

Online First

Вестник международных организаций. 2025. Т. 20. № 1. С.

Научная статья

УДК 327

JEL: F 51

doi:10.17323/1996-7845-2025-01-07

Почему санкции терпят неудачу? Опыт международных и односторонних санкций в отношении КНДР¹

Тимофеев И.Н.

Тимофеев Иван Николаевич - кандидат политических наук, доцент, кафедра политической теории, Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России), 119454, Москва, проспект Вернадского, 76; itimofeev@russiancouncil.ru. [elibrary_id: 236879](#). [ORCID: 0000-0003-1676-2221](#)

Аннотация

В отношении Северной Кореи на протяжении длительного времени действуют многочисленные односторонние и международные ограничительные меры (санкции). США, будучи ключевым инициатором односторонних мер, ведут политику санкций в отношении КНДР с 1950 г. На фоне развития ракетно-ядерной программы Северной Кореи произошла интернационализация режима санкций. С 2006 по 2017 г. Совет Безопасности ООН принял 10 резолюций, последовательно ужесточивших ограничительные меры против КНДР. В мире нет ни одной страны, в отношении которой действовал бы столь жесткий, долгосрочный и комбинированный режим односторонних и международных санкций. Тем не менее КНДР сумела превратиться в де-факто ракетно-ядерную державу. Случай КНДР вновь ставит вопрос, который давно стал сквозным для исследований политики санкций: почему в одних случаях санкции приводят к достижению целей стран-инициаторов, а в других терпят неудачу? Применительно к Северной Корее – почему Пхеньян выдержал давление ограничительных мер и в конечном итоге добился своих целей, несмотря на беспрецедентное давление? Существующая литература дает ряд объяснений неудачи санкций, однако случай КНДР вписывается в данные модели лишь частично. Цель статьи – анализ политики санкций в отношении КНДР и причин их провала. Неудача политики санкций против Северной Кореи объясняется спецификой дипломатии Пхеньяна, сумевшей затянуть переговоры, выиграть время для развития ракетно-ядерной программы, обеспечить страну зарубежной помощью. Среди иных факторов – отношения с так наз. «черными рыцарями» – странами, сохранившими экономические отношения с КНДР; относительная умеренность вторичных санкций США; политика властей КНДР по адаптации к режиму санкций.

Ключевые слова: Северная Корея, односторонние санкции, международные санкции, Совет безопасности ООН, США, ядерная программа

¹ Статья поступила в редакцию 08.11.2024.

Для цитирования: Тимофеев И.Н. Почему санкции терпят неудачу? Опыт международных и односторонних санкций в отношении КНДР // Вестник международных организаций. 2025. Т. 20. № 1. С. (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2025-01-07

Корейская Народно-Демократическая Республика (КНДР) находится под давлением экономических санкций зарубежных государств практически с самого начала своего существования. США применяли односторонние ограничительные меры в отношении КНДР, начиная с 1950 г. На фоне развития ракетно-ядерной программы КНДР в отношении страны действуют и международные ограничительные меры. С 2006 по 2017 гг. Совет Безопасности ООН принял 10 резолюций, которые последовательно усиливали международные санкции по мере новых испытаний ядерных устройств и средств их доставки. В мире трудно найти страну, которая бы подвергалась столь консолидированному, всеобъемлющему и долгосрочному санкционному давлению. Однако КНДР не изменила свой политический курс и сумела превратиться в де-факто ядерную державу. Корейский случай вновь возвращает на повестку дня сквозной для тематики санкций исследовательский вопрос – почему ограничительные меры приносят успех в одних случаях, но проваливаются в других? Применительно к Северной Корее – почему в условиях консолидированного давления односторонних и многосторонних ограничительных мер страна все же смогла добиться своих политических целей? Данный вопрос находится в центре предлагаемой статьи.

В литературе можно найти различные ответы на вопрос о причинах неудачи политики санкций. Г. Хафбауэр и его коллеги объясняют такие провалы неадекватностью политических целей, недостаточной жесткостью санкций, слабостью или отсутствием коалиции стран-инициаторов, игнорированием санкций со стороны бизнеса, адаптацией стран-мишеней к санкциям, ролью «черных рыцарей» – третьих стран, продолжающих сотрудничество со страной-мишенью [Hufbauer et al., 2009]. Группа Г. Хафбауэра подготовила внушительный справочный материал по случаю КНДР, дополнявший количественную базу данных из 174 случаев применения санкций в XX и начале XXI вв. [Ibid., 2008]. Н. Бапат и его коллеги на основе базы TIES проанализировали влияние 18 факторов на успех санкций по 888 кейсам. Наиболее значимыми оказались экономическая цена санкций для страны-мишени и коалиция стран-инициаторов на базе международных институтов [Bapat et al., 2013]. М. Бржоска исследовал сочетание односторонних санкций с международными ограничительными мерами СБ ООН на основе 23 кейсов и 63 эпизодов. Он выявил, что в большинстве случаев санкции ООН предварялись односторонними ограничениями отдельных стран-инициаторов, а затем также достраивались односторонними мерами. Такой комбинированный режим рассматривался как более эффективный, нежели односторонние санкции [Brzoska, 2015]. Коллектив под руководством Т. Бейрштекера, С. Экерта и М. Торино обратил внимание на низкую эффективность санкций ООН в связи с разным уровнем их применения со стороны стран-членов. ООН не имеет действенных рычагов давления на страны, которые отстают в выполнении режимов санкций. Неэффективность применения дает основания США и другим державам достраивать режим санкций ООН своими односторонними мерами [Beirsteker, Eckert, Tourinho, 2016]. Это лишь небольшая выборка работ. Они проливают свет на отдельные аспекты, но случай КНДР объясняют лишь частично. Объяснение провала санкций применительно к случаю Северной Кореи является целью настоящей статьи.

Основной тезис состоит в том, что неудача политики односторонних и международных санкций определяется комбинацией факторов, включающей в себя: переговорную стратегию КНДР, позволившую выиграть время на развитие ядерной программы и получить большие объемы зарубежной помощи; использование преимуществ экономики КНДР; выстраивание отношений с «черными рыцарями» в лице КНР, а затем и России в т.ч. с помощью схем обхода санкций; сложности имплементации санкций ООН и относительно умеренная политика США по принуждению к выполнению своих односторонних мер. Комбинация данных факторов перевесила совокупность факторов, которые изначально благоприятствовали странам инициаторам – формирование международной коалиции во

главе с наиболее мощным мировым игроком в лице США, а затем и на базе СБ ООН; уязвимость экономики КНДР после окончания холодной войны; богатый опыт применения односторонних санкций со стороны США. Анализ документов и источников, фиксирующих односторонние и международные санкции, а также политику КНДР в области противодействия санкциям, выступает ключевым эмпирическим методом, применяемым в статье. В отличие от указанных выше работ, предполагающих изучение закономерностей на множестве случаев, статья концентрируется на единичном случае санкций против КНДР в его исторической глубине. Такой подход позволяет выявить специфические особенности северокорейского случая, который выбивается из общих закономерностей, описанных в литературе [Timofeev, 2023].

Под санкциями будем понимать ограничительные меры в области торговли, финансов, транспорта и иных сфер, которые вводятся страной-инициатором, группой таких стран или международными организациями в отношении страны-мишени, группы таких стран, отдельных физических лиц или организаций. Основная цель санкций – влияние на внешнеполитический или внутривнутриполитический курс страны-мишени, сдерживание ее военного, промышленного или политического потенциала, посылка политических сигналов, ущерб экономическим отношениям страны-мишени с третьими странами [Giumelli, 2016]. Санкции включают в себя такие инструменты как контроль экспорта и импорта, заморозку активов в юрисдикции стран-инициаторов, запреты на финансовые транзакции, визовые ограничения, запреты на доступ в порты, аэропорты, воздушное и морское пространство и др. Международные санкции подразумевают ограничительные меры, вводимые резолюциями СБ ООН на основании гл.7, ст.41 Устава ООН [UN General Assembly, 2015]. Односторонние санкции – ограничительные меры, вводимые отдельными государствами или их коалициями на основе норм национального права, права международных объединений (например, ЕС) или в виде неформальных запретов. США являются ключевым инициатором односторонних санкций, вводя их больше, чем все остальные страны и международные организации вместе взятые [Hufbauer et al., 2009; Timofeev, 2021]. США также являются активным инициатором односторонних санкций против КНДР на протяжении последних 75 лет, ключевым противником Северной Кореи на международной арене, что определяет акцент именно на санкциях США в структуре односторонних ограничительных мер против КНДР. Существует ряд концепций эффективности санкций [Timofeev, 2023], однако ключевым является понимание эффективности как способность инициаторов санкций принудить страну-мишень к смене своего политического курса. В контексте темы статьи – заставить Северную Корею отказаться от военной ракетно-ядерной программы.

