится миропорядок // Россия в глобальной политике. 21 января. Режим доступа: https://globalaffairs.ru/global-processes/Chem-zakonchitsya-miroporyadok-19919 (дата обращения: 01.06.2019).

Цыганков П.А. (2000) Безопасность: кооперативная или корпоративная? (Критический анализ международно-политической концепции) // Полис. Политические исследования. № 3. С. 128.

Ananyev B., Vaslavskiy Y., Sergi B. (2018) The Impact of International Sanctions on Russia's Sustainable Development. Exploring the Future of Russia's Economy and Markets: Towards Sustainable Economic Development / B. Sergi (ed.). Bingley: Emerald Publishing Limited. P. 201–218.

Cooper Z., Lorber E. (2016) Sanctioning the Dragon // The National Interest. February 23. P. 36–42. Режим доступа: https://nationalinterest.org/feature/the-right-way-sanction-china-15285 (дата обращения: 01.06.2019).

Duncan S. (1991) Relative Gains and the Pattern of International Cooperation // American Political Science Review. Vol. 85. No. 3. P. 701–726.

Elliott K., Hufbauer G., Oegg B., Shott J. (2009) Economic Sanctions Reconsidered. Peterson Institute for International Economics.

Elman C., Jensen M. (2014) The Realism Reader. N.Y.: Routledge.

Feaver P.D., Lorber E.B. (2015) The Sanctions Myth // The National Interest. June 15. Режим доступа: https://nationalinterest.org/feature/the-sanctions-myth-13110 (дата обращения: 01.06.2019).

Freyberg-Inan A., Harrison E., James P. (eds) (2009) Rethinking Realism in International Relations: Between Tradition and Innovation. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Gallagher N.W. (ed.) (2012) Arms Control: New Approaches to Theory and Policy. L.: Routledge.

Gallie W.B. (1955) Essentially Contested Concepts // Proceedings of the Aristotelian Society. Vol. 56. P. 167–198.

Gieco J.M. (1988) Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of Newest Liberal Institutionalism // International Organization. Vol. 42. No. 3. P. 485–507.

Keohane R.O., Nye J.S. (1987) Power and Interdependence Revisited // International Organization. Vol. 41. No. 4. P. 725–753.

Levy M.A., Young O.R., Zurn M. (1995) The Study of International Regimes // European Journal of International Relations. Vol. 1. No. 3. P. 267–330. Режим доступа: https://doi.org/10.1177/1354066195001003001 (дата обращения: 01.06.2019).

Twigg J. (2019) Russia is Winning the Sanctions Game // The National Interest. March 14. Режим доступа: https://nationalinterest.org/blog/skeptics/russia-winning-sanctions-game-47517 (дата обращения: 01.06.2019).

Waltz K.N. (2000) Structural Realism After the Cold War // International Security. Vol. 25. No. 1. P. 5–41. Режим доступа: https://doi.org/10.1162/016228800560372 (дата обращения: 01.06.2019).

Waltz K.N. (2008) Realism and International Politics. N.Y.: Routledge.

Wendt A. (1992) Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. P. 394.

Sanctions in IR: Understanding, Defining, Studying[1]

B. Ananyev

Boris Ananyev – Lecturer, Department of Political Theory, MGIMO University; 76 Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation; E-mail: ananyevboris92@gmail.com

Abstract

This article examines the ability of the two leading theoretical perspectives in international relations (IR) – realism and liberalism – to explain various aspects of sanctions implemented against Russia after 2014, as well as Russia's countermeasures. Following arguments developed by Robert K. Merton, the author underlines the importance of middle-range theories in studying phenomena that lie at the confluence of economics, legal studies and political science, e.g. international sanctions. Moreover, the author points out the evident and pressing need to integrate sanctions within a broader theoretical context which would contribute to rethinking the nature of contemporary political interactions.

The author consequently tests liberal and realist paradigms and concludes that sanctions fall into the grey zone of their explanatory capabilities. Finally, the author concludes that scholars should either abandon the idea of studying sanctions in terms of big theories and return to an instrumental understanding or they should reconfigure international realist and liberal explanatory principles – which would probably change the paradigms significantly. A third option is to develop a new ontology of international relations.

