

Е.Н. СОКОЛОВА, И.Л. ЯКУШЕВ

ГЛОБАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ

Экономические санкции являются неотъемлемой частью внешнеполитического репертуара государств. Все чаще государства и международные организации прибегают к санкциям для решения разнообразных вопросов — от борьбы с коррупцией до предотвращения применения ядерного оружия. С течением времени, особенно за последние два десятилетия, способы использования экономических санкций претерпели изменения. В конце 1990-х гг. признание гуманитарного вреда экономических санкций и «война с терроризмом» после событий 11 сентября 2001 г. привели к серьезным изменениям в структуре и механизмах их применения. Вопросы о том, как работают эти инструменты принуждения, когда они применяются, какие последствия они имеют и когда они успешны, все еще определяются исследованиями, проведенными во второй половине XX в. Выводы, сделанные на основе прошлых случаев санкций, могут быть не полностью применимы к современной политике санкций. Во второй половине XX в. большинство случаев применения санкций было связано с Соединенными Штатами, и они охватывали ограничения на международную торговлю. Однако за последние два десятилетия в качестве основных инициаторов санкций выступают также Европейский союз, Организация Объединенных Наций и Китай. Современные санкции включают целенаправленные и финансовые ограничения и применяются против отдельных лиц, организаций и компаний. Изменение отправителей, целей, заинтересованных сторон и экономических инструментов, используемых в политике санкций, имеет серьезные последствия для эффективности и результатов. Нормативно-правовая и бюрократическая инфраструктура, необходимая для внедрения и соблюдения современных экономических санкций, стала более надежной. Такая эволюция санкций предоставила научному сообществу возможность изучить новые вопросы принуждения и вернуться к старым. Программа исследования экономических санкций должна развиваться, чтобы быть актуальной для понимания применения современных санкций и их последствий.

Ключевые слова: глобальный анализ, экономические санкции, целевые санкции, внешняя политика, внутренняя политика, Организация Объединенных Наций, Европейский союз, США, экономическое давление.

JEL: F51, F53, F02, F13

В течение последних двух десятилетий многие аспекты использования экономических санкций великими державами и международными организациями претерпели фундаментальные изменения. Однако подход к изучению санкций *в основном остался прежним*. Прежние теории и методы, применяемые для изучения санкций XX в., *оказались недостаточными* для понимания современных вариантов.

Сегодня политики имеют возможность использования санкций более продуктивно, творчески и успешно благодаря переходу от общенациональных санкций к мерам, направленным на отдельные лица, организации, фирмы и секторы экономики. Хотя широкомасштабные торговые санкции все еще используются, они теперь часто сопровождаются более изощренными финансовыми санкциями, позволяющими исключить цели из международной системы. Экстерриториальные санкции и строгий контроль за их соблюдением со стороны США *создали новые риски и нормативные проблемы* для компаний по всему миру. Вместе с тем современная политика экономических санкций принимает новые формы, которые не отражены в существующих данных и для которых не всегда подходят существующие определения успеха.

Исторически основной целью экономических санкций чаще всего было изменение поведения целей или ослабление их. Однако с ростом количества целенаправленных санкций политики все чаще используют их для достижения нормативных целей и в качестве инструментов наказания, не стремясь фактически изменить поведение целей. Компаниям по всему миру грозят новые риски и бремя, связанные с эскалацией использования целенаправленных санкций и санкционной политики в целом. Определенные формы целенаправленных санкций, такие как финансовые, *оказались эффективными*; другие, такие как эмбарго на поставки оружия и индивидуально ориентированные меры, — *неэффективными* в достижении принудительных целей.

Считается, что начало 2000-х гг. стало точкой, когда санкционная политика стала гораздо более распространенной и играющей главенствующую роль. При рассмотрении движущих сил изменения практики санкций можно выделить две: гуманитарные последствия санкций после событий в Ираке в 1990-х гг. и террористических атак 11 сентября 2001 г. Наш анализ начинается с обзора того, как применялось экономическое принуждение во второй половине XX в. Почти вся существующая литература по экономическому принуждению основана на анализе данных за этот период, поскольку лишь недавно стали доступны новые информационные ресурсы, широко охватывающие XXI в. Мы сопоставляем это с особенностями современных форм экономического принуждения, использующих целенаправленные/разумные санкции как потенциальное средство устранения гуманитарных последствий и новых санкционных органов, которые начали использоваться в рамках «войны с терроризмом».

Анализ показывает, как эти изменения плохо стимулируют политиков к применению экономических санкций. А использование власти имущими экономических санкций влечет за собой определенный вид последствий

и определяет успех их применения [1]. Это требует переосмысления большей части общепринятого мнения о том, как работает экономическое принуждение. Следует уделять больше внимания изучению того, как конкретные отправители, такие как США, КНР, Европейский союз (ЕС) и Организация Объединенных Наций (ООН), применяют санкции, чтобы лучше понять, как изменились экономические санкции.