Санкции против КНДР: от холодной войны к ядерной проблеме

Режим санкций США против КНДР оформился с началом войны на Корейском полуострове. В 1950 г. президент США Г. Трумен объявляет о морской блокаде побережья Кореи и торговое эмбарго в отношении КНДР, а затем вводит чрезвычайное положение в связи с угрозами «коммунистического империализма» [U.S. President, 1950]. КНДР лишилась статуса преференциального торгового партнера, ее финансовые активы в юрисдикции США были заблокированы [Chang, 2007; Kim, 2014; Rensack, 1997; U.S. Department of the Treasury, 2006] После достижения перемирия в 1953 г. режим чрезвычайного положения отменен не был [Hwang, 2014]. В отношении Северной Кореи действовали и ограничительные меры союзников США, в т.ч. по линии Комитета по Китаю (ChinCom), а затем Координационного комитета по многостороннему экспортному контролю (COCOM) [Gibbons, 1979]. Китай и СССР закономерно выступали ключевыми торговыми партнерами Северной Кореи. До середины 1960-х гг. на них приходилось

порядка 90% торговли. С 1949 по 1962 г. СССР профинансировал займы и субсидии в пользу КНДР на сумму 557 млн. долларов США, Китай – на 517 млн., а остальные коммунистические страны – на 296 млн. [Hufbauer et al., 2008].

Отношения США и КНДР начали меняться лишь к концу 1980-х гг. на фоне окончания холодной войны. Госдепартамент разработал план развития отношений с КНДР. Он включал поощрение визитов граждан КНДР в США, ограниченные поставки гуманитарной помощи и встречи дипломатов на нейтральной территории [Lancova, 2014b]. Камнем преткновения оставалась северокорейская ядерная программа. Исследования в данной области начались еще в 1950-е гг. с помощью Советского Союза. Но созданные таким образом объекты находились под контролем МАГАТЭ. В 1987 г. страна самостоятельно ввела в строй газографитовый реактор. Формируются контуры дипломатии Северной Кореи по ядерному вопросу: с одной стороны, провозглашение желательности безъядерного статуса, с другой – уклонение от окончательного и верифицируемого сворачивания ядерных объектов, которые можно было бы задействовать в военных целях. В 1985 г. КНДР присоединилась к Договору о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), но не подписала соглашения о гарантиях МАГАТЭ, которые позволяли бы верифицировать мирный характер ядерной программы [Lancova, 2007; Rockwood, 2013].

В 1992 г. Сеул и Пхеньян подписывают Совместную декларацию о денуклиаризации Корейского полуострова [“Joint Declaration,” 1992], а КНДР допускает на свои объекты инспекторов МАГАТЭ. Тем не менее инспекции не привели к дальнейшему решению проблемы, а породили так наз. первый ядерный кризис на Корейском полуострове. КНДР отказалась предоставлять доступ инспекторам на два объекта и заявила о выходе из ДНЯО. СБ ООН принимает Резолюцию 825 от 11 мая 1993 г., призывая КНДР отказаться от выхода из ДНЯО. Однако вопрос о санкциях ООН против Северной Кореи в резолюцию не вошел [UN Security Council, 1993]. США и КНДР начали прямые переговоры по ядерной проблеме. Сдерживающую роль в военном и экономическом давлении на КНДР со стороны США играли Китай, Япония и Россия.

Сложные дипломатические маневры привели к подписанию в октябре 1994 г. Рамочного соглашения между США и КНДР. Вашингтон добился согласия КНДР заморозить, а затем демонтировать свои реакторы с графитовыми замедлителями, остаться в ДНЯО, допустить на свои ядерные объекты инспекторов МАГАТЭ, выполнить положения Декларации 1992 г. США брали на себя обязательство организовать международный консорциум (KEDO) для финансирования и поставки в КНДР атомных реакторов на легкой воде к 2003 г. с целью генерации электроэнергии. В промежуточный период США обязывались поставлять в КНДР 500 тыс. тонн тяжелой нефти ежегодно для компенсации энергетического дефицита. Предполагалось смягчение санкций: снижение барьеров на торговлю и инвестиции, ограничений на телекоммуникационные услуги и финансовые транзакции [U.S.-DPRK Agreed Framework, 1994]. Уже в 1995 г. США смягчили режим санкций в отношении КНДР [Nuclear Threat Initiative, n.d.]. США и КНДР устанавливают прямое телефонное сообщение, на американский рынок допускается северокорейский магnezит. Пхеньян в одностороннем порядке снимает практически все ограничения на торговлю с США. Вашингтон снижает порог визовых требований, но оставляет «порядка 99% торговых ограничений» – дальнейшая отмена санкций увязывается с исполнением обязательств по Рамочному соглашению [Hufbauer et al., 2008]. В сухом остатке, КНДР могла получить существенные выгоды от Рамочного соглашения и выиграть время, но смягчение санкций со стороны США носило незначительный характер.

После заключения Рамочного соглашения США запустили программы помощи Северной Корее. Всего с 1995 по 2013 г. США затратили 1,313 млрд. долларов на такие программы

[Manyin, Nikitin, 2014]. Но поставки были неравномерными и приостанавливались в периоды обострения отношений. Северная Корея тоже вела дипломатическую игру, пытаясь выбить максимальную помощь, при этом затягивая исполнение Рамочного соглашения. Подобная стратегия имела смысл, так как придя к полному отказу от средств производства ядерного оружия, КНДР теряла и возможность давления на США и своих соседей. Дополнительным ресурсом в руках северокорейской дипломатии стала разработка баллистических ракет, их поставки на экспорт, развитие ракетных систем, способных нести ядерные заряды. В 1998 г. КНДР проводит испытательный пуск баллистической ракеты средней дальности [Manyin, Nikitin, Smith, 2020]. Япония приостанавливает переговоры об установлении дипломатических отношений и продовольственную помощь. Конгресс США блокирует финансирование программ по Рамочному соглашению [Hufbauer et al., 2008].

К 1999 г. переговорные качели идут в обратную сторону. Пхеньян соглашается на инспекции подземных объектов, вновь получая доступ к продовольственной помощи. Администрация Б. Клинтона объявляет о смягчении режима торговли потребительскими товарами, перевода средств гражданами США в КНДР, транспортных ограничений, хотя и сохраняет статус КНДР как государства-спонсора терроризма (внесена в список спонсоров терроризма в 1988 г. после инцидента с крушением самолета Boeing 707 над Андаманским морем) и ограничения по товарам двойного назначения [Egan, 2000]. В целом, значимого смягчения санкций не происходит. Но США сохраняют КНДР в переговорном процессе и возможности доступа на ядерные объекты, вместе с Южной Кореей и Японией продолжают попытки «социализации» Северной Кореи – ее постепенного вовлечения в экономическое сотрудничество. Пхеньян окончательно не отказывается от своих ракетно-ядерных амбиций и сохраняет рычаг давления на Вашингтон и его союзников.

В 2002 г. президент США объявляет КНДР частью «оси зла», а затем Администрация отказывается признавать исполнение Северной Кореей обязательств по Рамочному соглашению. Очередное движение переговорных качелей, сопровождаемое приостановками помощи и угрозами со стороны КНДР, заканчивается выходом Пхеньяна из ДНЯО в январе 2003 г., а с ним и отказом от обязательства международных инспекций. Ядерные объекты возобновляют работу, хотя официально их целью являются программы мирного атома. Дополнительным раздражителем становится Закон о правах человека в Северной Корее, подписанный президентом США в 2004 г. [U.S. Congress, 2004]. Одновременно стартует шестисторонний формат переговоров по ядерной программе КНДР с участием КНДР, КНР, Южной Кореи, России, Японии и США. Несмотря на отдельные промежуточные успехи, результатов он не дает. В 2005 и 2006 гг. КНДР проводит испытательные запуски ракет, а в октябре 2006 г. – подземные ядерные испытания.

