Санкции и международные институты: перспективы снижения санкционных рисков для России¹

С.А. Афонцев

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

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

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

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

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

Введение

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

¹ Статья поступила в редакцию в феврале 2019 г.

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

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

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

Экономические санкции: политико-экономическая перспектива

Поиск ответов на поставленные выше вопросы целесообразно начать с рассмотрения сущности феномена экономических санкций. Его эволюция принципиально важна для понимания позиции международных институтов по отношению к санкционной проблематике. С точки зрения науки о международных отношениях и мировой политике экономические санкции представляют собой инструменты некооперативного воздействия на экономические интересы страны-адресата с целью обеспечить изменение ее внутренней и внешней политики (включая политику в сфере обеспечения обороны и безопасности) в направлении, предпочтительном для страны — инициатора санкций². Экономические санкции нацелены на устранение либо сокращение и сдерживание «нежелательного» поведения страны-адресата³ посредством повышения издержек такого поведения и/или ограничения (лишения) доступа к ресурсам, необходимым для его продолжения. При этом «нежелательность» того или иного варианта поведения страны — адресата санкций определяется субъектами принятия политических решений, представляющими страну — инициатор введения санкций, исходя из их понимания интересов своей страны (либо интересов международного сообщества в целом), а также исходя из их собственных интересов (максимизация международного престижа, победа на выборах, получение доступа на рынки, с которых вытеснена страна — адресат санкций, и т.д.), риторически завуалированных аргументами защиты национальных интересов и международной безопасности.

Спектр подходов, используемых для рассмотрения санкционной проблематики, достаточно широк — от международно-правовых исследований, акцентирующих внимание на юридических предпосылках и последствиях использования экономических ограничений для достижения политических целей, до изучения внутривнутриполитических факторов, определяющих причины принятия санкционных решений в странах-инициаторах и реакцию на санкции в странах-адресатах. Важное место среди этих подходов занимает политико-экономический подход к анализу экономических санкций [Kaempfer, Lowenberg, 2007], основанный на применении стандартных предположений теории общественного выбора к проблемам достижения политических целей экономическими средствами⁴.

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

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

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

Аналитические построения, характерные для данного подхода, опираются на три принципиальных утверждения по поводу мотивации субъектов, вовлеченных в санкционное противостояние, и взаимодействия между этими субъектами. Во-первых, предполагается, что санкции представляют собой клубное благо⁵ для экономических и политических субъектов страны-инициатора, то есть призваны способствовать достижению их интересов, но в то же время сопряжены с необходимостью нести издержки, которые соответствующие субъекты стремятся минимизировать. Это означает, что для принятия решения относительно введения санкций их сторонники в стране-инициаторе должны организовать эффективное коллективное взаимодействие между собой по «продвижению» идеи санкций, преодолевая при этом сопротивление тех субъектов внутри страны, интересам которых введение санкций противоречит.

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

Наконец, в-третьих, с учетом вышесказанного общие параметры санкционного режима и его динамика определяются балансом политических сил всех заинтересованных субъектов — сторонников и противников использования санкционного режима в стране-инициаторе, а также сторонников и противников продолжения ранее избранного курса внешней и внутренней политики в стране-адресате (в терминах политико-экономического подхода — условиями равновесия на политических рынках соответствующих стран). В частности, именно характеристики этого баланса определяют эффективность санкционного режима, понимаемую как способность введенных страной — инициатором санкционных мер обеспечить отказ страны-адресата от «нежелательной» для инициатора политики⁶.

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

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

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

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

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

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

Перечислим основные черты доктрины таргетированных санкций:

- 1) ориентация санкций на нанесение ущерба интересам представителей элитных групп, от которых реально зависит изменение политического курса страны-адресата (запрет на поездки и совершение финансовых операций, замораживание активов и т.п.);
- 2) ограничение (свертывание, запрет) военно-технического сотрудничества, поставок вооружений, оборудования и технологий двойного применения, совместных проектов НИОКР в соответствующих сферах;
- 3) гуманитарные изъятия из режима санкций для обеспечения доступа гражданского населения к внешним источникам продовольствия, медикаментов, медицинского обслуживания и т.д. (помимо риторических аргументов, связанных с облегчением страданий гражданского населения в условиях санкций, данные изъятия также преследуют цель спровоцировать раскол в стране-адресате, противопоставив интересы элит и основной части населения).