Применение экономического давления во второй половине XX в.

История подробно описывает примеры экономических санкций, существовавших задолго до настоящего времени. Например это санкции, примененные Афинами против греческих городов-государств, отказавшихся присоединиться к Делийской лиге во время Пелопоннесской войны, или блокады, применяемые крупными державами в IX в.

В XX в., особенно в период после Второй мировой войны, санкции стали распространенным инструментом экономического принуждения. В ходе холодной войны экономические санкции стали важной частью внешнеполитического арсенала государств, особенно Соединенных Штатов, которые использовали их чаще всего.

США применили 644 эпизода санкций вплоть до конца холодной войны, причем около половины из них были направлены против СССР. С использованием законов об экспорте товаров и вооружений, Закона о торговле с врагом и других действий исполнительной власти правительство США часто применяло экономические санкции для наказания за военные достижения, территориальную агрессию и сближение с Советским Союзом, чтобы прекратить передачу оружия и технологий советскому блоку, а также дестабилизировать режимы, поддерживающие Советский Союз. Соединенные Штаты также использовали санкции для продвижения прав человека, демократии, либеральной экономики и нераспространения в соответствии со стратегией холодной войны.

Окончание холодной войны привело к изменениям в структуре экономических санкций. Санкции, применяемые после окончания холодной войны, чаще всего утверждались Советом Безопасности ООН и имели всеобъемлющий характер. Финансовые санкции стали более распространенными, но основными инструментами оставались торговые ограничения. После холодной войны на международной арене появились новые вызовы, такие как региональные конфликты, гражданские войны, движения за независимость и нарушения прав человека. В ответ на них санкции стали стандартным внешнеполитическим реагированием.

В период с 1945 по 2000 г. экономические санкции в первую очередь оказывали эффект на население целевых стран, а не на принимающих решения лиц или элиты. Официальные отправители санкций надеялись, что общество, страдающее от экономических издержек, *откажется поддерживать свое правительство и его политику*. Они полагали, что это заставит целевые правительства выполнить требования отправителей, поскольку лидеры в первую очередь стремились сохранить свою власть.

Тем не менее с течением времени оптимизм относительно использования экономических санкций в качестве мирного инструмента управления государством сменился на значительный скептицизм.

Во-первых, стало очевидно, что санкции часто не способны достичь желаемого воздействия, ослабить правительство целевого государства и добиться политических изменений. Исследования, проведенные в период с 1945 по 2005 г., показали сложности в создании необходимых внутренних условий, способствующих политическим изменениям. Они также выявили, что влияние санкций на судьбу правительства зависит от политических институтов в стране, поддержки лидера и рассматриваемой политики. Более того, исследования показали, что санкции не только не достигают желаемых политических результатов, но и имеют негативные внешние последствия, ослабляющие сами санкции. Санкции могут стать основанием для использования тактик легитимации и обвинения, а также увеличить общественную поддержку. Примеров того, как санкции укрепляют лидеров и увеличивают поддержку их политики, много.

Во-вторых, стало ясно, что санкции не могут быть названы мирным инструментом. Напротив, они могут причинить значительный вред, страдания и даже привести к жертвам. Санкции, введенные против Ирака в 1990-х гг., пример этого.

Жесткие санкции, введенные Советом Безопасности ООН в 1990–1998 гг. в отношении Ирака, основательно подкосили экономику этой некогда процветавшей арабской страны. Более 227 000 иракских детей стали жертвами войны и экономических санкций (данные доклада, подготовленного Министерством просвещения Ирака). С 1990 по 1998 г., отмечается в докладе, в Ираке погибло более 227 000 тыс. детей в возрасте до 5 лет. Они были хронически больны из-за плохих санитарных условий и недостаточного питания, обусловленных продолжающимися экономическими санкциями. Таким образом, санкции могут быть такими же смертоносными, как и вооруженные конфликты.

Попытки ослабить правительство увеличивают риск сокращения сроков пребывания лидеров у власти и вызывают реакцию, направленную на обеспечение их выживаемости. Следовательно, *санкции увеличивают использование репрессий авторитарными лидерами* для сдерживания протеста и политического насилия. Удар, наносимый по институтам демократии, также противоречит целям большинства стран, вводящих санкции.

Экономические санкции заставляют правительства перераспределять бюджетные ресурсы так, чтобы избежать политических издержек и сохранить власть. Это часто приводит к сокращению расходов на здравоохранение, что создает последствия, сопоставимые с последствиями крупных вооруженных конфликтов. Данные воздействия на здравоохранение могут сохраняться в обществе даже после снятия санкций¹.

¹ В целом санкции ООН сокращают среднюю продолжительность жизни в целевых странах на 1,2–1,4 года.