От односторонних к многосторонним санкциям

Одним из факторов провала переговоров стали санкции США в отношении Banco Delta Asia, расположенного в Макао, 15 сентября 2005 г. По оценке Минфина США, Banco Delta Asia участвовал в отмывании доходов государственных структур КНДР, в том числе в схемах по отмывке фальшивых долларов, производимых в КНДР. Релиз Минфина принципиально дистанцировался от ядерной программы, делая акцент на отмывании денег и преступных схемах. В нем указывались и банки из других стран – Латвии, Турции, Беларуси, Сирии, Украины, Мьянмы – попавших под аналогичные санкции [U.S. Department of the Treasury, 2005]. Реакция Пхеньяна была предсказуемо негативной. Санкции против Banco Delta Asia показывали, что независимо от переговоров по ядерной тематике, США будут продолжать политику санкций, используя иные механизмы и поводы для введения ограничительных мер. КНДР отказывается от участия в шестисторонних переговорах. Попытки США провести новые санкции против КНДР через СБ ООН терпят

неудачу из-за позиции России и Китая даже после испытательных пусков ракет в июле 2006 г. Резолюция СБ ООН 1695 от 15 июля 2006 г. призывает КНДР вернуться к переговорам в шестистороннем формате, но не предполагает введение санкций [UN Security Council, 2006a]. В одностороннем порядке таргетированные финансовые санкции в отношении отдельных северокорейских структур, связанных с ракетной программой, вводит Япония и Австралия [Hufbauer et al., 2008], но широкой международной поддержки их действия не находят. И только после подземного испытания ядерного устройства 9 октября 2006 г. СБ ООН реагирует Резолюцией 1718, а США и их союзники идут на более активную эскалацию односторонних ограничительных мер.

Резолюция 1718 запрещала поставки ряда систем обычных вооружений, товаров, материалов, оборудования и технологий, необходимых для ядерной и ракетной программы КНДР. Запрещалась поставка некоторых товаров роскоши [UN Security Council, 2006b]. Санкции можно было считать ограниченными. Однако резолюция была важна самим фактом использования международных санкций и давала отдельным странам дополнительные возможности для легитимации и развития режима ограничительных мер уже в одностороннем порядке. Япония объявляет о запрете на доступ северокорейских судов в свои порты, о запрете на импорт из Северной Кореи, а также о временном ограничении на въезд граждан КНДР [Hufbauer et al., 2008]. Конгресс США оперативно принимает Закон о содействии нераспространению со стороны КНДР [U.S. Congress, 2006]. Он давал полномочия исполнительной власти США вводить санкции в отношении физических лиц, государственных и частных структур, ответственных за нарушение режима нераспространения.

Резолюция 1718 вновь запустила уже привычные переговорные качели. В феврале 2007 г. возобновляются шестисторонние переговоры. КНДР берет обязательство остановить работу своих ядерных объектов взамен на поставки нефти, частичной отмены со стороны США санкций, удаления КНДР из списка стран-спонсоров терроризма, возврат замороженных финансовых активов КНДР. Пхеньян допустил на свои ядерные объекты инспекторов МАГАТЭ, которые находились в стране до апреля 2009 г. [2023]. Свои обязательства США выполняют частично и с оговорками. Блокирующие финансовые санкции сохраняются; вводились ограничительные меры в отношении северокорейских морских судов [U.S. President, 2008]. В октябре 2008 г. США все же выводят КНДР из списка стран-спонсоров терроризма. Однако смягчение санкций не помогает дальнейшему достижению целей США. Вновь возникают проблемы с инспекцией ядерных объектов и вновь приостанавливается помощь в адрес КНДР. Шестисторонний формат переговоров терпит неудачу, а КНДР в апреле и мае 2009 г. вновь проводит ракетные пуски и второй испытательный взрыв ядерного устройства.

СБ ООН отреагировал резолюцией 1874. Санкции в отношении поставок вооружений теперь распространялись практически на всю их номенклатуру, а также связанные с поставками финансовые транзакции, обучающие программы, техническое обслуживание и т.п. Страны-члены призывались проводить инспекции судов с согласия стран, под чьим флагом они ходят, при наличии оснований полагать перевозку грузов, запрещенных к поставке Резолюцией 1718 и предназначенных для КНДР, а также конфисковывать такие грузы. Резолюция также призывала страны-члены блокировать любую финансовую транзакцию, связанную с ядерной программой КНДР. Важной новеллой стал призыв к странам-членам ООН не брать на себя новых обязательств по кредитованию или предоставлению финансовой помощи Северной Корее. Запрещалась заправка северокорейских судов при наличии оснований полагать, что они перевозят запрещенные Резолюцией 1718 грузы [UN Security Council, 2009].

Уже тогда некоторые исследователи выражали скепсис относительно того, что наращивание санкций заставит Пхеньян отказаться от ракетно-ядерной программы [Haggard, Noland, 2009]. Резолюция не останавливает руководство КНДР. В октябре 2009 г. проводятся очередные испытательные пуски ракет меньшей дальности. Резонансным становится инцидент с гибелью южнокорейского корабля «Чхонан», предположительно потопленного подводной лодкой КНДР. В ответ Сеул разрывает проекты экономического сотрудничества с КНДР, однако довести дело до санкций ООН не получается из-за позиции Пекина, не принявшего результаты западного расследования гибели корабля. В то же время США ужесточают свой режим санкций. Минфин США получал полномочия вводить блокирующие санкции в отношении любых лиц, экспортирующих или импортирующих вооружения из КНДР, а также сопутствующие услуги, осуществлявших торговые операции по товарам роскоши в пользу КНДР, вовлекавшихся в отмывание денег, их подделку, контрабанду, производство наркотиков или иных незаконных действий, связанных с правительством КНДР, взаимодействовавших с ранее заблокированными лицами или действовал в их интересах [U.S. President, 2010]. Следующий указ идет еще дальше, запрещая любой импорт из Северной Кореи в США [Ibid., 2011].

12 декабря 2012 г. КНДР проводит очередные испытания баллистических ракет. СБ ООН отвечает Резолюцией 2087. Новые ограничительные меры ООН все еще достаточно мягкие. Несколько северокорейских лиц и организаций, связанных с ракетной программой, добавлены в списки персональных финансовых и визовых санкций [UN Security Council, 2013a]. Однако ответ на третьи ядерные испытания в 12 февраля 2013 г. был уже более жестким. Резолюция 2270 призвала страны-члены ООН опираться на новые рекомендации ФАТФ касательно исполнения санкций по вопросам нераспространения ОМУ. Такой шаг способствовал дальнейшей интернационализации ограничительных мер. Снова расширился список физических и юридических лиц, связанных с ядерной программой КНДР, попадающих под блокирующие финансовые и визовые ограничения. Страны-члены обязывались препятствовать финансовым транзакциям, которые могли бы быть направлены на поддержку ракетно-ядерной программы КНДР. Резолюция призвала страны-члены запретить банкам КНДР открывать на их территории новые филиалы и совместные предприятия, вести в них корреспондентские счета в случае наличия оснований полагать, что данные действия помогают реализации ракетно-ядерной программы или направлены на обход санкций. Резолюция обязывала отказаться от государственной финансовой поддержки торговли с КНДР, опять же в случае, если такая поддержка могла бы содействовать развитию ракетно-ядерной программы. Страны-члены должны были досматривать северокорейские грузы, а также грузы, направляемые гражданами КНДР и связанными с ними лицами при наличии достоверной информации о том, что данные грузы запрещены предыдущими резолюциями. Расширился список экспортного контроля на отдельные материалы двойного назначения и номенклатура запрещенных товаров роскоши [Ibid., 2013b].

США вместе с тем продолжают придерживаться комплексного подхода к политике санкций, увязывая их как с ракетно-ядерной программой КНДР, так и с другими аспектами. В их числе – права человека и хакерские атаки, которые предположительно имели место в ноябре-декабре 2014 г. Органы исполнительной власти получали полномочия вводить блокирующие финансовые и визовые санкции в отношении физических и юридических лиц, действующих в интересах правительства КНДР и являющихся северокорейскими официальными лицами [U.S. President, 2015]. Естественно, никакой положительной реакции со стороны Пхеньяна на новый правовой механизм США последовать не могло. Скорее руководство КНДР вновь укреплялось в правильности выбранного курса на развитие своей ракетно-ядерной программы: 6 января 2016 г. Северная Корея проводит очередное ядерное испытание.

Наиболее заметной новеллой ответной резолюции СБ ООН 2270 стал запрет на импорт ряда сырьевых товаров из Северной Кореи: уголь, железно и железную руду, золото, титановую руду, ванадиевую руду и редкоземельные металлы. Запрещались поставки в КНДР авиационного топлива. Оружейное эмбарго расширилось на стрелковое оружие. Резолюция обязывала страны-члены ООН высылать северокорейских дипломатов, осуществляющих обход режима санкций. Запрещалось обучение северокорейских специалистов в областях, способствующих реализации ракетно-ядерной программы. Страны-члены обязывались инспектировать северокорейские грузы с целью контроля исполнения Резолюций СБ ООН по КНДР. Запрещалось предоставлять Северной Корее морские суда и разрешать найм экипажей. Страны-члены получали полномочия не допускать северокорейские воздушные суда в свои аэропорты и воздушное пространство в случае наличия оснований допускать перевозку запрещенных резолюциями СБ ООН грузов. То же касалось морских судов и их допуска в порты стран-членов. Вводились блокирующие санкции в отношении отдельных морских судов, расширялись блокирующие и визовые санкции против отдельных граждан и организаций КНДР, связанных с ракетно-ядерной программой. Запрещалось открывать на территории стран-членов новые офисы и филиалы банков КНДР, а также ведение корреспондентских счетов в их интересах, открывать офисы финансовых институтов на территории КНДР, закрыть уже существующие представительства [UN Security Council, 2016a].