Keywords: IR theory; political theory; sanctions; economic sanctions; middle-range theory; methodology

For citation: Ananyev B. (2019) Sanctions in IR: Understanding, Defining, Studying. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 3, pp. 136–150 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-07.

References

Alexeyeva T.A. (2014) Myslit' konstruktivistski: otkryvaya mnogogolosnyi mir [Think Like a Constructivist: Discovering a Polyphonic World]. *Comparative Politics Russia*, vol. 1, no 14, pp. 4–21. Available at: https://doi.org/10.18611/2221-3279-2014-5-1(14)-4-21 (accessed 1 September 2019). (in Russian)

Cooper Z., Lorber E. (2016) The Right Way to Sanction China. The National Interest, 23 February. Available at: https://nationalinterest.org/feature/the-right-way-sanction-china-15285 (accessed 1 September 2019).

Elman C., Jensen M. (2014) *The Realism Reader*. New York: Routledge.

Feaver P.D., Lorber E.B. (2015) The Sanctions Myth. The National Interest, 15 June. Available at: https://nationalinterest.org/feature/the-sanctions-myth-13110 (accessed 1 September 2019).

Fishman E. (2018) Umnye sankcii. Kak vesti bor'bu v epohu ekonomicheskih vojn [Smart Sanctions: How to Fight in the Era of Economic Warfare]. Russia in Global Affairs, 13 February. Available at: https://globalaffairs.ru/number/Umnye-sanktcii-19360 (accessed 10 January 2019). (in Russian)

Fomin I.V., Kokarev K.P., Ananyev B.I., Silaev N.Y., Sushentsov A.A., Chekov A.D. (2018) Akademicheskie praktiki prognozirovaniya v mezhdunarodnyh otnosheniyah: metodologicheskie dominanty I nereshennye problem [Forecasting Practices in Academic IR: Methodological Mainstream and Unsolved Problems]. *MGIMO Review of International Relations,* vol. 6, no 63, pp. 159–93. Available at: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-159-193 (accessed 1 September 2019). (in Russian)

Freyberg-Inan A., Harrison E., James P. (eds) (2009) *Rethinking Realism in International Relations: Between Tradition and Innovation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

[1] The editorial board received an article in March 2019.

Gallagher N.W. (ed.) (2012) *Arms Control: New Approaches to Theory and Policy*. London: Routledge.

Gallie W.B. (1956) Essentially Contested Concepts. *Proceedings of the Aristotelian Society*, vol. 56, no 1, pp. 167–98. Available at: https://doi.org/10.1093/aristotelian/56.1.167 (accessed 1 September 2019).

Gieco J.M. (1988) Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of Newest Liberal Institutionalism. *International Organization*, vol. 42, no 3, pp. 485–507. Available at: http://doi.org/doi:10.1017/S0020818300027715 (accessed 1 September 2019).

Haass R. (2019) Chem zakonchitsya miroporyadok [How a World Order Ends and What Will Replace It]. Russia in Global Affairs, 21 January. Available at: https://globalaffairs.ru/global-processes/Chem-zakonchitsya-miroporyadok-19919 (accessed 15 February 2019). (in Russian)

Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered, Third Edition*. Peterson Institute for International Economics.

Keohane R.O., Nye J.S. (1987) Power and Interdependence Revisited. *International Organization*, vol. 41, no 4, pp. 725–53. Available at: http://www.jstor.org/stable/2706764 (accessed 1 September 2019).

Kohen R. (1999) *Kooperativnaya bezopasnost'. Structurnaya shema dlya luchshego buduschego? Ch. 1: Terrorism i antiterroristicheskaya deyatelnost'* [Does Cooperative Security Fit the Future World Well? Ch. 1. Terrorism and Counter-Terrorism]. Garmish-Partenkirhen. (in Russian)

Levy M.A., Young O.R., Zürn M. (1995) The Study of International Regimes. *European Journal of International Relations*, vol. 1, no 3, pp. 267–330. Available at: https://doi.org/10.1177/1354066195001003001 (accessed 1 September 2019).