Кроме того, санкции приводят к сокращению расходов на противодействие стихийным бедствиям, что в результате приводит к гибели людей в целевых странах. Многие правозащитные организации указывали на то, что страны, подвергшись экономическим санкциям, страдали от пандемии *COVID-19* в 2020 г. несоразмерно, и призывали смягчить санкции, чтобы обеспечить доступ к необходимым ресурсам для борьбы с пандемией. Исследования показывают, что санкции XX в. чаще проваливаются, чем достигают успеха.

Изучение санкций, примененных в период с 1945 по 2000 г., показывает, что вероятность их успешного исхода – всего 36%. Недостаточная способность санкций причинить значительный экономический ущерб объекту – *одна из основных причин низких показателей успеха*. Страны-мишени могут адаптировать свою экономику, чтобы минимизировать издержки, связанные с санкциями. Они могут искать альтернативных торговых партнеров, привлекать внутреннее или международное финансирование, а также развиваться на внутреннем и международном черном рынке. Низкие показатели успеха санкций не являются исключительной ответственностью правительств стран, против которых были введены санкции, и стран, которые их ввели. Политика отправителей также играет важную роль в определении эффективности санкций. При принятии решения о введении экономических санкций против противника отправители не всегда ставят успех санкций во главу угла. Таким образом, основной целью данных санкций является яркое и убедительное выражение недовольства и решимости перед внутренней аудиторией, а также перед международным сообществом. Для большинства санкций, применимых с целью принуждения, запугивания и получения политических уступок, соблюдение и определение режимов санкций – серьезная проблема. Даже при значительных ресурсах, выделенных на программы мониторинга и обеспечения их соблюдения, отправителям часто трудно обеспечить соблюдение требований своих фирм и сторонних нарушителей. Гуманитарный и политический ущерб, причиняемый санкциями населению в целевых странах, а также их плохая история использования привели к широкому осуждению экономических санкций как стандартного реагирования на международные разногласия. Оптимизм по поводу санкций как панацеи от международных проблем с течением времени пропал, и политики столкнулись с серьезной критикой за использование таких грубых принудительных инструментов, причиняющих вред невинным людям, как источников для достижения политических целей. Многие политические деятели считают использование экономических санкций аморальным и неэтичным и требуют переосмысления с целью минимизации негативных последствий и повышения эффективности самой санкции. Поэтому к концу столетия возник консенсус против широкомасштабного применения торговых санкций, подобных тем, что были использованы ООН против Ирака.

Инструменты современного экономического давления

В начале XXI в. национальные правительства и международные организации разработали новые санкционные альтернативы широкомасштабным торговым санкциям. Например, в рамках Интерлакенского процесса 1998–1999 гг. проведено исследование того, как Совет Безопасности ООН мог бы более эффективно использовать целевые финансовые санкции. Движение за поощрение использования целенаправленных (умных) санкций в начале 2000-х гг. также совпало с появлением новых органов власти и инициатив, созданных для противодействия финансированию терроризма после нападения 11 сентября 2001 г. Для Соединенных Штатов синтезом этих усилий стало создание санкционной политики, *выглядевшей иначе, чем варианты XX в.*, нацеленной в большей степени на отдельных лиц и организации, чем на правительства, с большим упором на введение финансовых ограничений и подкрепленной более энергичными усилиями по обеспечению соблюдения. С начала 2000-х гг. Совет Безопасности ООН и ЕС перешли к использованию политики целенаправленных санкций²³.

Изменения в форме и функциях экономических санкций в свою очередь изменили то, как политики используют инструменты экономического управления государством, и по крайней мере некоторые из последствий, которые они оказывают. Учитывая эти изменения, многие подходы и теоретические основы для понимания санкционной политики XX в. можно больше не применять к пониманию современных экономических санкций.

Перемены в политике введения экономических санкций

Одно из главных изменений в современной санкционной политике заключается в появлении адресованных санкций, что существенно упростило и удешевило процесс введения санкций. Эта новая форма санкционной политики отличается от большинства санкций, введенных в XX в. Однако в научной литературе обычно игнорируются адресованные санкции и все внимание сосредоточено только на национальных санкциях, которые вводятся Соединенными Штатами. Таким образом, причины, последствия и результаты адресованных санкций остаются за пределами научного внимания. Так, например, адресованные санкции против отдельных фирм или организаций не приводят к рыночным дестабилизациям, имеющим почти такие же масштабные последствия, как более сложные формы санкций⁴. Это снижает риск для отправителей

² Прогноз падения российской экономики. URL: <https://thebell.io/mvf-uluchshil-prognoz-padeniya-rossiyskoy-ekonomiki> (дата обращения: 09.09.2023).

³ В ООН, например, контртеррористические санкции наделили такие органы, как Комитет 1267 Совета Безопасности ООН, полномочиями налагать санкционные ограничения на отдельных лиц, которые применяются в любой точке мира, где бы они ни находились.

⁴ Исключение — санкции, введенные США против российской компании «Русал» в 2018 г. [2], вызвавшие потрясение на мировом алюминиевом рынке.