Уже в сентябре 2016 г. Пхеньян проводит очередное испытание ядерного устройства. Закономерная реакция СБ ООН – санкции в резолюции 2321. Блокирующие финансовые санкции вводятся не только в отношении поименованных в приложениях к предыдущим резолюция лиц, но и могут вводиться в отношении тех, кто действует в их интересах или под их руководством. Расширилась номенклатура экспортного контроля по товарам, связанным с производством ОМУ и товарами роскоши. Вводились новые ограничения на научно-техническое сотрудничество с КНДР. Ограничивался доступ северокорейских официальных лиц и военных на территорию стран-членов. Сокращалось банковское обслуживание дипломатов из КНДР, а также коммерческая активность дипломатов. Запрещалось страхование и перестрахование морских судов, подконтрольных КНДР, найм на воздушные и морские суда КНДР в качестве членов экипажа. Сокращались изъятия из режима санкций по экспорту угля из КНДР, прописанных в Резолюции 2270. Расширились запреты на импорт из КНДР. В число запрещенного сырья вошли медь, никель, серебро и цинк. Запрещались поставки в КНДР вертолетов и морских судов. Странам-членам предписывалось закрыть банковские счета в КНДР. Запрещалось государственное и частное финансирование торговли с КНДР, в т.ч. экспортные кредиты, гарантии и страховки. Лица, работающие от лица или в интересах финансовых институтов КНДР должны были быть высланы из страны пребывания [Ibid, 2016b].

В 2017 г. давление СБ ООН на КНДР и усилия Северной Кореи по развитию своей ракетно-ядерной программы достигли апогея. В ответ на новую серию ракетных и ядерных испытаний СБ ООН принял сразу четыре резолюции. Резолюция 2356 была относительно безобидной для КНДР и расширяла списки лиц и организаций, в отношении которых вводились блокирующие и визовые санкции [Ibid., 2017a]. Аналогичное расширение фиксировалось и в следующей Резолюции 2371 [Ibid., 2017b]. Она же давала полномочия Комитету СБ ООН по санкциям в отношении Северной Кореи вводить санкции в отношении отдельных северокорейских морских судов, запрещая тем самым их доступ в любой порт стран-членов. Помимо обозначенных в предыдущих резолюциях запретов на экспорт угля, железа, железной руды и других сырьевых товаров, запреты расширялись на экспорт морепродуктов. Финансовые санкции дополнялись запретом на создание совместных предприятий на территории стран-членов с участием лиц или организаций из

КНДР. Резолюция 2375 предписывала еще более жесткие меры [Ibid., 2017c]. В очередной раз расширялся список заблокированных лиц. Вводились новые ограничения по поставкам товаров двойного назначения. СБ ООН призывал страны-члены к инспекции северокорейских морских судов в открытом море, а не только в территориальных водах и портах. Запрещалась перевалка грузов борт в борт. Секторальные санкции запрещали поставки в КНДР конденсата и сжиженный газ, нефтепродукты за пределами установленных резолюцией квот, а также увеличивать поставки сырой нефти. Торговые санкции расширялись на северокорейский текстиль. Странам-членам запрещалось выдавать разрешения на работу гражданам КНДР. Запрет по совместным предприятиям распространялся и на ранее образованные предприятия. Резолюция 2397 доводила санкции до беспрецедентно жесткого уровня [Ibid., 2017d]. И если очередное пополнение списка заблокированных лиц вряд ли наносило КНДР существенный ущерб, то запрет на поставки сырой нефти представлял собой более серьезную угрозу даже несмотря на вводимые квоты в виде исключения из режима ограничительных мер. Уточнялись ограничения по поставкам нефтепродуктов. Запрещался импорт сельскохозяйственных продуктов из КНДР, товаров машиностроения, электрооборудования, магнезита и магнезии, леса, морских судов, а также покупку у Северной Кореи прав на вылов рыбы. Запрещались поставки в КНДР промышленных машин, транспортных средств, железа, стали, деталей для гражданских самолетов. Странам-членам предписывалось выдворить в установленные сроки работников, являющимися гражданами КНДР. Уточнялись и ужесточались требования по инспекции северокорейских грузов.

Несмотря на существенное ужесточение ограничительных мер СБ ООН, США продолжали вести собственную политику односторонних санкций против Пхеньяна, достраивая ими режим международных ограничений. В юрисдикции США блокировалась вся собственность правительства КНДР и Трудовой партии КНДР. Кроме того, Администрация наделялась полномочиями блокировать активы любого лица, связанного с промышленностью КНДР, участвующих в сделках по продаже металлов, графита, угля, программного обеспечения в интересах правительства КНДР. Сюда же добавлялись лица, нарушающие права человека и свободу слова, участвующих в кибер-атаках. Запрещался экспорт из США в КНДР любых товаров и технологий, новые инвестиции в КНДР, финансирование или поддержка запрещенных сделок, если они осуществляются зарубежными лицами [U.S. President, 2016]. Полномочия на введение блокирующих санкций распространяются на любых лиц (не обязательно северокорейских), работающих в строительном, энергетическом, финансовом, рыболовном, информационном, производственном, медицинском, добывающем, текстильном и транспортном секторах КНДР. В отношении операторов северокорейских портов. В отношении тех, кто участвовал хотя бы в одной значимой экспортной или импортной операции в пользу КНДР. В отношении любого северокорейского лица, включая тех, чья коммерческая активность приносит выгоду правительству. Против лиц, связанных с ранее заблокированными лицами. Запрещался доступ воздушных и морских судов из КНДР в США в течение 180 дней после их вылета или ухода из КНДР. Лица США обязывались замораживать любые финансовые активы, связанные с КНДР. Им также запрещалось финансировать такие сделки с участием иностранцев. Минфин США получал полномочия блокировать зарубежные финансовые институты или запрещать им вести корреспондентские счета в США в случае их вовлечения в сделки, связанные с КНДР [Ibid., 2017]. Кроме того, Администрация Б. Обамы 2 июня 2016 г. внесла КНДР в Список юрисдикций с особой угрозой отмывания денег, что предполагало запрет финансовым институтам США вести корреспондентские счета в пользу зарубежных лиц в случае их связи с КНДР [U.S. Department of the Treasury, 2016b], а Д. Трамп вернул Северную Корею в список стран-спонсоров терроризма [U.S. Department of State, 2017]. Конгресс закрепил дополнительные

санкции против КНДР на уровне федерального законодательства [U.S. Congress, 2016; 2017; 2019 – 2016 and 2019 are missing from references].

Политика КНДР по адаптации к режиму санкций

Наряду с дипломатическими маневрами, Северная Корея вела активную политику сохранения экономической устойчивости. В начале 1990-х гг. плановая система переживала кризис, шла деиндустриализация, во многом связанная с утратой в лице Советского Союза ключевого экономического партнера. По состоянию на 1990 г. доля СССР составляла половину торгового оборота КНДР или 2,2 млрд. долларов. Советский Союз активно участвовал в индустриализации страны, а также предоставлял торговые льготы. При содействии Москвы было построено порядка 70 крупных предприятий. Уже к 1994 г. торговля с Россией упала до 83 млн. долларов [Zaharova, 2015, p. 15], то есть сократилась более чем в 20 раз. Кризис в управлении, торговле и промышленности совпал со стихийными бедствиями. Население КНДР испытывало недостаток продовольствия и голод. Тем не менее правительство сохранило контроль над ситуацией. На фоне экономических сложностей в стране стали стихийно появляться элементы рыночных отношений. Во многом они сохраняли зачаточные формы, сопровождаясь ростом коррупции [Toloraja, Jakovleva, 2016, pp. 8–11]. В 2016 г. правительство Ким Чен Ына делает новые осторожные шаги в пользу элементов рыночной экономики. Они дают позитивные эффекты в сельском хозяйстве и рыболовстве [Zaharova, 2016b]. Ведутся попытки развития туристической отрасли для иностранцев, внедряются солнечные батареи в качестве способа смягчить дефицит электроэнергии, происходит замещение импорта в пищевой промышленности, растет качество жизни, особенно в городах, создаются особые экономические зоны для привлечения иностранных инвестиций []. Однако в экономике оставались серьезные уязвимости. Внешняя торговля упала, особенно после наращивания санкций в 2016-2017 гг. Экономическим зонам не хватало капитализации. Сохранялся дефицит торговли, товары были и остаются мало конкурентоспособными на внешнем рынке. Привлекательность КНДР для инвесторов остается низкой в силу сложности или практической невозможности вывода прибыли из страны, что показали инвестиции египетского бизнеса в телекоммуникационный сектор КНДР [Zaharova, 2016b]. Санкции 2017 года существенно осложнили ситуацию. Увеличились издержки финансовых операций из-за длинных посреднических схем. В 2017 г. внешняя торговля КНДР сократилась на 15%. Более 90% традиционного экспорта КНДР было запрещено санкциями. Зарубежные инвестиции осложнились еще в большей степени из-за финансовых санкций ООН и риска вторичных санкций США. Внешнее давление создало препятствия для рыночных реформ [Zaharova, 2019, 2021]. Однако даже в условиях жестких санкций КНДР сохранила возможность экспорта своих товаров в обход санкций, реализации некоторых преимуществ своей экономики, таких как дешевый труд [Korgun, Toloraja, 2019, 2022], а также жесткого государственного контроля над экономикой, в т.ч. под предлогом противодействия враждебному окружению [Kiku, 2016]. Правительство в целом сохраняло контроль над ситуацией в стране и вероятность его кризиса оценивалась как низкая [Lan'kov, 2020].

