



Эффективность санкций в международной политике

В.А. Силаева

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Несмотря на то, что в западной науке накопился большой объём эмпирических и практико-ориентированных исследований в области эффективности политики санкций, эта проблема остаётся дискуссионной: учёным не удаётся прийти к консенсусу и выработать единую теорию. Цель статьи состоит в том, чтобы, изучив многообразие выработанных подходов к эффективности санкционной политики, объяснить, почему исследователи приходят к противоречивым и взаимоисключающим выводам о влиянии конкретных факторов и условий на исход санкционного давления. Гипотеза заключается в том, что причины разногласий в большой степени коренятся в различных подходах к концептуализации базовых понятий – «санкций» и «эффективности». Они приводят к кодированию одних и тех же кейсов как успешных или же неэффективных и не позволяют получить одинаковые результаты посредством статистических методов анализа. Основные линии размежевания проходят между сторонниками традиционно-реалистского и расширительно-либералистского понимания санкционного инструмента. Не прекращаются споры между теми, кто придерживается идеи давления на целевую страну путём нанесения серьёзного экономического ущерба, и теми, кто выступает за таргетированные меры; между теми, кто обосновывает эффективность многосторонних санкций контролем над ресурсами, пытается понять механизмы функционирования и выявляет слабости «коалиций по случаю», или видит единственный путь к получению эффекта от санкций в поддержке со стороны международных организаций; между теми, кто фокусирует внимание на целевой стране, и теми, кого интересует давление на союзников.

В статье предпринята попытка систематизировать существующие подходы к концептуализации базовых понятий и подвести под теоретические рамки политической науки вытекающие из их различий ключевые научные споры о критериях и условиях эффективности санкционного давления. Для российского научного дискурса теоретическое осмысление западных подходов к изучению причин и условий эффективности санкций может быть полезно для структурированного понимания принципов, на которых базируется политика санкций, тенденций в её развитии, а также для выработки на основе этих знаний грамотных стратегий реагирования и торга.

Ключевые слова: геополитическое пространство, империя, институциональная матрица, базовые институты, редистрибутивная экономика, рыночные отношения, кризис, точка бифуркации, интеграция, институциональные трансформации.

УДК: 327.8

Поступила в редакцию: 17.06.2020 г.

Принята к публикации: 03.11.2020 г.

В последние десятилетия экономические санкции становятся всё более востребованным инструментом внешней политики. К ним прибегают как в качестве самостоятельной стратегии, так и в качестве альтернативы военной силе. Политические деятели используют этот инструмент зачастую в обход Совета Безопасности ООН, выстраивая «коалиции по случаю» или в одностороннем порядке, аргументируя свои действия вопросами международной или национальной безопасности. Санкции применяются в отношении государств, спонсирующих терроризм (Ливия, Иран), разрабатывающих ядерное оружие (Иран, КНДР), массово нарушающих права человека (ЮАР), не соблюдающих демократические принципы (Куба) и международное право в целом (Сирия). Круг вопросов, в связи с которыми страны оказывают санкционное давление на своих контрагентов, постоянно расширяется¹. Развивается инструментарий, усложняются механизмы санкционного воздействия: от всеобъемлющих торговых эмбарго, популярных в середине XX в., до современных таргетированных финансовых рестрикций; от преимущественно неэкономических персональных мер, таких как запрет на въезд или заморозка счетов, до секторальных санкций, подрывающих экономику целевой страны.

Несмотря на это, учёные, исследующие эффективность экономических санкций как внешнеполитического инструмента, приходят к противоречивым выводам об их результативности и способности привести к достижению политического результата, ради которого они вводились (Naass 1997). Новые санкционные случаи порождают новые исследования, в том числе, новые попытки выявить факторы и условия эффективности санкций (Taskinsoy 2020; Crozet, Hinz 2020). В результате накоплена обширная научная литература по вопросу эффективности санкционной политики. За десятилетия исследовательской деятельности выработано многообразие концептуальных и методологических подходов к изучению условий и причин, влияющих на успешность санкционной политики, описано множество индивидуальных кейсов применения санкционного давления. Несмотря на это, учёным до сих пор не удалось прийти к консенсусу и выработать единую теорию эффективности санкций. Зачастую выводы о наличии позитивной зависимости между определённой переменной и успешностью санкционной политики, подтверждённые одними учёными, опровергаются их коллегами, использовавшими альтернативные методы или иную эмпирическую базу.

Цель статьи – объяснить, почему исследователи приходят к противоречивым и взаимоисключающим выводам о том, какое значение имеют конкретные причины и условия эффективности санкций. Гипотеза заключается в том, что

¹ Среди новых санкционных предлогов можно назвать ситуационные санкции против Китая по обвинению в нарушении прав человека в СУАР и в связи с ситуацией в Гонконге, а также против китайской телекоммуникационной компании Huawei, санкции в отношении проекта «Северный поток – 2», против России в связи с «делом Скрипалей».

причины разногласий в большой степени вызваны различиями в подходах к концептуализации базовых понятий – «санкций» и «эффективности». Они влекут за собой методологические последствия: одни и те же санкционные кейсы при анализе на основе математического моделирования и статистических методов в исследованиях разных учёных кодируются как успешные или же как неэффективные, что приводит к разным результатам. Например, авторы классического труда по этой теме «Новый анализ экономических санкций» во главе с Г. Хафбауэром (Economic Sanctions... 2007) подсчитали на основе составленной ими из около 200 кейсов базы данных HSE, что санкции приводят к запланированному результату в трети случаев. Критиковавший их Р. Пейп после перекодирования получил результат, согласно которому достигшими результата могут считаться лишь 5% кейсов (Pape 1997). Авторы новой базы данных TIES во главе с Н. Бапатом и Т. Морганом (Morgan, Barat, Krustev 2009) кодировали как неудачные случаи, при которых санкции были введены после «не сработавшей» угрозы, что также привело их к совершенно иным выводам.