Lyakin A.N., Rogov M.I. (2017) Sankcii i kontrsankcii: ispol'zovanie politicheskih instrumentov dlya realizacii economicheskih celej [Sanctions and Counter-Sanctions: The Use of Political Tools for Economic Purposes]. *National Interests: Priorities and Security*, vol. 13, no 8, pp. 1396–1414. Available at: https://doi.org/10.24891/ni.13.8.1396. (in Russian)

Merton R.K. (2006) *Social'naya teoriya I Social'naya struktura* [*Social Theory and Social Structure*]. Moscow: AST, Hranitel'. (in Russian)

Snidal D. (1991) Relative Gains and the Pattern of International Cooperation. *American Political Science Review*, vol. 85, no 3, pp. 701–26. Available at: https://doi.org/10.2307/1963847 (accessed 1 September 2019).

Sushencov A.A. (2017) Rezhim sankciy I novaya economicheskaya real'nost' [Sanctions Regime and the New Economic Reality]. Russia in Global Affairs, 7 April. Available at: https://globalaffairs.ru/global-processes/Rezhim-sanktcii-i-novaya-ekonomicheskaya-realnost-18669 (accessed 10 January 2019). (in Russian)

Timofeev I.N. (2018) Ekonomicheskie sankcii kak politicheskoe ponyatie [Economic Sanctions as a Concept of Power Politics]. *MGIMO Review of International Relations*, vol. 2, no 59, pp. 26–42. Available at: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42 (accessed 1 September 2019). (in Russian)

Timofeev I.N., Makhmutov T.A. (2018) *Politika sankciy: celi, strategii, instrumenty. Hristomatiya* [*Sanctions Policy: Aims, Strategies, Instruments*]. Moscow: RIAC. (in Russian)

Tsygankov P.A. (2000) Bezopasnost': kooperativnaya ili korporativnaya? (Kriticheskiy analiz koncepcii) [Security: Cooperative or Corporate? (Critical Analysis of the Concept)]. *Polis: Political Studies*, vol 3, pp. 128–39. (in Russian)

Vasilik M.A., Vershinin M.S. (2000) *Politologiya: hrestomatiya* [*Political Science: Reader*]. Moscow: Gardariki. (in Russian)

Vaslavskiy Y. (2018) The Impact of International Sanctions on Russia's Sustainable Development. *Exploring the Future of Russia's Economy and Markets* (Y. Vaslavskiy, B. Ananyev, B. Sergi (eds)). Bingley: Emerald Publishing Limited.

Waltz K.N. (2000) Structural Realism After the Cold War. *International Security*, vol. 25, no 1, pp. 5–41. Available at: https://doi.org/10.1162/016228800560372 (accessed 1 September 2019).

Waltz K.N. (2008) *Realism and International Politics*. New York: Routledge.

Wendt A. (1992) Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*, vol. 46, no 2, pp. 391–425. Available at: https://doi.org/10.1017/S0020818300027764 (accessed 1 September 2019).

Обзоры и рецензии

Политика санкций: обзор публикаций Российского совета по международным делам[1]

В.А. Морозов

Морозов Владимир Анатольевич – программный менеджер Российского совета по международным делам (РСМД); Российская Федерация, 119049, Москва, 4-й Добрынинский пер., д. 8; E-mail: vmorozov@russiancouncil.ru

Обзор посвящен анализу ключевых публикаций Российского совета по международным делам (РСМД) по тематике экономических санкций за 2017–2019 гг. Хотя тема санкций достаточно нова для российского научного и экспертного дискурса, сами санкции нельзя назвать новым явлением мировой политики. Использование экономического инструментария как средства достижения целей внешней политики и обеспечения национальных интересов – неотъемлемая часть политики большинства стран. Однако современный этап развития санкционной политики характеризуется рядом ключевых отличий от предыдущих, что выражается не только в росте числа случаев применения санкций, но и в дальнейшей институционализации процесса введения, контроля за исполнением и снятия ограничительных мер, а также в неуклонном увеличении случаев так называемых вторичных санкций.

