Политика санкций: однополярный или многополярный мир?¹

И.Н. Тимофеев

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

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

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

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

Со времен окончания холодной войны спор о структуре современного мирового порядка превратился в одну из фундаментальных дискуссий. У нее есть как научная, так и политическая составляющая². Ключевой вопрос состоит в том, можно ли считать современный мир однополярным или же он давно является многополярным и полицен-

¹ Статья поступила в редакцию в феврале 2019 г.

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

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

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

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

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

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

³ См., например: [Wahlforth, 1999].

Но что делать, если у власти в международных отношениях есть другие измерения, кроме силовых? После окончания холодной войны теоретический мейнстрим оставлял на заднем плане экономическую власть и ее использование в практической политике. Реалисты обычно избегали глубокого погружения в экономические вопросы. Политическое следует объяснять политическим — это требование К. Уолтса можно считать методологическим девизом неореалистов [Waltz, 1979, p. 38–39]. Экономика рассматривалась либо как составляющая мощи (без развитой экономики нет эффективной военной машины) [Mearsheimer, 2001, p. 60–75], либо как удел конкурирующих теорий (например, марксизма). Неолиберальная мысль, наоборот, акцентировала внимание на экономике, сотрудничестве, международных режимах, новых хозяйственных реалиях (таких как глобализация) и «мягкой силе» [Keohane, 2005, p. iv–xviii]. Но либералы избегали понимания экономики в терминах власти. В итоге использование экономических средств для достижения чисто властных целей — принуждения к изменению или сохранению определенного политического курса — оказывалось на периферии большой теории. Неомарксистский мирсистемный анализ также не решал проблему. Он давал возможность понять, почему возможна гегемония и почему гегемонам приходит конец⁴, но сами вопросы властных отношений для него второстепенны. Парадоксальным образом второстепенность экономической власти для теории международных отношений сочеталась с непрерывно растущим использованием экономических инструментов для достижения политических целей как на уровне крупных держав, так и на уровне международных организаций, включая ООН.

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

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

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

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

Санкции: инструмент власти и принуждения

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Например: [Giumelli, 2016, p. 38].

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

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

Санкции СБ ООН vs односторонние санкции: многополярность против гегемонии?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Примечательно, что как в СБ, так и в ГА ООН политика односторонних западных санкций встречает недовольство. Стран, считающих односторонние меры неприемлемыми, становится все больше. Так, например, в 1996 г. за соответствующую резолюцию ГА проголосовали 57 стран при 45 «против» и 59 воздержавшихся (A/Res/51/103). А в 2014 г. сходную резолюцию поддержали уже 134 страны при 53 «против» и одной воздержавшейся (A/Res/69/180) [Ibid., 2015, p. 1345]. Россия и КНР используют односторонние санкции, хотя и в значительно меньшей степени (в российском случае их число возросло после 2014 г. в виде ответных мер на западные санкции, а также санкций против Украины). При этом на уровне доктринальных документов и РФ, и КНР считают односторонние санкции в обход СБ ООН нежелательными⁶.

Таким образом, США и в меньшей степени другие западные страны пока применяют санкции в превентивном порядке, пользуясь своими институциональными преимуществами принятия решений. Они также играют наиболее активную роль в СБ ООН, пытаясь легитимировать свои программы, а затем дополняют их односторонними мерами. Москва и Пекин не придерживаются такой практики. Кроме того, их позиция, по всей видимости, стабилизирует число санкционных программ на базе СБ ООН и не дает синхронизировать их с растущим числом односторонних мер США и стран ЕС⁷.

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

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

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

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

⁷ Впрочем, этот тезис нуждается в дополнительной эмпирической проверке.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Источники

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Sanctions' Policy: Unipolar or Multipolar World?¹

I. Timofeev

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

Abstract

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

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

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

References

- Alekseeva T., Ananyev B. (2017) Imperial Forms of World Order. *Journal of Law and Administration*, no 4.
- Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan T.C. (2013) Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*, vol. 39, pp. 79–98.
- Biersteker T., Eckert S., Tourinho M. (2016) Thinking About United Nations Targeted Sanctions. *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* (T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds)). Cambridge University Press.
- Bonetti S. (1998) Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes. *Applied Economics*, vol. 30, pp. 805–13.
- Boucher A., Clement C. (2016) Coordination of United Nations Sanctions With Other Actors and Instruments. *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* (T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds)). Cambridge University Press.

¹ The editorial board received the article in February 2019.