Наряду с помощью США, источником доходов стало сотрудничество с Южной Кореей. Оно шло в том числе, в рамках совместных экономических проектов, крупнейшим из которых стал Кэсонский промышленный комплекс (КПК). Он начал работу в 2002 г. и был окончательно закрыт в 2016 г. на фоне резкого ухудшения ситуации по ракетно-ядерной программе. Если в 2006 г. на КПК работало чуть более 6 тыс. северокаорейских рабочих, то в 2015 г. – более 54 тыс. Объем выпуска увеличился за тот же период с 14,9 млн. долларов до 515 млн. КПК играл важную роль в торговле КНДР и РК. Так, временное закрытие КПК в 2013 г. из-за политических осложнений привело к сокращению торговли двух стран на

40% [Zaharova, 2016a]. Источник был перекрыт уже тогда, когда необратимость прогресса в ракетно-ядерной сфере стала очевидной.

Важным источником дохода в условиях санкций стали северокорейские рабочие за рубежом. В стране сложилась развитая инфраструктура экспорта рабочей силы под жестким контролем государства. Географические направления включали в себя Китай, Россию, страны Восточной Азии и Африки, а на определенном этапе даже европейские страны, такие как Чехия и Польша. Значительную часть своего заработка работники отдавали государству, получая возможность дополнительных заработков в случае такой возможности. В России они были востребованы на Дальнем Востоке в т.ч. в рамках подготовки Саммита АТЭС во Владивостоке [Sharafetdinova, 2017; Trojakova, 2017; Zaharova, 2017].

Большую роль в адаптации к режиму санкций сыграли отношения КНДР с Китаем. Для Пекина сохранение Северной Кореи как самостоятельного государства имело существенное политическое значение. В случае поглощения страны со стороны Республики Корея, КНР могла получить более мощное объединенное корейское государство у своих границ, которое, к тому же, было бы союзником США со всеми вытекающими последствиями в области безопасности. Несмотря на недовольство ракетно-ядерной программой КНДР, сценарий обретения страной новых вооружений, по всей видимости, выглядел для Пекина более предпочтительным, нежели коллапс государственности в стране [Asmolov, 2020; Lancova, 2014a; Zhebin, 2017]. Поддерживая резолюции СБ ООН по санкциям в отношении КНДР, Китай все же тормозил усилия США, направленную на их эскалацию. Пекин оказывал продовольственную и энергетическую помощь Пхеньяну, не требуя при этом отчетности о ее распределении. Именно Китай стал ключевым торговым партнером КНДР – уже в 2014 г. на КНР приходилось 90% торговли [Zaharova, 2016b, 2019]. Китайский капитал играл важную роль в развитии специальной экономической зоне Расон. К тому же, сохранялись интенсивные приграничные связи между двумя странами, а китайцы составляли основную часть иностранцев, приезжающих в КНДР, в т.ч. с туристическими целями [Asmolov, 2016; Lukin, Denisov, 2014]. В Резолюциях СБ ООН оставались пробелы, в т.ч. в отношении контроля за исполнением принятых норм, чем мог пользоваться китайский, российский и любой другой бизнес [Habib, 2016]. США использовали вторичные санкции против китайских компаний, сотрудничающих с КНДР. В 2022 г. под блокирующие санкции попала базирующаяся в приграничном с КНДР г. Дандунь китайская компания Air Koryo Trading Corporation [U.S. Department of the Treasury, 2022]. В 2017 г. под санкции попал китайский Bank of Dandong из Дандуня [Ibid., 2017b]. Ранее в 2016 г. блокировалась еще одна компания из Дандуня – Dandong Hongxiang Industrial Development Company [U.S. Department of the Treasury, 2016a]. Всего в разные годы под блокирующие финансовые санкции США попало более 30 компаний из Дандуня по основаниям работы с КНДР, а также ряд компаний из других городов [Ibid., n.d.]. Правоприменительная практика США показывает, что китайские фирмы оказывали посреднические услуги в интересах КНДР. Например, в уголовном и административном расследовании Минюста и Минфина США в отношении индонезийской компании PT Bukit Muria Jaya по делу о поставке в КНДР папиросной бумаги, фигурировал китайских посредник [Ibid., 2021]. Впрочем, практику вторичных санкций и принудительных мер США в отношении китайских лиц за обход санкций против КНДР трудно назвать массовой. Для сравнения, только за два года после начала СВО на Украине, США ввели вторичные санкции в отношении более 500 компаний из третьих стран, то есть в разы больше, чем в случае КНДР [Timofeev, 2024]. К тому же, речь о небольших компаниях, а не крупных китайских корпорациях, которые, судя по всему, напрямую в сделках с КНДР не участвуют. В условиях санкций КНДР существенно улучшила связи именно с китайским коммерческим сектором, усовершенствовала механизмы финансовых связей с китайскими

компаниями, и это процесс начался еще в период относительно мягких ограничительных мер со стороны ООН [Park, 2014].

Партнерство Северной Кореи с Россией также приобретет для Пхеньяна стратегический характер. На протяжении 2000-х и 2010-х гг. осуществлялись попытки восстановления отношений и реализации отдельных проектов. Обсуждались проекты газопровода на Корейский полуостров из России, урегулировался вопрос о долге КНДР России, через порт Раджин осуществлялись отгрузки российского угля в Китай в рамках проекта ОАО «РЖД», проекты модернизации транспортной инфраструктуры и др. Тем не менее показатели торговли были неравномерными, а торговый баланс, как и в отношениях с КНР, был далеко не в пользу Северной Кореи [Zaharova, 2015]. Отдельные российские компании на свой страх и риск участвовали в поставках нефти в КНДР в обход режима санкций, сталкиваясь со вторичными санкциями США. Например, в 2017 г. под блокирующие финансовые санкции попали российские «ННК Приморнефтепродукт» и «Независимая нефтегазовая компания». Впоследствии санкции были сняты под обязательства не повторять нарушения [U.S. Department of the Treasury, 2017a, 2020]. В 2018 г. по аналогичным основаниям США заблокировали российскую судоходную компанию «Гудзон Шиппинг» и принадлежащие ей морские суда [Ibid., 2018]. Однако массово российские компании под вторичные санкции США за операции с КНДР также не попадали.

Роль России для Северной Кореи существенно поменялась с началом СВО на Украине и применением масштабных западных санкций против России. В 2024 г. Россия внесла в СБ ООН проект Резолюции, предполагавшей установление временных рамок действия санкций против КНДР. Она ожидаемо была отвергнута. Россия заблокировала проект резолюции, предполагавшей продление работы группы экспертов Комитета СБ ООН 1718 по санкциям в отношении КНДР. Одновременно Москва не отказывалась от выполнения своих обязательств по выполнению ранее принятых Резолюций [Ministry of Foreign Affairs of Russia, 2024]. Вопрос в том, как именно Россия будет применять нормы Резолюций с учетом заключения и ратификации нового Договора о всеобъемлющем стратегическом партнерстве между Российской Федерацией и Корейской Народно-Демократической Республикой [“Russia-North Korea Treaty,” 2024]. Преамбула договора прямо указывает на защиту от «гегемонистских устремлений и попыток навязывания однополярного миропорядка», что очевидно ассоциируется с США и Западом. Более того, ст. 4 Договора предполагает, что в случае вооруженного нападения на одну из сторон, другая сторона незамедлительно окажет ей военную и иную помощь всеми имеющимися в ее распоряжении средствами. По сути, Договор создает военный союз между Россией и КНДР. Ст. 10 определяет в качестве целевой установки отношений двух стран развитие торговых и инвестиционных отношений. А ст. 16 отдельно посвящена противодействию санкциям. В случае его полноценной имплементации, КНДР в значительной степени может выйти из международной изоляции, так как у России гораздо больше международных связей даже с учетом масштабных западных санкций. А в случае развития экономического сотрудничества, которое ранее сдерживалось санкциями, устойчивость хозяйственного комплекса КНДР также может существенно вырасти. Россия, наряду с Китаем, вновь превращается в ключевого «черного рыцаря» для Северной Кореи, существенно обесценивая режим санкций США против страны.