от активного использования санкций, учитывая, что такие соображения могут ограничить боль, которую они наносят своим избирателям посредством санкций.

Дипломатические последствия адресованных санкций *также слабее*, чем последствия широкомасштабных санкций, поскольку негативное влияние и последствия сосредоточены в большей степени на конкретных субъектах, а не на всем правительстве или населении. Для политиков использование адресованных санкций создает малоощутимые недостатки в подходе «сначала санкции, потом задавай вопросы» к внешнеполитическим проблемам, где принудительные меры являются вариантом. Адресованные санкции позволяют политикам показать, что они «что-то делают», даже если характер этих мер больше символический, чем помогающий решить проблему.

Также изменились способы выбора сторон, подверженных экономическим санкциям, и способы применения санкций против них. Вместо того, чтобы цель санкций была явно определена в санкционных законах, указах или резолюциях Совета Безопасности ООН, полномочия по введению санкций относительно отдельных лиц и организаций все чаще делегируются бюрократическим органам. Например, Глобальный закон США Магнитского (2016 г.) и Указ США 13818 (2007 г.) передают полномочия Министерству финансов и Государственному департаменту США на выявление и наказание лиц, причастных к серьезным нарушениям прав человека и коррупции. Задача контроля за санкционными списками на объекты, подпадающие под санкции Совета Безопасности ООН, делегирована комитетам ООН по санкциям. Это означает, что санкции могут быть применены не только к высшему уровню правительства, такому как правительство в целом, премьер-министр или президент, но и к другим потенциальным объектам. Делегирование полномочий на введение санкций бюрократическими органами более низкого уровня значительно облегчает добавление новых сторон в санкционные списки.

Причины, по которым вводятся целевые санкции, также могут отличаться от тех, которые вводятся против правительств, что сильно влияет на оценку того, что представляет собой «успех» санкций и как долго можно ожидать, что они продлятся. Использование целевых санкций против отдельных лиц и организаций существенно отличается от санкций, ориентированных на государство, поскольку многие из них направлены на наказание, а не на принуждение. Зарубежные исследователи утверждают, что «различия между санкциями, направленными на принуждение, и санкциями, направленными на отрицание или сдерживание, не соответствуют четко различию между санкциями, направленными против государств и негосударственных субъектов» [3]. Так, в случае антитеррористических санкций они призваны возложить издержки на отдельных террористов, террористические организации и их сторонников, чтобы ослабить их и затруднить их действия. Эти меры также направлены на то, чтобы наложить на этих

субъектов стигму и создать трудности из-за их поведения, чтобы заставить их страдать и служить потенциальным сдерживающим фактором для других. В некоторых случаях, например, правительство США полагалось на секретную разведывательную информацию как на мотивацию для введения санкций против конкретных объектов, которые оно держало в тайне. Таким образом, некоторым лицам и организациям, находящимся под санкциями, может быть сложно, *если не почти невозможно*, узнать, какие изменения в поведении могут привести к их исключению из санкционных списков. В таких случаях принуждения не может быть достигнуто, поскольку у субъектов нет возможности узнать, какие действия по соблюдению приведут к отмене мер. Хотя оправдание такого рода бессрочных санкций против правительства другого государства может оказаться политически дорогостоящим (например, санкции США против Кубы), физические и юридические лица, попадающие под них, *имеют мало средств правовой защиты*.

Тип и функционал современных санкций

Разработка современных экономических санкций предполагает различные формы их внедрения, что порождает новые проблемы при достижении согласия субъектов частного сектора, ответственных за их применение. В отличие от санкций XX в., которые были *грубым средством*, ограничивающим национальную торговлю или затрагивающим отдельные секторы экономики, современные экономические санкции часто нацеливаются на отдельных участников или организации, а также могут быть спроектированы для оказания воздействия на определенные виды транзакций. С увеличением сложности и изощренности их разработки правительствам приходится вкладывать все больше ресурсов в реализацию и обеспечение соблюдения санкций, в то время как частный сектор вынужден направлять большие средства на их управление.

Экономические санкции, направленные на нарушение коммерческих отношений, не могут реализовываться самостоятельно: требуется содействие субъектов частного сектора для их исполнения. Одна из основных проблем старых форм торговых санкций заключалась в том, что их эффективность существенно снижалась из-за непосредственных действий нарушителей, которые отказывались соблюдать санкции (начиная с 2015 г.). Учитывая эту проблему, отправители, включая правительство США, стремились разработать целевые санкции, от которых сложнее было уклониться, и увеличили инвестиции в программы обеспечения соблюдения, направленные на укрепление исполнения санкций. *OFAC* от имени Соединенных Штатов стала мощным международным регулирующим органом, следящим за соблюдением американских санкций и наказывающим нарушителей гражданско-правовыми санкциями. Ему предоставлены полномочия назначать существенные штрафы нарушителям санкций, включая иностранные компании, нарушающие положения экстерриториальных санкций.