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

Таргетированные санкции и роль международных институтов

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

иных международных структур. Решающее значение при этом имеет соотношение голосов в управляющих структурах соответствующих банков развития, и если большинство принадлежит представителям стран — инициаторов санкций (как в случае ЕБРР, который приостановил инвестирование в проекты на территории России в 2014 г.), возобновление сотрудничества со странами — адресатами санкций возможно не раньше, чем будут сняты санкции соответствующих стран. Возможности противодействия таким санкционным барьерам, как заморозка активов, запрет на обслуживание платежей, ограничение внешних заимствований и операций с ценными бумагами, сводятся исключительно к инструментам дипломатического воздействия на страны — инициаторы санкций и обращение к судебным механизмам, причем оба канала влияния показали крайне низкую эффективность⁷.

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

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

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

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

Международные институты и санкции против России

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

1. *Этап целевых санкций* (17 марта – 15 июля 2014 г.). На данном этапе санкции были направлены исключительно против отдельных физических и юридических лиц, действия которых, как предполагается, угрожали территориальной целостности и политической стабильности Украины непосредственно в ходе и в первые месяцы после присоединения Крыма и Севастополя к Российской Федерации.
2. *Этап секторальных санкций* (16 июля – 11 сентября 2014 г.). Непосредственным поводом к их введению стало обострение вооруженного противостояния на востоке Украины и обвинения России в поддержке непризнанных Донецкой и Луганской республик. При этом санкционное давление было направлено уже не на «наказание» конкретных субъектов, а на нанесение ущерба целым секторам российской экономики (топливно-энергетическому, финансовому, военно-промышленному) безотносительно к тому, вовлечены ли компании соответствующих секторов в кризис на Украине или нет.
3. *Этап эскалации санкций* (12 сентября 2014 г. – 1 августа 2017 г.). Специфика данного этапа состояла в том, что он стартовал на фоне позитивных сдвигов в динамике конфликта на Украине после заключения Минских соглашений о прекращении огня и практических шагах по нормализации ситуации на востоке Украины. На протяжении последующего почти трехлетнего периода отсутствие прогресса в выполнении Минских договоренностей, вина за которое странами – инициаторами санкций возлагалась на Россию, использовалось в качестве основания для пролонгации решений, касающихся применения санкционного режима (в частности, регулярного продления санкций ЕС сроком на полгода и санкций США сроком на год), а также его расширения в отношении как физических, так и юридических лиц. Наиболее значительное расширение такого рода было предпринято США в сентябре 2016 г., когда в санкционные списки были внесены более сотни российских компаний.
4. *Этап расширения оснований санкционного давления* (со 2 августа 2017 г.). Переход к данному этапу, непосредственно связанный с подписанием президентом США Д. Трампом закона «О противодействии противникам США посредством санкций» [U.S. Congress, 2017], ознаменовал перенос акцентов в использовании санкционных мер с обвинений России в нарушении территориальной целостности Украины и вмешательстве в ее внутренние дела на противодействие России по широкому фронту ее внешнеполитических приоритетов, в первую очередь на евразийском пространстве. Увязка вопроса о сохранении и тем более о возможном усилении санкционного режима с вопросами, не относящимися к проблеме территориальной целостности Украины, создала новые риски эскалации санкционного давления и сделала крайне неопределенными любые прогнозы относительно комбинации политических условий, которая может открыть путь к прекращению санкционного противостояния [Тимофеев, 2018].

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

Опасность данного обвинения состоит в том, что дальнейшее усиление санкционного давления на Россию может развиваться с опорой на сценарий, ранее опробованный США в отношении Ирака, а с 2018 г. активно «продвигаемого» также в отношении Сирии. Фактический ультиматум США, предъявленный России в августе в соответствии с американским законом о контроле за биологическим и химическим оружием и его уничтожении¹⁰ (требования «гарантий» в отношении неприменения химического оружия, допуск международных наблюдателей, установление 90-дневного срока для выполнения требований) создал угрозу того, что давление на российскую экономику в последующем будет возрастать в соответствии с логикой и хронологией «этапов и дедлайнов», установленных руководством США. По расчетам ИМЭМО РАН, в случае, если бы наступление первого из установленных дедлайнов (ноябрь 2018 г.) сопровождалось дальнейшим ужесточением санкций, совокупные потери российской экономики в 2018 г. могли бы превысить 1 процентный пункт упущенного роста ВВП [Афонцев, 2017, с. 126]. Данный сценарий, к счастью, не был реализован. Однако главная заслуга здесь принадлежит не международным институтам, а позиции ключевых союзников США (в первую очередь стран ЕС), воздержавшихся от однозначной поддержки новых санкционных инициатив.