Случай КНДР подтверждает некоторые теоретические обобщения, сделанные на основе баз данных на длительных временных рядах, описанных во введении. Фактором неудачи санкций очевидно стала недостаточная жесткость применяемых на начальных этапах международных ограничительных мер, их постепенная эскалация, которая позволяла КНДР выиграть время на адаптацию к ограничениям. Пхеньян смог адаптировать экономику к

санкциям, используя немногочисленные преимущества своего хозяйства. Важнейшую роль сыграли «черные рыцари» в лице Китая и России. Роль России будет возрастать с учетом нового Договора 2024 г. и масштабными санкциями против самой России, снимающих ограничения для бизнеса на работу с КНДР. Случай КНДР не подтверждает более высокой эффективности комбинации международных и односторонних санкций. Хотя такая комбинация и повысила издержки для КНДР, она не смогла привести к достижению главной цели – заставить Пхеньян отказаться от ракетно-ядерной программы. Допущение о слабости санкции ООН с точки зрения их имплементации подтверждается, в том числе, особыми экономическими отношениями КНДР с Китаем, а затем и с Россией. Подобная слабость дополняется умеренным применением со стороны США вторичных санкций, несравнимых по объему с российским направлением. При том, что США отказывались проявлять гибкость в смягчении санкций на ранних этапах переговоров, что могло повышать мотивацию КНДР к продвижению своих политических целей. Объяснение умеренности вторичных санкций США требует отдельного исследования. Оно может быть связано с умелой организацией схем обхода санкций или нежеланием обострения отношений с Китаем. Наконец, особое место занимает фактор дипломатии Пхеньяна. КНДР на десятилетия затянула переговоры, используя противоречия между членами СБ ООН и получая внешнюю помощь в счет еще не выполненных обязательств. Переговорная стратегия оказывается важным фактором, не учитываемым количественными моделями, оперирующими большим числом наблюдений. Нюансированное изучение отдельных случаев (кейс-стади) сохраняет свою актуальность.

Литература (References)

Asmolov K. V. (2016) *Sovremennoe Sostojanie Kitajsko-Korejskih Otnoshenij* [The Current State of China-Korea Relations]. *Korejskij Poluostrov v Jepohu Peremen* (A. Z. Zhebin (ed)). Moscow: Institute for Far Eastern Studies of the Russian Academy of Science, pp. 44–68. Available at: https://www.iccaras.ru/files/abook_file/book-2016-korea.pdf?ysclid=m5bingiwel233610006 (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Asmolov K. V. (2020) *Nachalo Novogo Jetapa Kitajsko-Severokorejskih Otnoshenij (2018-2020 gg)* [The Beginning of a New Stage in China-North Korea Relations (2018–2020)]. *China in World and Regional Politics: History and Modernity*, vol. 7, no 25, pp. 243–61. Available at: <http://doi.org/10.24411/2618-6888-2020-10015>

Bapat N. A., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan T. C. (2013) Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*, vol. 39, issue 1, pp. 79–98. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/03050629.2013.751298>

Beirsteker T., Eckert S., Tourihno M. (eds) (2016) *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. New York: Cambridge University Press.

Brzoska M. (2015) International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. *International Affairs*, vol. 91, issue 6, pp. 1339–49. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2346.12449>

Chang S. (2007) Economic Sanctions Against North Korea. Available at: https://www.aeaweb.org/annual_mtg_papers/2007/0106_0800_2104.pdf (accessed 30 December 2024).

Dogovor o Vseob'emljushhem Strategicheskom Partnerstve Mezhdru Rossijskoj Federaciej i Korejskoj Narodno-Demokraticeskoj Respublikoj [Comprehensive Strategic Partnership Agreement Between the Russian Federation and the Democratic People's Republic of Korea]

("Russia-North Korea Treaty"). 4 December. Available at: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/international_contracts/2_contract/62546/ (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Egan M. (2000) U.S. Eases Economic Sanctions on North Korea. Reliefweb, 19 June. Available at: <https://reliefweb.int/report/democratic-peoples-republic-korea/us-eases-economic-sanctions-north-korea> (accessed 30 December 2024).

Gibbons J. (1979) *Technology and East-West Trade*. Washington: U.S. Government Printing Office. Available at: <https://www.princeton.edu/~ota/disk3/1979/7918/7918.PDF> (accessed 30 December 2024).

Giumelli F. (2016) The Purposes of Targeted Sanctions. *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* (T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourihno (eds)). New York: Cambridge University Press, pp. 38–59.

Habib B. (2016) The Enforcement Problem in Resolution 2094 and the United Nations Security Council Sanctions Regime: Sanctioning North Korea. *Australian Journal of International Affairs*, vol. 70, issue 1, pp. 50–68. Available at: <http://dx.doi.org/10.1080/10357718.2015.1095278>

Haggard S., Noland M. (2009) Sanctioning North Korea: The Political Economy of Denuclearization and Proliferation. PIIE Working Paper 09-4, Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://www.ncnk.org/sites/default/files/content/resources/publications/Sanctioning%20North%20Korea-%20The%20Political%20Denuclearization%20and%20Proliferation.pdf> (accessed 30 December 2024).

Hufbauer G., Schott J., Elliot K., Oegg B. (2008) Case 50-1: U.S. and UN v. North Korea (1950–: Korean War). Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://www.piie.com/commentary/speeches-papers/case-50-1-and-93-1> (accessed 30 December 2024).

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

Hwang S. (2014) South Korea, the United States and Emergency Powers During the Korean Conflict. *The Asia-Pacific Journal*, vol. 12, issue 5, no 1, pp. 1–22. Available at: <https://apjif.org/wp-content/uploads/2023/11/article-1036.pdf> (accessed 30 December 2024).

Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsula ("Joint Declaration") (1992) Available at: <https://2001-2009.state.gov/t/ac/rls/or/2004/31011.htm> (accessed 30 December 2024).

Kiku D. V. (2016) Besprecedentnye sankcii SB OON v otnoshenii KNDR: preljudija k dal'nejshej jeskalacii ili razrjadke [Unprecedented UN Security Council Sanctions Regime Against North Korea: A Prelude to Further Escalation or Détente]? *Korejskij Poluostrov v Jepohu Peremen* (A. Z. Zhebin (ed)). Moscow: Institute for Far Eastern Studies of the Russian Academy of Science, pp. 86–93. Available at: https://www.iccaras.ru/files/abook_file/book-2016-korea.pdf?ysclid=m5bingiwel233610006 (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Kim H. (2014) Stifled Growth and Added Suffering: Tensions Inherent in Sanctions Policies Against North Korea. *Critical Asian Studies*, vol. 46, issue 1, pp. 91–112. Available at: <https://doi.org/10.1080/14672715.2014.863579>

Korgun I. A., Toloraja G. D. (2019) Vlijanie Sankcij na Vneshnjuju Torgovlju KNDR s Tochki Zrenija Teorii Sravnitel'nyh Preimushhestv [The Impact of Sanctions on North Korea's Foreign Trade From the Perspective of the Comparative Advantage Theory]. *Economics and Management*, no 6 (164), pp. 5–15. Available at: <http://doi.org/10.35854/1998-1627-2019-6-4-15> (in Russian).

Korgun I. A., Toloraja G. D. (2022) K Voprosu o Produktivnosti Sankcij v Otnoshenii KNDR [On the Question of Effectiveness of Sanctions Against DPRK]. *Polis: Political Studies*, no 3, pp. 80–95. Available at: <http://doi.org/10.17976/jpps/2022.03.07> (in Russian).

Kukla M. P. (2017) Realii i Perspektivy Jekonomicheskogo Sotrudnichestva Rossii i KNDR [Realities and Prospects of the Russia-North Korea Economic Relations]. *The Oecumene: Regional Studies*, no 2, pp. 61–71. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/realii-i-perspektivy-ekonomicheskogo-sotrudnichestva-rossii-i-kndr/viewer> (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Lan'kov A. N. (2020) Strategii Vyzhivaniya Severokorejskoj Jeliti [Survival Strategies of the North Korea Elite]. *Security Policies of East Asian States*, no 1 (58), pp. 103–21. Available at: <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2020-1-103-121> (in Russian).