В обзоре рассмотрены два ключевых доклада РСМД, посвященных динамике ограничительных мер США, ЕС и их союзников в отношении России, ключевым особенностям санкционных режимов указанных стран, а также прогнозируется динамика санкционного давления на Россию на ближайшую перспективу. Отдельно рассматривается сборник статей по тематике политики, целей и инструментов санкций.

Ключевые слова: экономические санкции; глобальное управление; внешняя политика; economic statecraft; РСМД

Для цитирования: Морозов В.А. (2019) Политика санкций: обзор публикаций Российского совета по международным делам // Вестник международных организаций. Т. 14. № 3. С. 151–157 (на русском языке). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-08.

Доклад Российского совета по международным делам (РСМД) «Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия»[2] был опубликован в начале 2018 г. Это первый доклад из серии аналитических публикаций Совета по теме санкционной политики США и ЕС в отношении России. Автор делает попытку, с одной стороны, дать характеристику существующим целям, методам и типам санкций, а также их легитимности с точки зрения международного права, а с другой – проанализировать влияние санкционной политики США, ЕС и их союзников в отношении Российской

[1] Обзор поступил в редакцию в августе 2019 г.

[2] Тимофеев И.Н. (2018) Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия: доклад Российского совета по международным делам. № 37. Режим доступа: https://russiancouncil.ru/papers/Sanctions-Report37ru.pdf (дата обращения: 15.09.2019).

Федерации, возможные различия в подходах европейских стран и США, а также выработать возможные рекомендации по адаптации и противодействию негативному влиянию ограничительных мер.

Прежде всего доклад имеет целью четко разделить санкции и другие виды использования экономического инструментария для государственной политики ("economic statecraft"). Под санкциями подразумеваются намеренные действия страны, группы стран и/или международных организаций по сокращению, ограничению или выходу из таможенных, торговых, финансовых отношений со страной – объектом санкционного воздействия. В отличие от торговых войн, санкции всегда преследуют политические цели: от посылки сигнала стране-адресату о недопустимости определенных действий на мировой арене до ограничения возможностей и/или нанесения определенного ущерба стране – объекту санкций с целью изменения ее поведения.

Подходы США и ЕС к вопросу санкций в отношении России существенно различаются. Санкции ЕС привязаны к ситуации вокруг Крыма и востока Украины, и их отмена напрямую зависит от ряда конкретных шагов, прежде всего выполнения Минских соглашений. В свою очередь, объекты санкционной политики США в отношении РФ претерпели ряд существенных изменений. Если в 2014–2016 гг. они в целом совпадали с целями ЕС, то с принятием закона «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA) к «украинскому» и «крымскому» сюжетам добавились также вопросы, связанные с кибербезопасностью, контролем над стратегическими вооружениями, политикой России в регионе Ближнего Востока и Северной Африки, российской энергетической политикой (включая экспорт углеводородов в страны ЕС), а также вновь поставлен вопрос о свободе СМИ и защите прав человека внутри страны. То есть мы можем утверждать, что санкции США в отношении России направлены на радикальную смену внешнеполитического курса (не только на постсоветском пространстве) и дестабилизацию политической элиты страны, а также на ограничение и сокращение российского «присутствия» в Европе (в том числе и в энергетической сфере). Существующие формулировки закона также оставляют широкое пространство для произвольного трактования принятых норм.

Другим существенным отличием политики санкций США и ЕС является институциональное оформление. Санкции ЕС принимаются решением Совета ЕС и продляются каждые полгода. Данный подход позволяет сохранять гибкость и возможность оперативно реагировать на изменения внешнеполитической ситуации. С другой стороны, принятие закона CAATSA в США не только «кодифицировало» действующие санкции, переведя их из ведения исполнительной власти в ведение Конгресса и тем самым усложнив их отмену, но создало предпосылки для введения новых ограничительных мер со стороны Министерства финансов и Государственного департамента США. Иными словами, если санкции ЕС можно считать гибким и узконаправленным инструментом, то с принятием CAATSA санкции США в отношении России де-факто стали необратимыми, так как привязаны не к конкретному вопросу российско-американских отношений, а в целом к внутренней и внешней политике российского руководства последних двадцати лет.