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

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

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

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

Более того, использование положений ст. XXI ГАТТ позволило России со своей стороны ввести на легитимной основе ответные меры против стран, применяющих против нее экономические санкции. Само название Указа Президента Российской Федерации № 560 от 6 августа 2014 г. «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» в явном виде содержало отсылку к приоритетам национальной безопасности и тем самым гарантировало данный документ от исков на предмет несоответствия правилам ВТО¹¹. Более того, в случае дальнейших попыток США расширить экстерриториальное применение санкций против компаний из третьих стран, продолжающих сотрудничество с Россией (в частности, по проекту строительства газопровода «Северный поток – 2»), соответствующие страны – в первую очередь страны ЕС – могут оспорить санкции в ВТО (ранее представители ЕС выражали готовность в аналогичном контексте оспорить американские санкции против Ирана и Кубы).

В сферах, не относящихся к компетенции ВТО, возможности противостояния санкциям с опорой на потенциал международных институтов у России еще меньше. Наиболее сложна ситуация в финансовой сфере. В частности, расширение экономических санкций со стороны США в августе 2018 г. привело к неожиданным для многих российских компаний проблемам, связанным с прохождением платежей по внешнеэкономическим операциям через китайские банки¹². На фоне декларируемого «поворота на Восток» российской внешней политики (включая ее внешнеэкономические аспекты) возникновение соответствующих проблем может показаться парадоксальным. Между тем никакого парадокса здесь нет. С учетом рисков для российской экономики, возникающих на новом этапе санкционного противостояния, не должна вызывать удивления реакция многих китайских банков, которые по мере возможности сокращают масштабы взаимодействия с российскими компаниями. В условиях, когда в ближайшие годы в прицеле санкционного давления США может оказаться практически любая российская компания, в том числе компания малого и среднего бизнеса – например, ввиду контрактных отношений с компаниями из санкционного списка США, многие китайские банки, имеющие в большинстве своем низкий уровень взаимодействия с российским бизнесом (менее 1% совокупного объема операций), почитают для себя за лучшее вообще отказаться от операций с российскими контрагентами.