Lancova I. S. (2007) Jadernaja Programma Severnoj Korei: Istorija Razvitija i Sovremennoe Sostojanie [Nuclear Programme of DPRK: History of Development and Current State of Affairs]. *Politeks*, vol. 3, no 1, pp. 113–29. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/yadernaya-programma-severnoj-korei-istoriya-razvitiya-i-sovremennoe-sostoyanie/viewer> (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Lancova I. S. (2014a) Jevoljucija Otnoshenij KNR i KNDR v Konce XX – Nachale XXI v. [The Evolution of China-North Korea Relations at the End of XX and the Beginning of XXI Century]. *Politeks*, vol. 10, no 3, pp. 249–59. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/evolyutsiya-otnoshenij-knr-i-kndr-v-kontse-xx-nachale-xxi-v/viewer> (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Lancova I. S. (2014b) Politika SShA po Otnosheniju k Severnoj Koree: Konec XX - nachalo XXI v. [U.S. Policy Toward North Korea: The End of XX and the Beginning of XXI Century]. *Politeks*, vol. 10, no 4, pp. 185–98. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/politika-ssha-po-otnosheniyu-k-severnoj-koree-konets-xx-nachalo-xxi-v?ysclid=m5gwf845tl108913184> (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Lukin A. V., Denisov V. I. (2014) Kitaj i Korejskaja Problema [China and the Korean Problem]. *Vestnik Diplomaticheskoj Akademii MID Rossii. Rossija i Mir*, no 1 (1), pp. 84–96. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23326500&ysclid=m5gx5zxnu0696162890> (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Manyin M., Nikitin M. (2014) Foreign Assistance to North Korea. CRS Report 7-5700, Congressional Research Service. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/row/R40095.pdf> (accessed 30 December 2024).

Manyin M., Nikitin M. (2023) Nuclear Negotiations With North Korea (Updated 11 December). CRS Report R45033, Congressional Research Service. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/nuke/R45033.pdf> (accessed 30 December 2024).

Manyin M., Nikitin M., Smith K. (2020) North Korea: A Chronology of Events From 2016 to 2020. CRS Report R46349, Congressional Research Service. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/row/R46349.pdf> (accessed 30 December 2024).

Ministry of Foreign Affairs of Russia (2024) Kommentarij Oficial'nogo Predstavitelja MID Rossii M.V. Zaharovoj v Svjazi s Zaversheniem Mandata Gruppy Jekspertov Komiteta SB OON 1718 po KNDR [Commentary by the Official Representative of the Ministry of Foreign Affairs of Russia M. V. Zakharova on the Expiration of the UN Security Council Resolution 1718 Panel of Experts on DPRK]. 2 May. Available at: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/news/1947687/ (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Nuclear Threat Initiative (n.d.) U.S.-DPRK Agreed Framework Overview. Available at: <https://www.nti.org/education-center/treaties-and-regimes/us-dprk-agreed-framework/> (accessed 30 December 2024).

Park J. (2014) The Key to the North Korean Targeted Sanctions Puzzle. *The Washington Quarterly*, vol. 37, issue 3, pp. 199–214. Available at: <https://doi.org/10.1080/0163660X.2014.978444>

Rennack D. (1997) China: U.S. Economic Sanctions. CRS Report 96-272 F, Congressional Research Service. Available at: https://www.everycrsreport.com/files/19971001_96-272F_08293cd4df48537dae78c8ac54a03dcdd263d39d.pdf (accessed 30 December 2024).

Rockwood L. (2013) *Legal Framework for IAEA Safeguards*. Vienna: International Atomic Energy Agency. Available at: <https://www.iaea.org/sites/default/files/16/12/legalframeworkforsafeguards.pdf> (accessed 30 December 2024).

Sharafetdinova A. I. (2017) Sotrudnichestvo Rossii i KNDR v Oblasti Privlechenija Trudovyh Resursov v Uslovijah Mezhdunarodnyh Sankcij [Cooperation Between Russia and DPRK in Attracting Labor Resources Amid Tightening International Sanctions]. *Koreja Pered Novymi Vyzovami* (A. Z. Zhebin (ed)). Moscow: Institute for Far Eastern Studies of the Russian Academy of Science, pp. 302–11. Available at: https://www.iccaras.ru/files/abook_file/2017_Korea_before_new_challenges%20.pdf (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Timofeev I. N. (2021) Sanctions Against Russia: A Look Into 2021. RIAC Report No 65, Russian International Affairs Council. Available at: <https://russiancouncil.ru/en/activity/publications/sanctions-against-russia-a-look-into-2021/> (accessed 30 December 2024).

Timofeev I. N. (2023) Kak Issledovat' Politiku Sankcij? Strategija Jempiricheskogo Issledovanija [How to Study the Policy of Sanctions? The Vision of Empirical Research]. *Journal of International Analytics*, no 14 (1), pp. 22–36. Available at: <http://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-22-36> (in Russian).

Timofeev I. N. (2024) Vtorichnye sankcii SShA na rossijskom napravlenii: opyt jempiricheskogo analiza [The U.S. Secondary Sanctions Related to Russia: Empirical Analysis]. *Comparative Politics Russia*, no 15 (1), pp. 95–114. Available at: <https://doi.org/10.46272/2221-3279-2024-1-15-95-114> (in Russian).

Toloraja G. D., Jakovleva L. N. (2016) Jekonomicheskaja Strategija KNDR Posle VII S'ezda Trudovoj Partii Korei: Vyvody Dlja Rossii [North Korea's Economic Strategy After the 7th Congress of the Workers' Party of Korea and Conclusion to be Drawn by Russia]. *The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, no 4, pp. 7–19. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27255515&ysclid=m5gy9b8ov9731458303> (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Trojakova T. G. (2017) Rabochaja Sila Iz KNDR Na Rossijskom Dal'nem Vostoke: Istorija i Sovremennoe Sostojanie [Workers From DPRK in the Russian Far East: History and Current Situation]. *The Oecumene: Regional Studies*, no 2, pp. 81–90. Available at: https://ojkum.ru/images/articles/2017-2/2017_2_0041-10.pdf (accessed 30 December 2024) (in Russian).

U.S. Congress (2004) North Korean Human Rights Act. 22 USC 7801. Available at: <https://www.congress.gov/108/statute/STATUTE-118/STATUTE-118-Pg1287.pdf> (accessed 30 December 2024).

U.S. Congress (2006) North Korea Nonproliferation Act. 50 USC 1701. Available at: <https://www.congress.gov/109/plaws/publ353/PLAW-109publ353.pdf> (accessed 30 December 2024).

U.S. Congress (2016) North Korea Sanctions and Policy Enhancement Act of 2016. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/5776/download?inline> (accessed 30 December 2024).

U.S. Congress (2017) Countering America's Adversaries Through Sanctions Act. 22 USC 9401. Available at: https://home.treasury.gov/system/files/126/hr3364_pl115-44.pdf (accessed 30 December 2024).

U.S. Congress (2019) Otto Warmbier North Korea Nuclear Sanctions and Enforcement Act of 2019. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/43261/download?inline> (accessed 30 December 2024).

U.S. Department of State (2017) Public Notice 10211: Democratic People's Republic of Korea (DPRK) Designation as a State Sponsor of Terrorism. Available at: <https://www.federalregister.gov/d/2017-25547> (accessed 30 December 2024).

U.S. Department of the Treasury (2005) Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern Under the USA PATRIOT Act. Press Release, 15 September. Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/js2720> (accessed 30 December 2024).

U.S. Department of the Treasury (2006) Foreign Assets Control Regulations: Summary. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/4746/download?inline> (accessed 30 December 2024).

U.S. Department of the Treasury (2016a) Treasury Imposes Sanctions on Supporters of North Korea's Weapons of Mass Destruction Proliferation. Press Release, 26 September. Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jl5059> (accessed 30 December 2024).

U.S. Department of the Treasury (2016b) Imposition of Special Measure Against North Korea as a Jurisdiction of Primary Money Laundering Concern. 31 CFR Part 1010. Available at: <https://www.federalregister.gov/d/2016-27049> (accessed 30 December 2024).

U.S. Department of the Treasury (2017a) Specially Designated Nationals List Update, 1 June. Available at: <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20170601> (accessed 30 December 2024).

U.S. Department of the Treasury (2017b) Imposition of Special Measure Against Bank of Dandong as a Financial Institution of Primary Money Laundering Concern. 31 CFR Part 1010 RIN 1506-AB38. Available at: <https://www.federalregister.gov/d/2017-24238> (accessed 30 December 2024).