В статье предпринята попытка систематизировать существующие подходы к концептуализации базовых понятий и подвести под теоретические рамки политической науки вытекающие из их различий ключевые научные споры о критериях и условиях эффективности санкционного давления. Основные линии размежевания проходят между сторонниками традиционно-реалистского и расширительно-либералистского понимания санкционного инструмента.

В статье рассматриваются преимущественно работы западных (американских и европейских) исследователей. Изучение проблемы эффективности санкций в их работах носит не столько теоретический, сколько прикладной, практико-ориентированный характер и преследует задачу выявления наиболее действенных, с точки зрения достижения внешнеполитических целей их стран, способов санкционного давления. Учитывая, что Россия является объектом американских и европейских рестрикций, для российского научного дискурса теоретическое осмысление подходов к изучению факторов эффективности санкций может быть полезно с иных позиций. Во-первых, эта работа призвана сделать шаг в направлении структурированного понимания того, на каких принципах основывается политика санкций, взаимодействие между странами-инициаторами санкций, между ними и целевыми государствами. Во-вторых, знание существующих подходов и условий их выбора, а также тенденций в развитии санкционной политики, востребовано для выработки грамотных стратегий реагирования и торга.

Эффективность экономических санкций: сложности концептуализации и спор о критериях

Наличие большого числа подходов к исследованию и измерению эффективности санкционного давления порождается отсутствием консенсуса отно-

сительно критериев успешности этого инструмента, то есть того, какие случаи применения санкций и при каких обстоятельствах считать достигшими целей, ради которых они вводились. Основные противоречия коренятся в многообразии способов концептуализации базовых понятий – «санкций» и «эффективности санкционной политики», – что приводит к различным способам кодирования одних и тех же случаев и не позволяет получить одинаковые результаты в исследованиях с использованием статистических методов.

Особенности концептуализации понятия «санкции»

На данный момент единого определения санкций, которое включало бы в себя все необходимые и достаточные признаки этого инструмента, не выработано. В статье 41 Устава ООН санкции обозначены как меры, не связанные с использованием вооружённых сил². Эта широкая негативная дефиниция не даёт чёткого понимания предмета, а указанные в Уставе конкретизирующие меры не охватывают всего многообразия применяемых на практике инструментов. В частности, упоминается лишь «полный или частичный перерыв» экономических или дипломатических отношений, встречающийся нечасто в политической практике. За рамки ооновского определения выходят финансовые инструменты, персональные рестрикции, иные виды дипломатических сигналов, таргетированные и секторальные меры (Portela 2014).

Отечественный исследователь тематики санкций И.Н. Тимофеев (Тимофеев 2018) вслед за Р. Пейпом (Pape 1997: 94) разводит экономические санкции как инструмент внешней политики и использование мер экономического характера для достижения конкурентных преимуществ на рынке – второе, скорее, относится к понятию торговой войны.

Ещё один дискуссионный аспект концептуализации санкций – вопрос о том, являются ли они самостоятельной стратегией или альтернативой военной силе (Baldwin, Pape 1998). В первом случае санкции как стратегия включают в себя другие инструменты (например, дипломатические усилия) и используются как средство принуждения руководства страны-цели к тому, чтобы сесть за стол переговоров, а их результативность оценивается по кумулятивному эффекту. Во втором случае вопрос о том, применять ли санкции, базируется на сравнении эффективности двух инструментов (экономические санкции и военное принуждение) не с точки зрения вероятности достижения поставленной цели, а с позиций анализа выгод и издержек. И в этом смысле санкции, как менее затратный инструмент, могут оказаться более полезными (Pape 1998).

Для целей данного исследования интересна ещё одна дихотомия, которая, с одной стороны, влечёт за собой методологические последствия, с другой – позволяет провести основные разделительные линии между группами противо-

² Устав Организации Объединённых Наций, подписан 26 июня 1945 г., Сан-Франциско. (Электронный доступ) URL: <https://www.un.org/ru/charter-united-nations/> (дата обращения 13.08.2021)

речащих друг другу теоретических выводов исследователей. Можно условно обозначить эти подходы как традиционно-реалистский и расширительно-либералистский.

Традиционное определение санкций вписывается в реалистскую парадигму международных отношений. В классической версии оно было сформулировано авторским коллективом во главе с Гэри Хафбауэром в хрестоматийном труде по данной теме «Новый анализ экономических санкций» (*Economic Sanctions...* 2007)³. Авторы понимают под санкциями намеренные действия страны-инициатора, коалиции таких стран или международных организаций по сокращению, ограничению или выходу из таможенных, торговых или финансовых отношений с целевой страной для достижения политических целей, в частности изменения политического режима, основ или отдельных составляющих внутренней и внешней политики, выполнения или отказа от определённых политических обязательств. Это определение можно сформулировать в более короткой и универсальной форме: намеренные действия, предпринимаемые с целью прекращения или изменения политики целевого государства в интересах страны-инициатора. Такой подход фокусируется на политической природе санкций, понимаемых как инструмент принуждения. Механизм их действия, по обобщению Р. Пейпа (Pape 1998), подчиняется линейной логике: снижение экономического благополучия ведёт либо к прямому принуждению путём убеждения правительства, что издержки слишком высоки и не стоят проводимой политики, либо косвенно – через общественное недовольство, которое принуждает изменить политику, или через восстание и смену режима. Дж. Галтунг назвал такую линейную схему «общей теорией экономических санкций» (Galtung 1967): экономическое наказание – экономическая дезинтеграция – политическая дезинтеграция – подчинение. Успех (с точки зрения инициаторов) санкционной политики зависит, в первую очередь, от асимметричного распределения власти и ресурсов, а оценивается по дихотомии «произошло изменение политики или нет».