- Brzoska M. (2015) International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. *International Affairs*, vol. 91, no 6, pp. 1339–49.
- Carisch E., Rickard-Martin L. (2016) Implementation of United Nations Targeted Sanctions. *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* (T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds)). Cambridge University Press.
- Cortright D., Lopez G. (1998) Carrots, Sticks and Cooperation: Economic Tools of Statecraft. *Cases and Strategies for Preventive Action* (B.R. Rubin (ed)). New York: The Century Foundation Press.
- Drezner D. (1999) *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press.
- Drezner D. (2015) Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*, vol. 41, pp. 755–64.
- Biersteker T., Eckert S., Tourinho M. (2016) Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions. Cambridge University Press.
- Biersteker T., Eckert S., Tourinho M. (2016) Thinking about United Nations Targeted Sanctions. Targeted Sanctions. *The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* (Biersteker T., Eckert S., Tourinho M. (eds)). Cambridge University Press.
- European Commission (EC) (2018) Updated Blocking Statute in Support of Iran Nuclear Deal Enters Into Force. Press Release, 6 August. Available at: https://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4805_en.htm (accessed 15 March 2019).
- Giumelli F. (2016) The Purposes of Targeted Sanctions. *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions* (T. Biersteker, S. Eckert, M. Tourinho (eds)). Cambridge University Press.
- Graaf T. van de (2013) The “Oil Weapon” Reversed? Sanctions Against Iran and U.S. – EU Structural Power. *Middle East Policy*, vol. 20, no 3, pp. 145–63.
- Group of 77 (G77) (2014) Declaration of Santa Cruz: Summit of Heads of State and Government G77+China. Santa Cruz, 14–15 June.
- Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd ed. Peterson Institute for International Economics.
- Ivanov I. (2018) Like Grass through Asphalt: New Technologies and Challenges of Global Politics: A View From Russia. Russia in Global Affairs, 10 July. Available at: <https://globalaffairs.ru/number/Kak-trava-skvoz-asfalt-19660> (accessed on 15 March 2019). (in Russian)
- Jazairy I. (2015) Report of the Special Rapporteur on the Negative Impact of the Unilateral Coercive Measures on the Enjoyment of Human Rights. United Nations General Assembly, Human Rights Council.
- Johnson H. (1953) Optimum Tariffs and Retaliation. *The Review of Economic Studies*, vol. 21, no 2, pp. 142–53.
- Keohane R. (2005) *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.
- Kortunov A. (2018) Why the World is Not Becoming Unipolar. Russia in Global Affairs, 26 June. Available at: <https://globalaffairs.ru/global-processes/Pochemu-mir-ne-stanovitsya-mnogopolyarnym-19635> (accessed 15 March 2019). (in Russian)
- Krustev V., Morgan C. (2011) Ending Economic Coercion: Domestic Politics and International Bargaining. *Conflict Management and Peace Science*, vol. 28, no 4, pp. 351–76.
- Maloney S. (2015) Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? *Social Research*, vol. 82, no 4, pp. 887–911.
- McLean E., Whang T. (2010) Friends or Foes? Major Trading Partners and the Success of Economic Sanctions. *International Studies Quarterly*, vol. 54, no 2, pp. 427–47.
- Mearsheimer J. (2001) *The Tragedy of Great Power Politics*. Norton Paperback.
- Pape R. (1997) Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, vol. 22, no 2, pp. 90–136.
- President of Russia (2008) The Foreign Policy Concept of the Russian Federation. 12 January. Available at: <http://en.kremlin.ru/supplement/4116> (accessed 15 March 2019).

- Simoniya N.A., Torkunov A.V. (2015) The New World Order: From Bipolarity to Multipolarity. *Policy: Political Research*, no 3, pp. 27–37. (in Russian)
- United Nations (UN) (1945) Charter of the United Nations. Available at: <https://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html> (accessed 15 March 2019).
- U.S. Department of the Treasury (2009) Economic Sanctions Enforcement Guidelines. 31 CFR Part 501. Office of Foreign Assets Control. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr74_57593.pdf (accessed 15 March 2019).
- U.S. Department of the Treasury (2017) Settlement Agreement. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20170307_zte_settlement.pdf (accessed 15 March 2019).
- U.S. Department of the Treasury (2018a) Enforcement Information for 19 November 2018: Société Générale S.A. Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of Multiple Sanctions Programs. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181119_socgen_web.pdf (accessed 15 March 2019).
- U.S. Department of the Treasury (2018b) Enforcement Information for 6 June 2018: Ericsson, Inc. and Ericsson AB Settle Potential Civil Liability for an Apparent Violation of the Sudanese Sanctions Regulations. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20180606_ericsson.pdf (accessed 15 March 2019).
- U.S. Department of the Treasury (2018c) Enforcement Information for 20 December 2018: Zoltek Companies, Inc. Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the Belarus Sanctions Regulations. Available at: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181220_zoltek.pdf (accessed 15 March 2019).
- U.S. Department of the Treasury (n. d.) Civil Penalties and Enforcement Information. Available at: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx> (accessed 15 March 2019).
- Wallerstein I. (2001) *The Analysis of World Systems and the Situation in the Modern World*. St. Petersburg: University Book.
- Waltz K. (2010) *Theory of International Politics*. Waveland Press.
- Weber M. (2016) *Economy and Society*. Moscow: Higher School of Economics Publishing House.
- Wohlforth W. (1999) The Stability of a Unipolar World. *International Security*, vol. 24, no 1, pp. 5–41.