Автор отмечает, что в перспективе возможна дальнейшая эскалация санкционной политики ЕС и США в отношении России. В первую очередь представляется возможным расширение номенклатуры санкций ЕС за счет темы так называемого вмешательства в выборы. Данная тематика особенно сильно поддерживается американской стороной, поскольку способствует дальнейшей гармонизации санкционной политики ЕС и США. Другой немаловажный момент заключается в экстерриториальном

применении американских санкций (так называемые вторичные санкции, secondary sanctions), что неизбежно затронет российских партнеров из третьих стран, в первую очередь в энергетическом и оборонном секторах. Наконец, третье направление эскалации заключается в имплементации действующего американского законодательства в области санкций в отношении России и всего комплекса бюрократических процедур, связанных с ним.

В докладе также перечислены возможные направления противодействия негативному влиянию санкций США и ЕС на российскую экономику. Автор предлагает сконцентрироваться на диверсификации торгово-экономических связей, прежде всего в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также стремиться избежать развития конфронтации и сохранить возможности для дальнейших переговоров с ЕС. Помимо этого, принимая во внимание тот факт, что санкции США сохранятся на неопределенно долгую перспективу, подчеркивается важность сохранения максимально возможного числа контактов на уровне делового сообщества, университетов и гражданского общества при условии четких и последовательных ответных действий на эскалацию санкционного давления американской стороной. Наконец, следует последовательно ставить вопрос о незаконности односторонних ограничительных мер на площадке ООН, а также уделить внимание вопросу тщательного изучения опыта применения, нормативной базы и перспектив эволюции санкций как инструмента внешней политики.

Доклад «Санкции против России: итоги 2018 г. и взгляд в 2019 г.»[3] продолжает серию публикаций РСМД по вопросу санкционной политики США и ЕС в отношении России. Авторы выделяют ряд ключевых тенденций, которые обрела политика ограничительных мер против России к 2018 г. В первую очередь очевидно усиление разрыва между санкциями США и ЕС. ЕС в меньшей степени готов к неконтролируемой эскалации санкционного давления на Россию, предпочитая сохранять принятые ранее меры и в случае необходимости дополнять их точечными ограничениями. В санкционной политике США набирают силу тренды на дальнейшую и последовательную эскалацию давления на российскую сторону. Это объясняется как институциональным характером действующего санкционного законодательства (прежде всего – CAATSA), так и сложившимся межпартийным консенсусом по сдерживанию России.

Кроме того, санкции оказывают и прямое, и косвенное воздействие на партнеров России, в частности Китай, Индию и другие страны. Санкции США носят экстерриториальный характер, и вместе со стратегической целью по сдерживанию влияния России в мире с готовностью применяются против российских партнеров. При этом наблюдается двойственность подходов правительств стран-партнеров, которые осуждают экстерриториальный характер санкций США, и частного сектора указанных стран, который, несмотря на давление правительства, вынужден приспосабливаться и де-факто соблюдать американские санкционные программы, опасаясь возможности лишиться доступа к рынкам США.

В-третьих, политика правительства России по адаптации к условиям санкционного давления со стороны ЕС и США сталкивается с рядом серьезных вызовов. Среди указанных проблем, с одной стороны, доминирование США в мировой финансовой системе, а также сложности в переходе на расчеты в национальной валюте с контрагентами, с другой – общая асимметрия экономических потенциалов между инициаторами и объектом санкций. Вместе с тем постепенный переход от «зеркальных» ответных мер

[3] Тимофеев И.Н., Морозов В.А. (2019) Санкции против России: итоги 2018 г. и взгляд в 2019 г.: доклад Российского совета по международным делам. № 43. Режим доступа: https://russiancouncil.ru/papers/Sactions2019-Report43-Rus.pdf (дата обращения: 15.09.2019).

к комплексной политике противодействия и адаптации к условиям внешних ограничений является безусловно положительным моментом.

Немаловажен также и тренд на общий рост санкционного давления со стороны США на другие страны. Наиболее характерным примером здесь стал выход США из СВПД (так называемая иранская сделка) и повторное введение санкций в отношении Ирана. При этом обнаруживается дальнейшее расхождение позиций Вашингтона и Брюсселя по вопросу применимости односторонних мер и экстерриториальности санкций.