Несмотря на теоретическую стройность традиционно-реалистского подхода, исследования конкретных кейсов демонстрируют противоречащие ему результаты и позволяют выделить не учитываемые в его рамках факторы (Напр.: Giunelli, Ivan 2013). Ряд учёных даёт более расширенную трактовку санкций, в частности, включая в нее иные политические цели и функции. Такая трактовка подпадает под либералистскую парадигму международных отношений, которая не отвергает категорию силы, но предлагает разнообразие вариантов аргументации для задействования санкций как внешнеполитического инструмента (Алексеева 2015). Именно в рамках этой парадигмы становится возможным исследовать широкий спектр политических целей, достижение которых позволит квалифицировать санкции как успешные.

³ Книга переиздавалась в 1985, 1990 и 2007 гг.

Например, Д. Болдуин считает, что любая попытка влияния есть политический акт, а значит, любые подходящие под это определение цели рассматриваются как политические (Baldwin, Pape 1998). Ф. Джумелли подразделяет политические цели на три блока: принуждение, сдерживание, сигнализирование (Giunelli 2016). Принуждение нацелено на непосредственное решение об изменении или прекращении политической деятельности целевой страной. Сдерживание связано с ограничением военного, технологического, экономического потенциала страны, что должно сделать невыгодным или даже невозможным продолжение политического курса. Сигнальная функция реализуется, если санкции наносят лишь символический ущерб, но посылают мощный сигнал недовольства политикой, проводимой целевой страной (такие санкции называют токенистическими) (Vines 2012). Учёные выделяют и другие политические цели, преследуемые инициаторами санкций. Например, Т. Вэнг рассматривает использование санкций для решения внутренних вопросов (Whang 2011), Д. Дрезнер пишет о возможностях использования санкций для получения более выгодной переговорной позиции (Drezner 2000). Присоединение к санкционному режиму может также служить в качестве демонстрации солидарности с группой на основе разделяемых или декларируемых её членами ценностей (Portela 2014). Наиболее общее в рамках этого подхода определение даёт специалист по рестрикциям Европейского союза К. Портела: санкции – это политически мотивированное лишение целевого актора выгоды, которую он мог бы получить, притом, что возобновление её предоставления ставится в зависимость от выполнения ряда условий, определённых инициатором санкций (Portela 2014).

В рамках реалистской парадигмы просматривается ещё одна линия размежевания. Помимо традиционной линейной схемы, описанной выше, санкции анализируются по аналогии с военной силой. В этом случае предполагается, что властный потенциал санкций основан на ресурсном превосходстве государства-инициатора и, так же как военная сила, не требует реализации. Инструментом принуждения выступают не сами санкции, а угроза и перспектива их введения в отношении «неудобной» страны (Morgan, Barat, Kobayashi 2014; Blake, Klemm 2006). Если же доходит до применения этого инструмента, такой случай рассматривается и кодируется как неуспешный. В результате сформировалось две конкурирующие базы данных, на основе которых производится большая часть современных количественных статистических исследований санкционных режимов.

Одну из наиболее широко использовавшихся баз данных создали Г. Хафбауэр, Дж. Шотт, К. Эллиотт в книге «Новый анализ экономических санкций» (Economic Sanctions... 2007)⁴. Они описали около 200 случаев применения экономических санкций в качестве политического инструмента за период после

⁴ База данных получила условное обозначение «HSE» по первым буквам фамилий основных авторов.

Первой мировой войны и пришли к выводу, что только около трети случаев могут считаться успешными. В 2009 г. Т. Морган, Н. Вапат и В. Крастев создали расширенную базу данных TIES (*Threat and Imposition of Economic Sanctions dataset*) (Morgan, Varat, Krustev 2009), добавив в неё не только новые кейсы, но и случаи, когда страны-инициаторы только угрожали ввести санкции, но не применяли сам инструмент. Эта база данных получила широкое распространение и качественное теоретическое обоснование и заняла прочное место в исследовании условий эффективности санкций (Morgan, Varat, Kobayashi 2014).

Спор о критериях эффективности политик санкций

В англоязычной литературе используется несколько релевантных для обозначения разных аспектов эффективности слов: *impact*, *effectiveness*, *efficiency*, *utility*. Они имеют смысловые оттенки, которые хорошо отражают разные аспекты эффективности. Несмотря на это, у учёных зачастую возникают разногласия по вопросу того, какие случаи применения санкций квалифицировать как успешные, и как измерить эффективность. Об этих дискуссиях упоминает Д. Болдуин в своём споре с Р. Пейпом (Baldwin, Peare 1998).

Понятие «*effectiveness*» понимается как «результативность» (Galtung 1967). Оно соответствует традиционному подходу к определению санкций как инструменту принуждения. В этом случае успешными будут считаться те санкционные случаи, в которых произошло изменение политики целевой страны, то есть, достигнут результат.

Понятие «*impact*» можно перевести как «воздействие» (Kaempfer, Lowenberg 1988; Giumelli, Ivan 2013). Оно обозначает непосредственное воздействие санкций на целевую страну, нанесённый ей экономический, финансовый, репутационный ущерб. «Воздействие» необходимо развести с понятием «эффективности», так как зависимость между нанесённым целевой стране ущербом и изменением её политики не всегда прямая – в противоречие традиционному пониманию санкционного механизма, согласно которому, чем выше нанесённый целевой стране ущерб, тем вероятнее достижение результата, то есть изменение её политического поведения.