Несмотря на то, что первоначальные исследования эффективности мер *OFAC* продолжаются, требуются дополнительные исследования для понимания того, как усилия по обеспечению соблюдения санкций влияют на их исполнение и на успех их применения.

Еще одна причина, заставляющая правительства и международные организации инвестировать значительные ресурсы в обеспечение соблюдения санкций — *сложность управления санкционными портфелями*. Расширение числа стран, подвергнутых санкциям национального уровня, и большое количество физических и юридических лиц, охваченных ими, требуют наличия бюрократической инфраструктуры для управления. *OFAC* отвечает за управление списком лиц, подлежащих специальным санкциям, или заблокированных лиц Соединенных Штатов (*SDN*), периодически обновляя этот список несколько раз в месяц. Аналогично, ЕС поддерживает свой «Сводный список лиц, групп и организаций, подпадающих под финансовые санкции ЕС», ООН имеет свой «Сводный санкционный список Совета Безопасности ООН», а Япония — свой «Список экономических санкций и целевых объектов»⁵. Управление добавлениями и исключениями из этих списков, содержащих сотни отдельных записей, требует значительных ресурсов для эффективного надзора. С учетом огромного количества сторон, на которые распространяются санкции, может стать непреодолимой задача недопущения превращения политики санкций в запутанное болото. Таким образом, бремя, которое современные экономические санкции создают для частного сектора, *намного тяжелее*, чем ранее. Отчасти правительства справляются с растущими проблемами, перекладывая бремя ответственности на компании. Например, на сегодняшний день санкционная политика США, подкрепленная энергичными усилиями по обеспечению соблюдения и экстерриториальными положениями, создала самый большой набор обязательств по соблюдению для частного сектора.

Хотя экстерриториальные и вторичные санкции применялись на ограниченной основе в течение XX в., масштабы, амбиции и правоприменительные усилия, поддерживающие их применение Соединенными Штатами в 2000-х гг., выходят далеко за рамки предыдущих эпох. Санкции США XXI в. требуют от компаний значительных инвестиций в соблюдение санкций, чтобы они не подвергались риску столкнуться с *OFAC* и значительными штрафными санкциями. Компаниям недостаточно просто воздерживаться от торговли с правительствами, на которые наложены санкции, они также должны убедиться, что они не ведут бизнес напрямую с какими-либо сторонами из списка *SDN* США или организациями, контрольным пакетом акций которых они владеют, где бы в мире они ни находились. Это означает, что современные экономические

⁵ Санкции — 2022. Первые итоги: финансовый сектор. URL: [https:// journal.openbroker.ru/analitika/sankcii-2022-pervye-itogi-finansovyyj-sektor](https://journal.openbroker.ru/analitika/sankcii-2022-pervye-itogi-finansovyyj-sektor) (дата обращения: 05.10.2023).

санкции налагают на частный сектор вторичные издержки. Бремя соблюдения требований особенно велико для финансовых учреждений, которым приходится проверять большие объемы транзакций, чтобы убедиться, что они не ведут бизнес с лицами или организациями, на которых распространяются санкции. В то время как предельные издержки, связанные с любым конкретным физическим или юридическим лицом, подвергающимся санкциям, невелики, совокупные издержки управления соблюдением санкций, введенных против длинных списков отдельных сторон, значительны. Действительно, кустарная промышленность выросла вокруг оказания помощи фирмам в соблюдении обязательств США по санкциям.

Последняя проблема, связанная с изучением современных экономических санкций, заключается в том, что подобно санкциям используются *нетрадиционные инструменты политики*.

В Соединенных Штатах, например, политические инструменты, созданные для решения проблем, связанных с отмыванием денег, применялись в целях внешней политики. Раздел 311 Патриотического акта США уполномочивает Министерство финансов США определять страны и организации как представляющие риск отмывания денег, фактически занося их в черный список, чтобы они не могли вести дела с финансовыми учреждениями США. Арнольд объясняет, как политики все чаще используют полномочия по разделу 311 как форму «*не санкционных санкций*». Китайская Народная Республика (КНР) также целенаправленно использовала свое экономическое влияние против отдельных лиц и организаций, которые критикуют ее, способами, которые могут не считаться традиционными санкциями. В ответ на критику членов Национальной баскетбольной ассоциации США (НБА) КНР за ее реакцию на протесты в Гонконге в 2019 г. Китай приостановил возможность трансляции игр НБА в стране. Целью этого действия было заставить НБА отказаться от своей критики или по крайней мере хранить молчание по этому вопросу в будущем, даже несмотря на то, что действие не включало типичную форму или функцию, которые принимают экономические санкции.

Последствия современных санкций

Хотя определенные финансовые санкции оказались неожиданно успешными, другие целенаправленные санкции, работают исключительно на стигматизацию и страдания, а не на достижение конкретных целей. Так, общий показатель успеха санкций, введенных ООН и ЕС, согласно сводным данным за 2001–2015 гг., составил 37,6%. При анализе санкций США зарубежные эксперты в 2016 г. пришли к выводу, что санкции, введенные США с середины 2000-х гг., оказались поразительно эффективными по сравнению с санкциями в предыдущие годы. Это указывает на то, что современные экономические санкции *имеют более высокую вероятность успеха* по сравнению с санкциями XX в.