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

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

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

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

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

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

Заключение

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

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

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

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

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

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

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

Источники

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

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

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

- Афонцев С.А. (2018) Российская экономика: проблемный старт к новым вершинам // Год планеты. Экономика. Политика. Безопасность / В.Г. Барановский, Э.Г. Соловьев (ред.). М.: Идея-Пресс. С. 117–129.
- Бажанов П., Захаров А. (2018) Почему китайские банки соблюдают санкции США против россиян // Forbes. 15 ноября. Режим доступа: <http://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/369239-pochemu-kitayskie-banki-soblyudayut-sankcii-ssha-protiv-rossiyan> (дата обращения: 06.02.2019).
- Едовина Т. (2018) ВТО готовят к реформе // Коммерсантъ. № 218. 27 ноября. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3812178> (дата обращения: 06.02.2019).
- Коммерсантъ (2018) Новое китайское предубеждение // Коммерсантъ. № 195. 24 октября. Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3779051> (дата обращения: 06.02.2019).
- Нуреев Р.М. (ред.) (2018) Экономические санкции против России и российские антисанкции: издержки и выгоды конфронтации. М.: Кнорус.
- Сергунин А.А., Гао Ф. (2018) БРИКС как предмет изучения теории международных организаций // Вестник международных организаций. Т. 13. № 4. С. 55–73.
- Смеетс М. (2014) Несовместимые цели: экономические санкции и ВТО // Россия в глобальной политике. № 4. С. 21–26.
- Тимофеев И.Н. (2018) Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия: докл. РСМД № 37. Режим доступа: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/sanktsii-protiv-rossii-napravleniya-eskalatsii-i-politika-protivodeystviya/> (дата обращения: 06.02.2019).
- Ahn D.P., Ludema R. (2017) Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions. U.S. Department of State Office of the Chief Economist, Working Paper No. 2017-01. Режим доступа: <https://www.state.gov/documents/organization/267590.pdf> (дата обращения: 06.02.2019).
- Alexander K. (2009) Economic Sanctions. Law and Public Policy. L.: Palgrave Macmillan.
- Askari H.G., Forrer J., Teegen H., Yang J. (2003) Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy. Westport: Praeger.
- Carisch E. (2017) High Level Review of UN Sanctions: The Assessment Report. IPI Global Observatory. October 16. Режим доступа: <https://theglobalobservatory.org/2017/10/high-level-review-un-sanctions-assessment-report/> (дата обращения: 06.02.2019).
- Cortright D., Lopez G.A. (2002) Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft. N.Y.: Rowman and Littlefield.
- Cour de justice de l'Union européenne (2018) Communiqué de presse No 34/17. Luxembourg, le 28 mars. Режим доступа: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/cp170034fr.pdf> (дата обращения: 06.02.2019).
- Cox D.G., Drury A.C. (2006) Democratic Sanctions: Connecting the Democratic peace and Economic Sanctions // Journal of Peace Research. Vol. 43. No. 6. P. 709–722.
- Drezner D.W. (1999) The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Drezner D.W. (2011) Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice // International Studies Review. Vol. 13. No. 1. P. 96–118.
- Dubowitz M. (2010) The Sanctions on Iran Are Working // Foreign Policy. February 10. Режим доступа: <http://foreignpolicy.com/2010/02/10/the-sanctions-on-iran-are-working> (дата обращения: 06.02.2019).
- Eaton J., Engers M. (1992) Sanctions // Journal of Political Economy. Vol. 100. No. 5. P. 899–928.
- Eyler R. (2007) Economic Sanctions International Policy and Political Economy. N.Y.: Palgrave Macmillan.
- Forrer J. (2017) Economic Sanctions: Sharpening a Vital Foreign Policy Tool // Atlantic Council Global Business & Economic Program. Issue briefs, June. Режим доступа: <https://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/economic-sanctions-sharpening-a-vital-foreign-policy-tool> (дата обращения: 24.07.2019).

- Friedman U. (2012) Smart Sanctions: A Short History // Foreign Policy. April 23. Режим доступа: <http://foreignpolicy.com/2012/04/23/smart-sanctions-a-short-history> (дата обращения: 06.02.2019).
- Galbert S. (2015) Why Iran Sanctions May Still Matter // Foreign Policy. July 5. Режим доступа: <http://foreignpolicy.com/2015/07/05/why-iran-sanctions-may-still-matter> (дата обращения: 06.02.2019).
- GATT (1982) Decision Concerning Article XXI of the General Agreement. Geneva: WTO. Режим доступа: https://www.wto.org/gatt_docs/english/SULPDF/91000212.pdf (дата обращения: 06.02.2019).
- GATT (1994) General Agreement on Tariffs and Trade. Art. XXI: Security Exceptions. Режим доступа: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXI (дата обращения: 06.02.2019).
- Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A. (2009) Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy. 3rd ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.
- Jones L., Portela C. (2014) Evaluating the “Success” of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique. Singapore Management University. Research Collection School of Social Sciences No. 4.
- Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. (1988) The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach // American Economic Review. Vol. 78. No. 4. P. 786–793.
- Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. (2007) The Political Economy of Economic Sanctions. Handbook of Defense Economics / T. Sandler, K. Hartley (eds). N.Y.: Elsevier. C.868–911.
- Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., Mertens W. (2004) International Economic Sanctions against a Dictator // Economics and Politics. Vol. 16. No. 3. P. 29–51.
- Kuisma M. (2018) Jurisdiction, Rule of Law, and Unity of EU Law in Rosneft // Yearbook of European Law. Vol. 37. No. 1. P. 3–26.
- Lacy D., Niou E.M.S. (2004) A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats // Journal of Politics. Vol. 66. No. 1. P. 25–42.
- Oxenstierna S., Olsson P. (2015) The Economic Sanctions Against Russia. Swedish Defence Research Agency Paper No. 2015/9.
- Pape R.A. (1997) Why Economic Sanctions Do Not Work // International Security. Vol. 22. No. 2. P. 100–103.
- Portela C. (2014) The EU’s Use of ‘Targeted’ Sanctions: Evaluating Effectiveness. CEPS Working Document No. 391.
- Rennack D.E., Welt C. (2018) Russia, the Skripal Poisoning, and U.S. Sanctions. In Focus No IF10962, Congressional Research Service. Режим доступа: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10962.pdf> (дата обращения: 06.02.2019).
- Smeets M. (2018) Can Economic Sanctions Be Effective? WTO Staff Working Paper No. ERSD-2018-03. 15 March. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201803_e.pdf (дата обращения: 06.02.2019).
- Thouvenin J.M. (2015) International Economic Sanctions and Fundamental Rights: Friend or Foe? The Influence of Human Rights on International Law / N. Weiß, J.M. Thouvenin (eds). Springer, Cham. P. 113–129.
- Tsebelis G. (1990) Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis // Journal of Conflict Resolution. Vol. 34. No. 1. P. 3–28.
- U.S. Congress (2017) Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act. HR 3364. 115th Congress Public Law No. 115-44 (2018/02/2017). Режим доступа: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text> (дата обращения: 06.02.2019).
- US Department of State (2018) Imposition of Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act Sanctions on Russia. Press Statement. 8 August. Режим доступа: <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/08/285043.htm> (дата обращения: 06.02.2019).
- WTO (1994) WTO’s Guide to GATT Law and Practice. Analytical Index of the GATT. Article XXI. Режим доступа: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gatt_ai_e/art21_e.pdf (дата обращения: 06.02.2019).