Понятие «*efficiency*» (Baldwin, Peare 1998) – эффективность в экономическом понимании этого слова в терминах анализа выгод-издержек (*cost-effectiveness analysis*). В этом случае результат рассматривается как относительное понятие, учитывается ущерб экономике страны-инициатора и альтернативные издержки при возможном задействовании других инструментов.

Понятие «*utility*» означает «полезность» (Giumelli, Ivan 2013; Kaempfer, Lowenberg 1988). Термин применяется, если учёные используют расширительную трактовку санкций, то есть допускают, что санкции могут преследовать более широкие цели, чем непосредственное изменение поведения целевой страны. В этом случае успешными будут считаться и те санкции, которые не привели к изменению политического курса подвергнутого санкциям государства (то есть,

не оказались результативными), но позволили инициаторам консолидировать внутреннюю аудиторию, подать сигнал о своём несогласии с линией целевого государства или занять более выгодную переговорную позицию.

Дискуссия развивается не только вокруг выбора аспекта эффективности, в соответствии с которым нужно исследовать факторы успешности санкционной политики, но и вокруг того, нужно ли вообще проводить такую детальную дифференциацию видов эффективности. В частности, Р. Пейп считает, что только понятие «результативность» (*effectiveness*) требует изучения в контексте санкционного давления, поскольку лишь оно соответствует традиционному пониманию санкций (Pape 1997). Это влечёт за собой методологические последствия: решение о том, квалифицировать санкционный кейс как успешный или неуспешный, подчиняется строгой дихотомии – было достигнуто изменение политики целевой страны или нет. Напротив, дифференциация понятий эффективности, на которой настаивает, например, Д. Болдуин (Baldwin, Pape 1998), коррелирует с расширительной трактовкой санкций, допускающей различные политические цели и позволяющей считать успешными большее разнообразие санкционных кейсов.

Научные дискуссии о факторах и условиях эффективности политики санкций

Учёные выделяют ряд факторов и условий эффективности санкций. Их можно условно разделить на четыре категории: те, которые, по мнению учёных, коренятся в конфигурации санкционной политики (наличие секторальных, финансовых или таргетированных мер); в объекте санкций, то есть целевой стране (нанесённый санкциями ущерб, тип политической системы, уровень стабильности и консолидации режима, степень диверсификации экономики и вовлечённости в международные отношения); в инициаторе санкций (наличие коалиции, «чёрных рыцарей»⁵ (Early 2011), поддержка международной организации, ущерб от санкций); в характере отношений инициатора и цели (партнёрские или антагонистические отношения, уровень зависимости).

Несмотря на то, что существуют статистические исследования, подкрепляющие каждый из этих факторов (Varat et al 2013), различия в способах концептуализации базовых понятий – санкций и эффективности – приводят к тому, что некоторые из них являются взаимоисключающими или прямо противоположными по смыслу. Большой интерес представляют разворачивающиеся в связи с этим оживленные научные дискуссии.

⁵ «Чёрными рыцарями» называются страны или другие акторы, предоставляющие альтернативные торговые или финансовые возможности для стран под санкциями, что позволяет уменьшить ущерб от санкционного давления.

Существенный ущерб для целевой страны vs. таргетированные санкции

Практическое значение имеет продолжающийся на протяжении нескольких десятилетий спор между сторонниками нанесения в результате политики санкций существенного экономического ущерба целевой стране и сторонниками таргетированных санкций.

Первое мнение базируется на уже описанной выше традиционной логике санкционного давления, в соответствии с которой экономический ущерб от санкций приводит либо к изменению политики целевой страны, либо к смене власти. Изначально описанная выше цепочка была разработана Дж. Галтунгом по итогам санкций против Южной Родезии в 1960-х гг., которые вызвали существенное общественное недовольство, и властям страны пришлось пойти на уступки, чтобы восстановить стабильность. Ярким современным примером может служить случай антииранских санкций до 2015 г., когда давление оказалось настолько существенным, что руководство Ирана, в отсутствие возможности компенсировать перекрытые каналы, необходимые для обеспечения жизнедеятельности страны, вынуждено было сесть за стол переговоров и пойти на значительные уступки. В рамках этой «наивной теории», по выражению самого Дж. Галтунга (Galtung 1967: 386), экономическое давление действует по тому же принципу, что и военные действия, – их целью является дезинтеграция и дестабилизация страны-цели для того, чтобы на неё легче было проецировать власть.

У второй позиции есть как практическое, так и гуманитарное измерение. Изначально идея таргетированных, или «умных», санкций (*targeted/smart sanctions*) (Lopez, Cortright 2004; Drezner 2011) родилась под впечатлением от разрушительных для населения Ирака последствий всеобъемлющего эмбарго 1991 г. Эти события заставили задуматься о разработке такого санкционного дизайна, который влиял бы на элиты, непосредственно ответственные за проведение определённого политического курса, но не затрагивал население страны. Как правило, это персональные санкции, такие как запрет на передвижение или заморозка счетов, финансовые инструменты или меры, направленные на конкретную отрасль (технологии или энергоресурсы), которые в меньшей степени или не напрямую влияют на уровень жизни широких слоев населения. В то же время сохраняются сомнения в том, что таргетированные санкции позволяют в полной мере избежать страданий и нарушения прав человека в целевой стране⁶, а также в их эффективности (Drezner 2003).

Второй аргумент против нанесения всеобъемлющего ущерба заключается в том, что санкции в целевой стране воспринимаются как недружественная акция государства-противника, нарушение суверенитета или даже нападение.

⁶ Jazairi I. 2018. Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights on His Mission to the Syrian Arab Republic. *United Nations General Assembly Human Rights Council Thirty-Sixth Session*.