Наконец, несмотря на общее недовольство практикой односторонних ограничительных мер, крупный международный бизнес сохраняет приверженность требованиям американских регуляторов и санкционного законодательства США, вне зависимости от страны происхождения. Помимо этого, рост числа непредвиденных кризисных ситуаций в мире сопровождается более активным применением санкций как инструмента реагирования на международную политическую конъюнктуру.

Рассуждая о динамике санкционной политики США и ЕС в отношении России, авторы делят имеющиеся факторы на две основные группы: политические и правовые. К политическим авторы относят следующие факторы:

1. Динамика политической ситуации на Украине и перспективы разрешения конфликта на востоке страны. Предполагается отсутствие существенного прогресса в рамках Минских соглашений и, как следствие, сохранение секторальных санкций ЕС.
2. Политика России на Ближнем Востоке. Среди ключевых рисков указывается возможность эскалации конфликта в Сирии, связанная с применением химического оружия, что, в свою очередь, активизирует санкционные инициативы не только по линии CAATSA и «сирийского» санкционного пакета, но и в области санкций за применение химического оружия.
3. Динамика внутриполитической ситуации в ЕС и США. Тема «российского вмешательства» рассматривается как определяющая для дальнейшей эскалации американского санкционного давления на Россию. В свою очередь, в ЕС она воспринимается относительно спокойно и ждать новых санкционных инициатив в этой связи не стоит.
4. Политика России. Предполагается, что санкции не приведут даже к незначительной смене внутри- и внешнеполитического курса России. При этом реакция на новые санкции США и ЕС будет сдержанной. Эскалация и обмен новыми ограничительными мерами возможны только в случае качественной смены международной политической обстановки, в виде полномасштабного конфликта со странами Запада.
5. Политический «черный лебедь». Труднопрогнозируемый фактор, однако авторы доклада рассматривают его как весьма вероятный. Риск повторения нового «отравления в Солсбери» («дело Скрипалей») остается значительным не столько в силу привлекательности эскалации как таковой, сколько в силу отсутствия механизмов урегулирования кризисных ситуаций между Россией и странами Запада.

Помимо политических, авторы доклада отдельно останавливаются на правовых факторах, которые напрямую влияют на динамику санкций США и ЕС в отношении России. При этом под правовыми факторами подразумеваются юридические документы, само существование которых предполагает возможность введения новых ограничительных мер. Среди данных факторов выделяют следующие:

1. Имплементация CAATSA, в частности, регулярные доклады Министерства финансов США о незаконных финансовых операциях, связанных с Россией. Здесь

же отчеты о «российском вмешательстве» и вопросах энергетической безопасности Украины и т.д.

2. Второй пакет санкций в связи с имплементацией «Закона о ликвидации химического и биологического оружия». Ключевой вопрос, связанный со вторым пакетом санкций в рамках указанного закона, заключается в том, будут ли применены меры, указанные в документе (весьма жесткие, но вместе с тем достаточно устаревшие для современной практики применения санкций), либо же закон будет адаптирован под существующие реалии, либо будет истолкован в новом ключе.

3. Дальнейшее обсуждение в Конгрессе новых инициатив по санкциям в отношении России. Здесь ключевыми законопроектами выступают законопроекты DETER и DASKAA. Второй документ гораздо шире по охвату, однако вместе с тем довольно сильно повторяет уже принятый закон CAATSA.

4. Имплементация указа президента США № 13848, а именно получение заключения от национальной разведки США о возможном вмешательстве в промежуточные выборы в Конгресс.

5. Дальнейшее использование указов президента № 13660, 13661, 13662 и соответствующих директив к ним. Отмечается, что хотя число «вторичных санкций» по данным указам невелико (за 2018 г. приводится один случай), в будущем их число увеличится.