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

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

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

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

S. Afontsev

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

Abstract

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

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

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

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

References

- Afontsev S.A. (2018) Rossijskaja ekonomika: problemnyj start k novym vershinam [Russian Economy: A Problematic Start to New Heights]. *God planety. Ekonomika. Politika. Bezopasnost'* [Year of the Planet. Economy, Policy, Security], pp. 117–29. (in Russian)
- Afontsev S.A. (2017) Lovushka sanktsionnogo rezhima [Trap of the Sanctions Regime]. Analiticheskie stat'i Rossijskogo soveta po mezhdunarodnym delam [Analytical Articles of the Russian Council on International Affairs, 2018 Edition]. Available at: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/lovushka-sanktsionnogo-rezhima> (accessed 6 February 2019). (in Russian)
- Afontsev S.A. (2014) Sanktsii ili vojna? Tendentsii ispol'zovaniya sanktsionnykh mekhanizmov v mezhdunarodnykh konfliktakh [Sanctions or War? Trends in the Use of Sanctions Mechanisms in International Conflicts]. Doklad na mezhdunarodnoj konferentsii “Fenomen mirovykh vojn: Istoricheskie, geopoliticheskie i sotsiokul'turnye aspekty”. Nizhnij Novgorod, 30 June [Presented at the international conference “The Phenomenon of World Wars: Historical, Geopolitical and Sociocultural Aspects,” Nizhny Novgorod, 30 June]. (in Russian)

¹ The editorial board received the article in February 2019.