Итогом может стать эффект «осаждённой крепости» и консолидация режима. В этом случае руководство целевой страны скорее всего не будет готово идти на уступки, что приведёт санкционный режим в тупик: в отсутствие результата (то есть выполнения требований страны-инициатора) продолжать санкционное давление становится бессмысленно, а снять – проблематично из-за сложностей объяснения этого решения как для внутренней аудитории, так и союзникам на международной арене, а также институциональных ограничений (Chen 2017). По подобной схеме развивается ситуация в КНДР, и хотя экономический ущерб от санкций смягчается из-за слабой вовлечённости страны в международные экономические отношения, а также торговли с Китаем, ограничительные меры не приводят к уступкам по вопросу ядерного оружия (Park 2014). Проиллюстрировать отсутствие институциональной гибкости в случае с санкциями можно на примере так называемой поправки Джексона-Вэника: к Закону о торговле 1974 г.⁷, принятой в отношении СССР в 1975 г. Формальной причиной послужила практика ограничения выезда евреев из страны, что перестало быть актуальным с распадом Советского Союза. Однако, закрепленная Конгрессом США на законодательном уровне (в отличие от абсолютного большинства других американских санкций, которые относятся к ведению исполнительной власти и могут быть отменены указом президента), поправка могла быть официально снята только в результате консенсусного решения американского парламента и в итоге продержалась до 2012 г.

Многосторонние vs. односторонние санкции

Ещё одна дискуссия разгорелась между сторонниками введения многосторонних санкций и теми, кто считает, что большая коалиция стран-инициаторов скорее снизит эффективность этого инструмента. С одной стороны, построенные коалиции и солидарность большого числа стран западными политиками считается условием успеха санкционной политики⁸. Этой позиции придерживаются такие исследователи, как Н. Бапат и К. Морган (Bapat, Morgan 2009), исходя из того, что большая коалиция может нанести более существенный экономический ущерб, сократить число «чёрных рыцарей» и путей обхода санкций, оказать более сильное репутационное воздействие. Дж. Мэйол считает, что решение ввести санкции должно быть неразрывно связано с дипломатическими

⁷ The Jackson-Vanik amendment (Section 401, Title IV of the Trade Act of 1974, P.L. 93-618), signed into law on January 3, 1975 by President Gerald Ford. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/19/chapter-12/subchapter-IV> (accessed 13.08.2021); Ginsberg, Julie, Reassessing the Jackson-Vanik Amendment. *Council on Foreign Relations*. July 2, 2009. URL: <http://www.cfr.org/trade/reassessing-jackson-vanik-amendment/p19734> (accessed 13.08.2021)

⁸ Например, в интервью изданию Fox News от 15 октября 2006 г. госсекретарь США К. Райс так прокомментировала голосование в СБ ООН (в том числе Китая) за резолюцию о введении санкций в отношении КНДР: «Это существенное единство целей и единство посыла... Нельзя недооценивать, какой большой удар нанесён по Северной Корее тем, что все её соседи, включая и того, кто оказывал ей сильнейшую поддержку – Китай, – полностью объединились по вопросу введения санкций против её ядерной программы». URL: <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2006/74014.htm> (accessed 13.08.2021)

усилиями по убеждению союзников последовать примеру первого инициатора (Mayall 1984: 639). С ними согласен и Р. Хаас: многосторонняя поддержка политики санкций должна служить предпосылкой для их введения (Haass 1998: 206). По мнению Болдуина, уже сам факт привлечения союзников к санкциям делает их успешными независимо от реакции целевого государства (Baldwin 1985: 192). Согласно другому аргументу, если достаточное количество государств сотрудничают, они могут регулировать международную систему и наказывать за несоблюдение правил игры (Drezner 2000).

Однако существует большой пласт научных работ, доказывающих обратное. Например, по подсчетам Г. Хафбауэра, нет статистического подтверждения влияния многостороннего сотрудничества на успех санкций (Economic Sanctions... 2007). Аргументацию в пользу этой позиции можно свести к трём гипотезам. В качестве первой причины выделяют особенности выборки: поводом для санкций, вводимых группой государств, становятся вопросы, имеющие высокую ценность как для стран-инициаторов, так и для стран-целей. Это значит, что целевые государства будут готовы выдержать более существенные лишения, и санкции с меньшей вероятностью приведут к результату, независимо от числа инициаторов (Lacy, Niou 2004). Второй тип аргументации опирается на теорию общественного блага. В соответствии с ней, политическая цель санкций, например, прекращение спонсирования терроризма или остановка ядерной программы, становится для инициаторов общественным благом, которое они получают независимо от того, будут ли соблюдать санкционный режим, жертвуя своими торговыми интересами. В результате возникает «эффект безбилетника»: часть коалиции может игнорировать ограничительные меры, снижая возможность контролировать эффект от санкций и их общую результативность (Kaempfer, Lowenberg 2002). Третий блок аргументации коренится в пространственной теории и теореме хаоса (Miers, Morgan 2002). Коалиции, особенно собранной «по случаю» (*ad hoc*) (Drezner 2000)⁹, оказывается сложно выработать единую формулировку политических требований, реализация которых будет считаться успехом санкционной политики. Члены коалиции обладают разными национальными политическими и экономическими интересами, и их общее санкционное требование всегда будет компромиссом, не устраивающим в полной мере интересы никого из них. Кроме того, в случае изменения ситуации или частичных уступок целевой страны придётся договариваться заново, уже в новых условиях, что может привести к провалу «общего дела». Н. Бапат и К. Морган

⁹ Коалиция «по случаю», в отличие от институциональной структуры, собирается по инициативе одной страны под конкретную задачу (например, одобрение резолюции по определенному вопросу, посредничество в переговорном процессе для урегулирования определенного конфликта, оказание санкционного давления под определенным предлогом) и, как правило, распадается после выполнения задачи или признания неудачи в достижении результата. Члены такой коалиции не связаны формальными обязательствами, преследуют собственные интересы и могут прервать своё участие в ней, если ситуация стала для них не выгодна.