Анализируя перспективы санкционной политики США и ЕС в отношении России на 2019 г., авторы выделяют три основных сценария. Первый сценарий связан с частичной гармонизацией санкций ЕС с новыми ограничительными мерами со стороны США. В этом случае внешнее давление на Россию еще усилится, но вместе с тем это можно будет трактовать в качестве победы внешней политики США. Другой сценарий заключается в сохранении статус-кво, а именно в неприсоединении ЕС к новым санкциям США. При этом реакция европейского бизнеса, опасающегося «вторичных санкций» США, как и в случае с Ираном, будет нервной. Наконец, третий, и, по мнению авторов, самый нереалистичный сценарий, предполагает сокращение санкций ЕС в отношении России. При этом подчеркивается необходимость серьезных подвижек в деле урегулирования ситуации на востоке Украины как непременного условия реализации указанного сценария. Несмотря на подтверждаемую авторами малую реалистичность данного сценария, его следует иметь в виду в качестве политической альтернативы в отношениях России и ЕС, поскольку в отношениях России и США подобная альтернатива не просматривается.

Сборник «Политика санкций: цели, стратегии, инструменты», опубликованный в 2018 г., представляет собой обзор мнений российских авторов о санкциях как инструменте внешней политики современных государств. Среди тем, освещенных в публикации, тенденции развития санкционной политики ведущих стран мира на данном этапе, отраслевые и региональные особенности современных ограничительных мер, вопросы противодействия санкциям, а также примеры санкций в отношении различных стран мира. Авторы утверждают, что в современном мире санкции постепенно превращаются из прикладного инструмента внешней политики в индикатор трансформации властных отношений между государствами, их суверенитета и образуемой ими иерархии международных отношений. Отмечается несколько ключевых тенденций, характерных для политики санкций на данном этапе развития. Во-первых, санкции становятся более приемлемой альтернативой применению военной силы. Санкции позволяют, с одной стороны, избежать непредвиденной эскалации вооруженного конфликта и нежелательных жертв среди мирного населения. В то же время санкции могут нанести значительный ущерб возможностям страны-цели проводить «нежелательную»

политику и изменить ее политический курс. Во-вторых, из-за постепенной эрозии традиционной дипломатии и каналов официального взаимодействия между странами санкции становятся эффективным методом коммуникации на международной арене, выполняя «сигнальную» роль. В-третьих, санкции демонстрируют серьезные изменения во внутриполитических раскладах ведущих стран мира, выполняя функцию консолидации электората вокруг правящих элит и вместе с тем купируя популистскую критику. В-четвертых, санкции далеко не всегда приводят к изменениям политического курса стран – объектов санкций. Многие страны, в том числе и Россия, демонстрируют устойчивость к мерам внешнего давления. При этом санкции зачастую приводят к обратному результату, а именно – к консолидации населения вокруг политической элиты.

Наконец, авторы также выделяют два ключевых глобальных тренда, напрямую связанных с практикой применения односторонних экстерриториальных санкций. Санкции приводят к трансформации мировой политической и финансовой систем. В политической сфере – это постепенное размывание существующих альянсов и коалиций, а также усложнение отношений между глобальными центрами силы. В финансовой сфере практика односторонних и экстерриториальных санкций США в обозримой перспективе ведет к формированию альтернативных финансовых центров и, как следствие, источников модернизации для тех стран, которые находятся под давлением развитых стран.

Таким образом, общая динамика международной санкционной политики демонстрирует постепенную трансформацию сложившегося мирового порядка. Санкции в данном случае выступают значимым индикатором имеющихся противоречий как между крупнейшими игроками, так и между сложившимися и растущими центрами силы. При этом замена традиционных каналов коммуникации ограничительными мерами не способствует стабилизации отношений между странами и ограничивает возможности для поиска решений кризисных ситуаций в мире.

Sanctions Policy: A Review of the Russian International Affairs Council's Publications[1]

V. Morozov

Vladimir Morozov – Programme Manager, Russian International Affairs Council (RIAC); 8 4th Dobryninsky Lane, Moscow, 119049, Russian Federation; E-mail: vmorozov@russiancouncil.ru

Abstract

This review discusses key publications by the Russian International Affairs Council (RIAC) on the issue of economic sanctions for the period of 2017–19. Despite being a rather recent topic in Russia's scientific and expert discourse, sanctions are not a new issue in global affairs. Employing economic statecraft as a means of advancing national interests and foreign policy priorities has been an inalienable part of countries' policies for a long time. However, several key features, including the rising number of sanctions and secondary sanctions cases, as well as the further institutionalization of the imposition, monitoring and lifting of sanctions, distinguish the current stage of sanctions development from previous ones.