U.S. Department of the Treasury (2018) Specially Designated Nationals List Update, 21 August. Available at: <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20180821> (accessed 30 December 2024).

U.S. Department of the Treasury (2020) Specially Designated Nationals List Update, 2 March. Available at: <https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20200302> (accessed 30 December 2024).

U.S. Department of the Treasury (2021) OFAC Settles With PT Bukit Muria Jaya for Its Potential Civil Liability for Apparent Violations for the North Korea Sanctions Regulations. Enforcement Release, 14 January. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/50611/download?inline> (accessed 30 December 2024).

U.S. Department of the Treasury (2022) Press Releases, 27 May. Available at: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0801> (accessed 30 December 2024).

U.S. Department of the Treasury (n.d.) Sanctions List Search. Available at: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/> (accessed 30 December 2024).

U.S. President (1950) Proclamation 2914: Proclaiming the Existence of a National Emergency. 16 December. Available at: <https://www.trumanlibrary.gov/library/public-papers/304/proclamation-2914-proclaiming-existence-national-emergency> (accessed 30 December 2024).

U.S. President (2008) Executive Order 13466: Continuing Certain Restrictions With Respect to North Korea and North Korean Nationals. 26 June. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/7691/download?inline> (accessed 30 December 2024).

U.S. President (2010) Executive Order 13551: Blocking Property of Certain Persons With Respect to North Korea. 30 August. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/6036/download?inline> (accessed 30 December 2024).

U.S. President (2011) Executive Order 13570: Prohibiting Certain Transactions With Respect to North Korea. 18 April. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/5841/download?inline> (accessed 30 December 2024).

U.S. President (2015) Executive Order 13687: Imposing Additional Sanctions With Respect to North Korea. 2 January. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/7671/download?inline> (accessed 30 December 2024).

U.S. President (2016) Executive Order 13722: Blocking Property of the Government of North Korea and the Workers' Party of Korea, and Prohibiting Certain Transaction With Respect to North Korea. 15 March. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/7686/download?inline> (accessed 30 December 2024).

U.S. President (2017) Executive Order 13810: Imposing Additional Sanctions With Respect to North Korea. 20 September. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/7676/download?inline> (accessed 30 December 2024).

U.S.-DPRK Agreed Framework (1994) Geneva, 21 October. Available at: <https://www.nti.org/wp-content/uploads/2021/09/aptagframe.pdf> (accessed 30 December 2024).

United Nations (UN) General Assembly (2015) Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights, Idriss Jazairy. A/HRC/30/45. Available at: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g15/177/05/pdf/g1517705.pdf> (accessed 30 December 2024).

United Nations (UN) Security Council (1993) Resolution 825. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/166906?v=pdf> (accessed 30 December 2024).

- United Nations (UN) Security Council (2006a) Resolution 1695. Available at: <https://digitallibrary.un.org/record/578923?v=pdf> (accessed 30 December 2024).
- United Nations (UN) Security Council (2006b) Resolution 1718. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/5116/download?inline> (accessed 30 December 2024).
- United Nations (UN) Security Council (2009) Resolution 1874. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/5176/download?inline> (accessed 30 December 2024).
- United Nations (UN) Security Council (2013a) Resolution 2087. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/7781/download?inline> (accessed 30 December 2024).
- United Nations (UN) Security Council (2013b) Resolution 2094. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/7776/download?inline> (accessed 30 December 2024).
- United Nations (UN) Security Council (2016a) Resolution 2270. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/7771/download?inline> (accessed 30 December 2024).
- United Nations (UN) Security Council (2016b) Resolution 2321. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/7766/download?inline> (accessed 30 December 2024).
- United Nations (UN) Security Council (2017a) Resolution 2356. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/7746/download?inline> (accessed 30 December 2024).
- United Nations (UN) Security Council (2017b) Resolution 2371. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/7756/download?inline> (accessed 30 December 2024).
- United Nations (UN) Security Council (2017c) Resolution 2375. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/7751/download?inline> (accessed 30 December 2024).
- United Nations (UN) Security Council (2017d) Resolution 2397. Available at: <https://ofac.treasury.gov/media/7761/download?inline> (accessed 30 December 2024).
- Zaharova L. V. (2015) Jekonomicheskie Otnoshenija Rossii i KNDR v XXI v. [Russia – North Korea’s Economic Relations in XXI Century]. *Asia and Africa Today*, no 5, pp. 15–21. Available at: <https://asaf-today.ru/s0321-50750000616-3-1-ru-334/?sl=en> (accessed 30 December 2024) (in Russian).
- Zaharova L. V. (2016a) Mezhkorejskie Jekonomicheskie Svjazi Posle «Sankcij ot 24 Maja 2010 g.» [Inter-Korean Economic Relations After the “Sanctions of May 24, 2010”]. *Far Eastern Studies*, no 3, pp. 101–11. Available at: <https://pdv.jes.su/s0131-28120000616-2-1-ru-54/?sl=en> (accessed 30 December 2024) (in Russian).
- Zaharova L. V. (2016b) Jekonomicheskaja Politika Severnoj Korei pri Kim Chen Yne [Economic Policy of North Korea Under Kim Jong-Un Leadership]. *Asia and Africa Today*, no 6, pp. 22–9. Available at: <https://asaf-today.ru/s0321-50750000616-3-1-ru-53/> (accessed 30 December 2024) (in Russian).
- Zaharova L. V. (2017) Jeksport Rabochej Sily iz KNDR: Ocenki i Perspektivy [North Korean Labour Abroad: Assessments and Prospects]. *Koreja Pered Novymi Vyzovami* (A. Z. Zhebin (ed)). Moscow: Institute for Far Eastern Studies of the Russian Academy of Science, pp. 302–11. Available at: https://www.iccaras.ru/files/abook_file/2017_Korea_before_new_challenges%20.pdf (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Zaharova L. V. (2019) Vlijanie Sankcij Soveta Bezopasnosti OON Na Jekonomiku KNDR [The Influence of UN Security Council Sanctions on the North Korean Economy]. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no 2, pp. 192–211. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-02-09>

Zaharova L. V. (2021) O Mezhdunarodnom Znachenii Kitajskogo Opyta Jekonomicheskikh Reform: Primenimost' Dlja Sovremennoj Severnoj Korei [International Significance of the Chinese Experience of Economic Reforms: Applicability for Contemporary North Korea]. *China in World and Regional Politics. Past and Present*, vol. 26, no 26, pp. 323–36. Available at: <http://doi.org/10.24412/2618-6888-2021-26-323-336> (in Russian).

Zhebin A. Z. (2017) Severnaja Koreja: Bomby, Rakety, Sankcii [Zhebin A.Z. North Korea: Bombs, Missiles, Sanctions]. *Asia and Africa Today*, no 1, pp. 2–9. Available at: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=28296698&ysclid=m5bjhxs8qe266677585> (accessed 30 December 2024) (in Russian).

Why Sanctions Fail: The Case of Unilateral and International Sanctions Against North Korea²

I. Timofeev

Ivan Timofeev - Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Department of Political Theory, Moscow State Institute of International Relations (MGIMO University). 76, Prospect Vernadskogo Moscow, Russia, 119454; itimofeev@russiancouncil.ru. [elibrary id: 236879](#). [ORCID: 0000-0003-1676-2221](#)

Abstract

North Korea has been a target of comprehensive sanctions since the dawn of its history. The U.S. first imposed sanctions against the DPRK in 1950 and maintains an overwhelming sanctions regime today. In 2006–17, the United Nations (UN) Security Council issued 10 resolutions and gradually invoked severe restrictive measures vis-à-vis the DPRK to contain its missile and nuclear programme. Regardless of this consolidated and long-term pressure, North Korea managed to avoid economic collapse and has emerged as a de facto nuclear power. This case once again raises a research question, principal for students of economic sanctions—why do restrictive measures work in one case but fail in others or, with respect to DPRK, why sanctions failed to press North Korea to abandon its missile and nuclear programme despite the consolidated efforts of the UN and particular states like the United States. The article explains the failure of sanctions as resulting from a combination of factors, including the negotiation strategy of the DPRK, the role of China and Russia as “black knights,” the utilization of the DPRK’s economic advantages by its leaders, and the moderate policy of secondary sanctions on the U.S. side.

Key words: North Korea, sanctions, unilateral sanctions, international sanctions, U.N. Security Council, U.S., nuclear programme

For citation: Timofeev I. (2025) Why Sanctions Fail: The Case of Unilateral and International Sanctions Against North Korea. *International Organisations Research Journal*, vol. 20, no 1, pp. (in English). doi:10.17323/1996-7845-2025-01-07

² This article was submitted on 08.11.2024.