(Varat, Morgan 2009) рассматривают все три аргумента сторонников односторонних санкций на основе базы данных TIES и приходят к выводу, что первая и вторая гипотезы не находят статистического подтверждения, а третья может быть реализована только при условии наличия единственного требования и контроля со стороны международной организации. О важности поддержки со стороны международных институтов пишет и Д. Дрезнер (Drezner 2000). По результатам его анализа, многосторонняя ad hoc-коалиция инициаторов оказывается менее способной принудить целевое государство к изменению политического поведения, чем односторонний санкционный режим, однако, наличие институциональной эгиды обеспечивает большую результативность санкций. Объяснение Д. Дрезнера строится на аналитическом разложении санкционной политики на три этапа – торг между союзниками, торг с целевой страной и принуждение. На стадии торга между союзниками для сбора коалиции основной инициатор санкций прибегает к достаточно сильной аргументации, чтобы заставить страны отказаться от выгодных для них торговых, финансовых, транспортных или дипломатических отношений с целевой страной, чего не требуется при одностороннем воздействии. Как правило, наиболее убедительным аргументом становится обращение к ценностям. Однако, обеспечив создание многосторонней коалиции, этот «приём» лишает её гибкости на второй стадии торга – с целевой страной, в первую очередь потому, что обращение к ценностям предполагает расплывчатые и неконкретные требования к целевой стране, в большинстве случаев невыполнимые в полном объёме и не предусматривающие частичные уступки, которые в ином случае могли бы быть приемлемы для обеих сторон. Напротив, поддержка международной организации сама по себе служит элементом фиксации коалиции, координации, а нередко и мониторинга санкционной политики, способствуя её эффективности.

Умеренные санкции против союзников vs. всеобъемлющие санкции против противников

К парадоксальному выводу пришёл Д. Дрезнер (Drezner 1999), проведя исследование на основе теории игр и статистического анализа. По его мнению, умеренные санкции против союзников оказываются более эффективны, чем всеобъемлющие санкции против противников. Объясняется это тем, что и инициаторы, и целевые страны опираются в своём политическом поведении на ожидания от потенциального конфликта. То есть на эффективность санкционной политики влияет то, до какой степени инициатор и цель готовы вовлекаться в будущие конфликты. По Д. Дрезнеру, противники, изначально готовые к конфронтации, склонны чаще вводить санкции против своих контрагентов, но реже готовы идти на уступки – в этом случае санкции не дадут ожидаемого результата. Напротив, союзники неохотно используют принуждение, в том числе экономическое, в своих отношениях, поэтому в случае применения санкций способны оказать очень сильное воздействие. Эффективность вторичных

санкций (введённых, как правило, американцами, против союзников за нарушение санкций против противников) в отношении бизнеса демонстрирует И.Н. Тимофеев (Timofeev 2019). Мотивация компаний по следованию санкционным режимам связана, в частности, с экономическими, а не политическими причинами (перспектива существенных штрафов или необходимость выбирать между американским рынком и торговлей с целевой страной), а нарушение санкций чаще всего вызвано ошибками управления. В итоге санкции США на уровне конкретных западных компаний приводят к статистически значимым результатам, в отличие от мер в отношении противостоящих государств. Однако с «парадоксом Дрезнера» спорят такие учёные, как А. Друри (Drury 1998), И. Нуруддин (Nooruddin 2002) и Б. Эрли (Early 2011). Первый показывает, что санкции способны сработать, только если между страной-инициатором и целью существует асимметричная торговая зависимость, второй и третий продемонстрировали, что в случае американских санкций они менее эффективны в отношении союзников.

* * *

Несмотря на колоссальное количество исследований, как статистических, так и кейс-стади, западным учёным не удаётся выработать единую теорию санкций. Проблема эффективности санкций остаётся дискуссионной. Исследователи выделяют факторы эффективности санкционной политики, но приходят зачастую к противоречивым и взаимоисключающим выводам о том, какое значение имеют конкретные условия. Основные линии размежевания проходят между сторонниками традиционно-реалистского и расширительно-либералистского понимания санкционного инструмента. Это выражается в непрекращающихся спорах между теми, кто придерживается идеи давления на целевую страну путём нанесения серьёзного экономического ущерба и адептами таргетированных санкций; между теми, кто обосновывает эффективность многосторонних санкций контролем над ресурсами, пытается понять механизмы функционирования и выявляет слабости коалиций «по случаю», или видит единственный путь к получению эффекта от санкций в поддержке со стороны международных организаций; между теми, кто фокусирует внимание на целевой стране, и теми, кого интересует давление на союзников. Причины разногласий в большой степени коренятся в различных подходах к концептуализации базовых понятий – санкций и эффективности, которые также подпадают под обозначенную выше дихотомию традиционно-реалистского и расширительно-либералистского.

Первый подход опирается на понимание санкций как средства реализации мощи для принуждения целевой страны к изменению своей политики в интересах инициатора. Это становится возможным в ситуации такого распределения сил на международной арене, при котором ресурсное, экономическое и политическое превосходство инициатора позволяет ему проецировать свою мощь вовне. Выигрышной стратегией считается нанесение существенного ущерба

целевой стране, что в рамках этой стратегии должно либо сподвигнуть её руководство к изменению своего политического курса, либо привести к смене режима. Предпочтительными становятся либо односторонние меры, которые легко имплементировать и контролировать, либо построение международной коалиции для усиления эффекта и снижения числа вероятных «чёрных рыцарей». Санкции рассматриваются как альтернатива военной силе и функционируют по аналогии с ней: подразумевается, что эффективной должна быть уже сама угроза введения санкций, основанная на превосходящем потенциале инициатора. Допускается широкое использование мер «наказания» в форме, например, экстерриториальных санкций в отношении союзников – членов коалиции – за нарушение санкционного режима. Первым инициатором санкций в этой модели является гегемон, опирающийся на поддержку сателлитов, в терминах теории гегемонистской стабильности (Gilpin 1988).