This review analyzes two key reports by the RIAC concerning issues related to sanctions by the U.S., the EU and their allies against the Russian Federation, the design and dynamics of sanctions policies, as well as short-term forecasts. The anthology of Russian expert views on sanctions dynamics is also discussed.

Key words: economic sanctions; global governance; foreign policy; economic statecraft; RIAC

For citation: Morozov V. (2019) Sanctions Policy: A Review of the Russian International Affairs Council's Publications. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 3, pp. 151–157 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2019-03-08.

[1] The editorial board received the article in August 2019.

К сведению авторов

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» НИУ ВШЭ приглашает к сотрудничеству авторов.

Наше издание открыто для экспертных организаций и исследовательских институтов, в том числе вузов, занимающихся изучением вопросов деятельности международных институтов; развития образования, науки и инноваций в национальном и международном контексте. В числе наших авторов мы будем рады видеть ученых и экспертов в сфере международных отношений и глобального управления; содействия развитию; международного сотрудничества по различным сферам социально-экономической политики. Мы приглашаем к сотрудничеству исследователей и экспертов зарубежных университетов, экспертных институтов и международных организаций и рады возможности познакомить российского читателя с результатами оригинальных исследований зарубежных авторов. Журнал принимает для рассмотрения результаты исследований и публикации учащихся аспирантур российских университетов, вузов стран СНГ, университетов дальнего зарубежья. Аудитория журнала в настоящее время представлена руководителями и специалистами научно-исследовательских организаций, федеральных министерств и ведомств, экспертным и академическим сообществом России, стран СНГ, дальнего зарубежья.

Мы будем рады видеть вас среди наших авторов!

Обращаем внимание:

- Все материалы публикуются бесплатно. Основными требованиями к материалу является его соответствие тематике издания, научность и соблюдение требований к оформлению рукописей.
- Требования к оформлению рукописей сформированы на основании текущих российских требований и **требований международной библиометрической базы Scopus** к оформлению научных публикаций.
- Российские требования и требования международной библиометрической базы Scopus к рукописям размещены на странице журнала по адресу http://iorj.hse.ru/authors. **Несоответствие рукописей всем требованиям является одним из оснований для отказа в публикации статьи в журнале.**
- Перед публикацией все присланные материалы проходят процедуру анонимного рецензирования.
- На основании полученного экспертного заключения материалы публикуются, возвращаются авторам на доработку или не допускаются к изданию. Редакция своевременно уведомляет автора в случае отказа в публикации.
- С авторами опубликованных материалов заключается **лицензионный договор**, согласно которому изданию передаются неисключительные права на публикацию материала.
- Все рукописи передаются в редакцию журнала по электронной почте по адресу iorj@hse.ru.

С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»

Уважаемые читатели!

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» информирует о продолжении своей работы по изданию научного периодического журнала в 2020 г.

Доводим до вашего сведения, что в 2020 г. запланирован выпуск четырех номеров журнала.

Обращаем ваше внимание, что «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» распространяется по России и другим странам СНГ через каталог Агентства «РОСПЕЧАТЬ». Оформить подписку можно в любом отделении почтовой связи. **Подписной индекс издания 20054**.

По всем вопросам Вы можете обращаться в редакцию журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» по телефону +7(495) 772-95-90 доб. 23147 или по адресу iorj@hse.ru

С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»

Формат 60×88 1/8. Печать офсетная.
Бумага офсетная № 1. Уч.-изд. 14,7. Тираж 500 экз. Заказ .

Адрес редакции
Российская Федерация, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17, оф. 417
Телефоны: +7 (495) 772-95-90 *23147 и *23149
E-mail: iorj@hse.ru

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»
121099, Москва, Шубинский пер., д. 6