Финансовые санкции — *максимально эффективная форма* целенаправленных санкций⁶, *используемая экономически доминирующими государствами* (такими как США), в то время как другие формы целенаправленных санкций значительно менее эффективны в принудительном изменении поведения их целей. Однако, что касается целевых санкций ООН, по данным исследования, они преуспевают в достижении инструментальных целей менее чем в 10% случаев. Вместе с тем целевые санкции ООН достигают своих символических целей в 27% случаев⁷.

Хотя существуют показатели успеха на национальном уровне, предстоит изучить *эффективность воздействия* целевых санкций на негосударственные субъекты.

Так, включение в список *SDN* правительства США создает глобальный эквивалент «Писем Скарлетт» и приводит к тому, что физические и юридические лица, вошедшие в список, избегаются компаниями, имеющими связи в США или деловые отношения с этой страной. Очевидно, что такие санкции могут иметь пагубное экономическое воздействие на многие из их целей. Но неясно, насколько существенно они влияют на изменение поведения целей. Фактически даже при значительном улучшении соответствующего поведения исключения из списка *SDN* США крайне трудно достичь. Это говорит о том, что санкции, применяемые против отдельных физических и юридических лиц, скорее *направлены на наказание и создание более широкого сдерживающего эффекта*, а не на реальное принудительное изменение поведения их целей. Это значительно *затрудняет оценку* того, чего достигает такая политика, если причинение вреда само по себе является главной целью.

Сравнивая традиционные санкции с целенаправленными санкциями на основе теории справедливой войны, можно сделать вывод, что целенаправленные санкции *не кажутся значительно более этическими*. Они просто предполагают другой, нежели традиционные, набор компромиссов. Их результаты показывают, что многие негативные социальные, политические и экономические побочные эффекты, связанные с традиционными санкциями, также присутствуют при национальном использовании целенаправленных санкций (например, влияние на экономику целей и широкомасштабные торговые санкции)⁸. Все это говорит о том, что политики разработали виды экономических санкций, более эффективных в достижении их инструментальных целей, но также все чаще применяют формы целенаправленных санкций, которые, по видимому, не имеют ничего, кроме налагаемых ими наказаний.

⁶ Хотя целевые санкции могут отправлять сигналы об определенных нормах, неясно, насколько они более эффективны в сравнении с дипломатическим подходом без принуждения.

⁷ Санкции ООН, как правило, включают ограниченные секторальные санкции, такие как эмбарго на поставки оружия, или индивидуальные санкции, такие как запреты на поездки и замораживание активов.

⁸ Мировая экономика в 2023 году: три болевые точки. URL: <https://econs.online/articles/ekonomika/mirovaya-ekonomika-v-2023-godu-tri-bolevye-tochki/> (дата обращения: 11.10.2023).

Понимание совокупного успеха санкционной политики требует изучения результативности их применения как против государств, так и негосударственных субъектов, поскольку традиционные способы практической реализации успеха санкций, введенных против государственных объектов, неприменимы к негосударственным субъектам. Полагаем, что исследование имеющихся здесь различий требует формирования соответствующей теоретической базы.

Последствия для изучения экономического давления

Многие существующие объяснения работы санкций не будут эффективны при объяснении современной политики санкций, сконцентрированной на негосударственных субъектах, поскольку большинство существующих количественных исследований, направленных на понимание причин введения санкций, последствий их применения и объяснения степени их успеха, были основаны на случаях использования санкций в XX в., где правительства выступали объектами санкционных усилий. Сложность изучения современной политики санкций также обусловлена степенью их вариативности. Кроме того, неясно, являются ли санкции, введенные отдельными правительствами, концептуально эквивалентными международным организациям, таким как ЕС и ООН. В связи с этим для объяснения использования целевых санкций требуется новый набор теорий, данных и подходов, и, вероятно, сложнее достичь универсальных выводов о них.

Существуют несколько возможных вариантов согласования старых подходов к изучению санкций с новыми формами. Например, можно использовать данные Консорциума целенаправленных санкций ООН о санкциях Совета Безопасности ООН, сосредоточившись на атрибутах всеобъемлющих эпизодов санкций и их целях вместо индивидуального применения целевых санкций. Этот подход позволяет переосмыслить современные санкции в соответствии с традиционными теориями и методами анализа. Однако он может оказаться не вполне корректным при изучении эффективности глобальных санкций США, направленных против индивидуальных коррумпированных субъектов и нарушителей прав человека во всем мире. В этом случае важнее индивидуальные результаты целенаправленных санкций, чем оценка законодательства о санкциях на совокупном уровне.