В рамках второго подхода производится попытка объяснить обширный эмпирический материал, выходящий за рамки линейной реалистской логики. Санкции по-прежнему воспринимаются как политический инструмент (это концептуальное ядро понятия сохраняется в любом подходе (Тимофеев 2018)), но при этом допускается разнообразие политических целей, для достижения которых они применяются, в том числе, ориентированных на внутреннюю аудиторию, на кооперацию с другими акторами, на демонстрацию позиции или групповой принадлежности, основанной на ценностях. Национальный интерес не является единственным критерием эффективности санкционной политики. Учитывается также соотношение возможной выгоды от получения уступок от целевой страны с затратами и ущербом от санкций для их инициаторов, гуманитарные последствия, перспектива конфликта в будущем. Большое значение придаётся международным организациям, выполняющим легитимирующую, координирующую, информационную, коммуникативную, наблюдательную роль. Предпочтение отдаётся таргетированным мерам. Учитывается динамика: длительность режима, вероятность изменения позиций участников с течением времени, реакция на частичные уступки или вмешательство внешних, в том числе негосударственных факторов.

Как представляется, до конца снять это противоречие вряд ли возможно как на теоретическом, так и на эмпирическом уровне. На практике каждый санкционный случай представляет собой уникальное сочетание факторов и условий вкуче с национальными и историческими особенностями, поэтому для их изучения, а также для выработки санкционной и контрсанкционной политики требуется учёт контекста. Однако понимание принципов построения, основных дискуссий и трендов санкционной политики в странах-инициаторах полезно для выработки грамотной стратегии реагирования.

Об авторе:

Виктория Андреевна Силаева – соискатель степени кандидата политических наук на кафедре политической теории МГИМО МИД России, 119454, г. Москва, проспект Вернадского, д.76.
E-mail: v1ctoriasilaeva@gmail.com

Конфликт интересов:

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 327.8

Received: June 17, 2020

Accepted: November 03, 2020

Effectiveness of Sanctions in International Politics

V.A. Silaeva

[DOI 10.24833/2071-8160-2021-4-79-136-153](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2021-4-79-136-153)

Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia

Abstract: Even though IR literature has accumulated a large amount of empirical data and knowledge in sanctions policy effectiveness, this problem remains contested: IR has failed yet to reach a consensus and elaborate the sanctions theory. The article reviews the variety of approaches to evaluating the effectiveness of the sanctions policy and explains why researchers have come to conflicting and mutually exclusive conclusions about the impact of various factors and conditions on the outcome of sanctions pressure. It argues that the disagreement is primarily rooted in different approaches to conceptualizing basic concepts – “sanctions” and “effectiveness”. This disagreement results in coding the same cases as successful and unsuccessful and presents an obstacle to obtaining similar results using statistical analysis. The main demarcation line goes between the realist and liberal understandings of sanctions as a foreign policy tool. This is reflected in the ongoing disputes between those who adhere to the idea of inflicting severe economic damage on the target country and supporters of targeted sanctions; between those who promote multilateral sanctions as capable of causing economic effects, or try to identify weaknesses of ad hoc coalitions, or see the only way to get the effect of sanctions in support from international organizations; between those who focus their research on the target country and those who are interested in pressure on the allies.

Keywords: Economic sanctions, sanctions policy effectiveness, factors and criteria of sanctions effectiveness, multilateral and unilateral sanctions, targeted sanctions, ad hoc coalition, initiating and target states.

About the author:

Victoria A. Silaeva – PhD student, Department of Political Theory, MGIMO University, 119454, Moscow, prospect Vernadskogo, 76; E-mail: v1ctoriasilaeva@gmail.com

Conflict of interest:

The author declares the absence of conflict of interests.

References:

- Baldwin D.A. 1985. *Economic statecraft*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. 409 p.
- Baldwin D.A., Pape R.A. 1998. Evaluating Economic Sanctions. *International Security*. 23(2). P. 189–198.
- Bapat N.A., Clifton Morgan T. 2009. Multilateral Versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data. *International Studies Quarterly*. 53(4). P. 1075–1094. DOI: 10.1111/j.1468-2478.2009.00569.x
- Bapat N.A. et al. 2013. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*. 39(1). P. 79–98. DOI: 10.1080/03050629.2013.751298
- Blake C.H., Klemm N. 2006. Reconsidering the Effectiveness of International Economic Sanctions: An Examination of Selection Bias. *International Politics*. 43(1). P. 133–149. DOI: 10.1057/palgrave.ip.8800137
- Chen J. 2017. Why Economic Sanctions on North Korea Fail to Work? *China Quarterly of International Strategic Studies*. 3(4). P. 513–534. DOI: 10.1142/S2377740017500300
- Crozet M., Hinz J. 2020. Friendly Fire: the Trade Impact of the Russia Sanctions and Counter-Sanctions. *Economic Policy*. 35(101). P. 97–146. DOI: 10.1093/epolic/eiaa006
- Drezner D.W. 1999. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. 1st ed. Cambridge University Press.
- Drezner D.W. 2000. Bargaining, Enforcement, and Multilateral Sanctions: When Is Cooperation Counterproductive? *International Organization*. 54(1). P. 73–102. DOI: 10.1162/002081800551127
- Drezner D.W. 2003. How Smart are Smart Sanctions? *International Studies Review*. 5(1). P. 107–110. DOI: 10.1111/1521-9488.501014
- Drezner D.W. 2011. Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. *International Studies Review*. 13(1). C. 96-108. DOI: 10.1111/j.1468-2486.2010.01001.x
- Drury A.C. 1998. Revisiting Economic Sanctions Reconsidered. *Journal of Peace Research*. 35(4). P. 497–509.
- Early B.R. 2011. Unmasking the Black Knights: Sanctions Busters and Their Effects on the Success of Economic Sanctions I: Unmasking the Black Knights. *Foreign Policy Analysis*. 7(4). P. 381–402. DOI: 10.1111/j.1743-8594.2011.00143.x
- Economic Sanctions and American Diplomacy*. 1998. Ed. Haass R., Council on Foreign Relations. New York: Council on Foreign Relations. 222 p.
- Economic Sanctions Reconsidered*. 2007. 3rd ed., Expanded ed. Hufbauer G.C. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics. 233 p.
- Galtung J. 1967. On the Effects of International Economic Sanctions, With Examples from the Case of Rhodesia. *World Politics*. 19(3). P. 378–416.
- Gilpin R. 1988. The Theory of Hegemonic War. *Journal of Interdisciplinary History*. 18(4). P. 591–613.
- Giumelli F. 2016. *The Success of Sanctions: Lessons Learned from the EU Experience*. 1st ed. Routledge.
- Giumelli F., Ivan P. 2013. The Effectiveness of EU Sanctions. *EPC Issue Paper*. №76. P. 1–43.
- Haass R.N. 1997. Sanctioning Madness. *Foreign Affairs*. 76(6). P. 74.

Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. 1988. The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach. *The American Economic Review*. 78(4). P. 786–793.

Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. 2002. Unilateral Versus Multilateral International Sanctions: A Public Choice Perspective. *International Studies Quarterly*. 43(1). P. 37–58.

Lacy D., Niou E.M.S. 2004. A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats. *The Journal of Politics*. 66(1). P. 25–42. DOI: 10.1046/j.1468-2508.2004.00140.x

Lopez G. A., Cortright D. 2004. Containing Iraq: Sanctions Worked. *Foreign Affairs*. P. 90–103. DOI: 10.2307/20034049

Mayall J. 1984. The Sanctions Problem in International Economic Relations: Reflections in the Light of Recent Experience. *International Affairs*. 60(4). P. 631–642.

Miers A., Morgan T. 2002. Multilateral Sanctions and Foreign Policy Success: Can Too Many Cooks Spoil the Broth? *International Interactions*. 28(2). P. 117–136. DOI: 10.1080/03050620212099

Park J.S. 2014. The Key to the North Korean Targeted Sanctions Puzzle. *The Washington Quarterly*. 37(3). P. 199–214. DOI: 10.1080/0163660X.2014.978444

Taskinsoy J. 2020. Diminishing American Power: The US – China Trade War, Sanctions, and Coronavirus. *SSRN Journal*.

Timofeev I.N. 2019. Rethinking Sanctions Efficiency. *Russia in Global Affairs*. 17(3). P. 86–108. DOI: 10.31278/1810-6374-2019-17-3-86-108

Morgan T.C., Bapat N., Kobayashi Y. 2014. Threat and Imposition of Economic Sanctions 1945–2005: Updating the TIES Dataset. *Conflict Management and Peace Science*. 31(5). P. 541–558. DOI: 10.1177/0738894213520379

Morgan T.C., Bapat N., Krustev V. 2009. The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1971–2000. *Conflict Management and Peace Science*. 26(1). P. 92–110. DOI: 10.1177/0738894208097668

Nooruddin I. 2002. Modeling Selection Bias in Studies of Sanctions Efficacy. *International Interactions*. 28(1). P. 59–75. DOI: 10.1080/03050620210394

Pape R.A. 1997. Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*. 22(2). P. 90–136.

Pape R.A. 1998. Why Economic Sanctions Still Do Not Work. *International Security*. 23(1). P. 66–77.

Portela C., Orbie J. 2014. Sanctions under the EU Generalised System of Preferences and Foreign Policy: Coherence by Accident? *Contemporary Politics*. 20(1). P. 63–76. DOI: 10.1080/13569775.2014.881605

Vines A. 2012. The Effectiveness of UN and EU Sanctions: Lessons for the Twenty-First Century. *International Affairs*. 88(4). P. 867–877. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2012.01106.x

Whang T. 2011. Playing to the Home Crowd? Symbolic Use of Economic Sanctions in the United States: Playing to the Home Crowd? *International Studies Quarterly*. 55(3). P. 787–801. DOI: 10.1111/j.1468-2478.2011.00668.x

Alekseeva T.A. 2016. *Sovremennaja politicheskaja mysl' (XX-XXI vv.): politicheskaja teorija i mezhdunarodnye otnoshenija: uchebnoe posobie* [Modern Political Thought (20-21 centuries): Political Theory and International Relations]. Moscow: Aspekt Press. 621 p. (In Russian)

Timofeev I.N. 2018. Economicheskie sanktsii kak politicheskoe ponyatie [Economic Sanctions as a Concept of Power Politics]. *MGIMO Review of International Relations*. 2(59). P. 26–42. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42 (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Алексеева Т.А. 2015. *Современная политическая мысль (XX-XXI вв.): политическая теория и международные отношения*. Москва: Аспект Пресс.

Тимофеев И.Н. 2018. Экономические санкции как политическое понятие. *Вестник МГИМО-Университета*. 2(59). С. 26-42. DOI: 10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42