Альтернативный подход для будущих исследователей состоит в переориентации изучения санкций на политику отправителей. Вместо разработки общих рамок для объяснения работы всех политик санкций или их целенаправленных видов на национальном уровне, указанный подход акцентирует внимание на понимании того, как основные отправители (США, ЕС, ООН и Китай и др.), используют комбинацию политики санкций. Данный подход также признает основные различия в форме, функциях и силе политики санкций этих отправителей. Он также учитывает политику «несанкционных санкций» и другие

формы неформального экономического принуждения, а также роль, которую они играют в формировании санкционной политики отправителей. Это позволяет понять, как отдельные отправители применяют политику санкций.

Пропаганда того, что исследования в рассматриваемой области становятся менее обобщаемыми, может показаться контрпродуктивной.

Многие работы уже сосредоточены исключительно на использовании экономических санкций Соединенными Штатами, учитывая, что они полагаются на них больше, чем любая иная страна. Другие сосредотачиваются на санкционной политике или санкциях Совета Безопасности ООН. Наконец, стало уделяться все больше внимания использованию Китаем экономического принуждения (ограничение экспорта редкоземельных металлов) и его креативные экономические наказания против государств и негосударственных субъектов, которые его критикуют.

Сконцентрировавшись на конкретных источниках, исследователи могут повысить уровень понимания того, какую роль играют санкции, как и почему используются экономические санкции, как они реализуются и приводятся в исполнение, а также какие стратегии лежат в основе их использования.

Область, в которой особое внимание уделяется сравнительному анализу различных источников, не должна замыкаться в себе или отказываться от поиска более широкого понимания — по-прежнему будет острая потребность в теоретических и эмпирических усилиях, направленных на выявление и объяснение обобщаемых тенденций и выводов.

Надеемся, что сказанное выше заложит основы индуктивной разработки новых обобщаемых теорий о том, как государства и международные организации будут использовать современные инструменты экономического принуждения в будущем. Академическое сообщество, изучающее экономические санкции, может стать неактуальным, если оно не сможет приспособиться к тому, как изменились экономические санкции. Дальнейшие исследования того, как развивалось их использование отправителями, в конечном счете, позволят отрасли последовать их примеру.

Заключение

Экономические санкции были и продолжают оставаться неотъемлемой частью формирования внешней политики. Дизайн политики санкций со временем эволюционировал с учетом этих критических замечаний в попытке минимизировать гуманитарные издержки при максимизации их успеха.

Во-первых, в XXI в. отдельные лица, частные фирмы, организации и секторы подвергаются экономическим санкциям гораздо чаще, чем государства. Правительства стран-отправителей выявляют проблемы более низкого уровня, в отношении которых могут быть применены санкции, что делает введение санкций намного дешевле и проще.

Во-вторых, многие целевые санкции, предназначены для наказания их целей, а не для принуждения их к изменению поведения.

В-третьих, современные санкции гораздо более требовательны к внедрению, соблюдению и обеспечению соблюдения, чем широко-масштабные торговые санкции, которые чаще применялись в XX в. Правительства стран-отправителей должны инвестировать в управление обширными санкционными списками и следить за тем, соблюдают ли их как отечественные, так и в некоторых случаях иностранные фирмы. Для соблюдения целевых санкций фирмы должны инвестировать в надежные программы соблюдения требований, гарантирующие, что ни одна из их транзакций не будет нарушена санкциями национального или индивидуального уровня.

В-четвертых, отправители разработали новые формы нетрадиционной политики санкций, которые не были бы охвачены существующими операционными определениями, используемыми для кодирования наличия санкций во многих существующих наборах данных.

Таким образом, в целом способы применения отправителями современных санкций претерпели фундаментальные изменения, и то, как ученые изучают их, также должно измениться. Однако, как отмечалось выше, большинство теорий, формирующих понимание того, как работают санкции, основаны на санкционных примерах XX в., которые сильно отличаются от форм, функций и целей, связанных с современной санкционной политикой. Изучение природы этой эволюции предоставило научному сообществу возможность задавать новые вопросы и отвечать на них. Исследователям экономической политики еще предстоит систематически исследовать эффективность современной политики целенаправленных санкций, их влияние на мировую торговлю, инвестиции и финансы и косвенные последствия.

Наконец, недостаток данных о современной политике санкций представляет собой серьезную проблему для их изучения. Необходимы новые источники информации для изучения современных санкций. В качестве потенциально более осуществимой и подходящей альтернативы авторы статьи рекомендуют программу исследований, сфокусированную на санкционной политике отправителей, вместо того, чтобы пытаться делать обобщения, как будут работать все целевые санкции. Такой подход позволил бы признать, что существуют фундаментальные различия в форме, функциях и силе политики санкций, проводимой Соединенными Штатами, ООН, ЕС, Китаем и другими. Сбор новых данных и развитие более глубокого понимания того, как различные лица, применяющие санкции, используют современные санкции, позволят создать прочную базу знаний, на основе которой в конечном итоге могут быть построены индуктивные, обобщаемые теории.

Список литературы

1. Долгов С.И., Савинов Ю.А., Кириллов В.Н., Тарановская Е.В. Возможности противодействия санкциям в международной торговле // Российский внешнеэкономический вестник. 2022. № 4. С. 36–54.
2. Россия и мир: 2022. Экономика и внешняя политика. Ежегодный прогноз / рук. проекта А.А. Дынкин, В.Г. Барановский. М.: ИМЭМО РАН, 2021. 136 с. URL: <https://e-cis.info/upload/iblock/107/10762cb8779149172afb348146a988fe.pdf> (дата обращения: 03.10.2023).
3. Бирстекер Т. Понимание эффективности международных санкций // Вестник МГИМО-Университета. 2019. № 3 (66). С. 7–16.

References

1. Dolgov S.I., Savinov Iu.A., Kirillov V.N., Taranovskaia E.V. Vozmozhnosti protivodeistviia sanktsiiam v mezhdunarodnoi torgovle [Possibilities of Countering Sanctions in International Trade], *Rossiiskii vneshneekonomicheskii vestnik* [Russian Foreign Economic Bulletin], 2022, No. 4, pp. 36–54. (In Russ.).
2. Rossiia i mir: 2022. Ekonomika i vneshniaia politika. Ezhegodnyi prognoz [Russia and the World: 2022. Economy and Foreign Policy. Annual Forecast], Project managers A.A. Dynkin, V.G. Baranovskii. Moscow, IMEMO RAN, 2021, 136 p. (In Russ.). Available at: <https://e-cis.info/upload/iblock/107/10762cb8779149172afb348146a988fe.pdf> (accessed 03 October 2023).
3. Birsteker T. Ponimanie effektivnosti mezhdunarodnykh sanktsii [Understanding the Effectiveness of International Sanctions], *Vestnik MGIMO-Universiteta* [Bulletin of MGIMO University], 2019, No. 3 (66), pp. 7–16. (In Russ.).

GLOBAL ANALYSIS OF MODERN ECONOMIC SANCTIONS

Economic sanctions are an integral part of the foreign policy repertoire of States. Increasingly, States and international organizations are resorting to sanctions to address a variety of issues - from fighting corruption to preventing the use of nuclear weapons. Over time, the ways in which economic sanctions have been used have changed, especially over the past two decades. In the late 1990s, the recognition of the humanitarian harm of economic sanctions and the “War on Terrorism” after the events of September 11, 2001 led to serious changes in the structure and mechanisms of their application. Questions about how these coercive tools work, when they are applied, what consequences they have and when they are successful are still being determined by research conducted in the second half of the 20th century. The conclusions drawn from past cases of sanctions may not be fully applicable to the current sanctions policy. In the second half of the 20th century, most cases of sanctions were related to the United States, and it covered restrictions on international trade. However, over the past two decades, the European Union, the United Nations and China have also been the main initiators of sanctions. Modern sanctions include targeted and financial restrictions and are applied against individuals, organizations and companies. Changing the senders, targets, stakeholders and economic instruments used in the sanctions policy has serious implications for effectiveness and results. The regulatory and bureaucratic infrastructure necessary to implement and comply with modern economic sanctions has become more reliable. This evolution of sanctions has provided the scientific community with an opportunity to study new issues of coercion and return to the old ones. The economic sanctions research program

should be developed to be relevant for understanding the application of modern sanctions and their consequences.

Keywords: global analysis, economic sanctions, targeted sanctions, foreign policy, domestic policy, United Nations, European Union, USA, economic pressure.

JEL: F51, F53, F02, F13

Дата поступления — 19.10.2023 г.

СОКОЛОВА Екатерина Николаевна

кандидат экономических наук, доцент, заведующая кафедрой экономики;

Автономная некоммерческая организация высшего образования «Российский новый университет» / ул. Радио, д. 22, г. Москва, 105005.

e-mail: zavkafsokolova@mail.ru

ЯКУШЕВ Иван Леонорович

директор проектов;

Общество с ограниченной ответственностью «Русэлком» / ул. Бутлерова, д. 17Б, г. Москва, 117342.

e-mail: i.yakushev@ruselkom.ru

SOKOLOVA Ekaterina N.

Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Head of the Department of Economics; Autonomous Non-Profit Organization of Higher Education “Russian New University” / 22, Radio Str., Moscow, 105005.

e-mail: zavkafsokolova@mail.ru

YAKUSHEV Ivan L.

Project Director;

Limited Liability Company “Ruselkom” / 17B, Butlerova Str., Moscow, 117342.

e-mail: i.yakushev@ruselkom.ru

Для цитирования:

Соколова Е.Н., Якушев И.Л. Глобальный анализ современных экономических санкций // Федерализм. 2023. Т. 28. № 4 (112). С. 110–125.

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-4-110-125>