- Afontsev S.A. (2010) *Politicheskie rynki i ehkonomicheskaya politika [Political Markets and Economic Policy]*. Moscow: Komkniga. (in Russian)
- Ahn D.P., Ludema R. (2017) Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions. Working Paper No 2017-01, U.S. Department of State, Office of the Chief Economist. Available at: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Measuring-Smartness-Understanding-the-Economic-Impact-of-Targeted-Sanctions-1.pdf> (accessed 18 September 2019).
- Alexander K. (2009) *Economic Sanctions: Law and Public Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- Askari H.G., Forrer J., Teegen H., Yang J. (2003) *Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy*. Westport: Praeger.
- Bazhanov P., Zakharov A. (2018) Pochemu kitajskie banki sobljudajut sankcii SShA protiv rossijan [Why Do Chinese Banks Comply with U.S. Sanctions Against Russians?]. *Forbes*, 15 November. Available at: <http://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/369239-pochemu-kitajskie-banki-soblyudayut-sankcii-ssha-protiv-rossijan> (accessed 6 February 2019). (in Russian)
- Carisch E. (2017) High Level Review of UN Sanctions: The Assessment Report. IPI Global Observatory, 26 October. Available at: <https://theglobalobservatory.org/2017/10/high-level-review-un-sanctions-assessment-report> (accessed 6 February 2019).
- Cortright D., Lopez G.A. (2002) *Smart Sanctions: Targeting Economic Statecraft*. N.Y.: Rowman and Littlefield.
- Court of Justice of the European Union (2017) The Restrictive Measures Adopted by the Council in Response to the Crisis in Ukraine Against Certain Russian Undertakings, Including Rosneft, Are Valid. Press Release No 34/17, 28 March. Available at: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-03/cp170034en.pdf> (accessed 18 September 2019).
- Cox D.G., Drury A.C. (2006) Democratic Sanctions: Connecting the Democratic Peace and Economic Sanctions. *Journal of Peace Research*, vol. 43, no 6, pp. 709–722.
- Drezner D.W. (2011) Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice. *International Studies Review*, vol. 13, no 1, pp. 96–118.
- Drezner D.W. (1999) *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dubowitz M. (2010) The Sanctions on Iran Are Working. *Foreign Policy*, 10 February. Available at: <http://foreignpolicy.com/2010/02/10/the-sanctions-on-iran-are-working> (accessed 6 February 2019).
- Eaton J., Engers M. (1992) Sanctions. *Journal of Political Economy*, vol. 100, no 5, pp. 899–928.
- Edovina T. (2018) VTO gotovyat k reforme [WTO Preparing for Reform]. *Kommersant [Businessman]*, no 218, 27 November. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3812178> (accessed 6 February 2019) (in Russian).
- Eyler R. (2007) *Economic Sanctions: International Policy and Political Economy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Forrer J. (2017) Economic Sanctions: Sharpening a Vital Foreign Policy Tool. Issue Brief, Atlantic Council Global Business & Economic Program, 14 June. Available at: <https://www.atlanticcouncil.org/publications/issue-briefs/economic-sanctions-sharpening-a-vital-foreign-policy-tool> (accessed 6 February 2019).
- Friedman U. (2012) Smart Sanctions: A Short History. *Foreign Policy*, 23 April. Available at: <http://foreignpolicy.com/2012/04/23/smart-sanctions-a-short-history> (accessed 6 February 2019).
- Galbert S. de (2015) Why Iran Sanctions May Still Matter. *Foreign Policy*, 5 July. Available at: <http://foreignpolicy.com/2015/07/05/why-iran-sanctions-may-still-matter> (accessed 6 February 2019).
- General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) (1982) Decision Concerning Article XXI of the General Agreement. Available at: https://www.wto.org/gatt_docs/english/SULPDF/91000212.pdf (accessed 6 February 2019).
- General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) (1994) XXI: Security Exceptions. General Agreement on Tariffs and Trade (1947). Available at: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXI (accessed 6 February 2019).
- Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*, 3rd Edition. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics.

- Jones L., Portela C. (2014) Evaluating the “Success” of International Economic Sanctions: Multiple Goals, Interpretive Methods and Critique. Working Paper No 1671, Research Collection School of Social Sciences, Singapore Management University.
- Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. (1988) The Theory of International Economic Sanctions: A Public Choice Approach. *American Economic Review*, vol. 78, no 4, pp. 786–93.
- Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. (2007) The Political Economy of Economic Sanctions. *Handbook of Defense Economics* (T. Sandler, K. Hartley (eds)). New York: Elsevier.
- Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., Mertens W. (2004) International Economic Sanctions Against a Dictator. *Economics and Politics*, vol. 16, no 1, pp. 29–51.
- Korostikov M., Jumailo A., Dementieva K., Trutnev O., Kostyrev A. (2018) Novoe kitajskoe predubezhdenie [New Chinese Prejudice]. *Kommersant [Businessman]*, no 195, 24 October. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3779051> (accessed 6 February 2019). (in Russian)
- Kuisma M. (2018) Jurisdiction, Rule of Law, and Unity of EU Law in Rosneft. *Yearbook of European Law*, vol. 37, no 1, pp. 3–26.
- Lacy D., Niou E.M.S. (2004) A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats. *Journal of Politics*, vol. 66, no 1, pp. 25–42.
- Nureev R.M. (ed.) (2018) *Ekonomicheskie sankcii protiv Rossii i rossijskie antisankcii: izderzhki i vygody konfrontatsii* [Economic Sanctions Against Russia and Russian Anti-Sanctions: The Costs and Benefits of Confrontation]. Moscow: Knorus. (in Russian)
- Oxenstierna S., Olsson P. (2015) The Economic Sanctions Against Russia. Swedish Defence Research Agency Paper No 2015/9.
- Pape R.A. (1997) Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, vol. 22, no 2, pp. 100–3.
- Portela C. (2014) The EU’s Use of ‘Targeted’ Sanctions: Evaluating Effectiveness. CEPS Working Document No 391, Centre for European Policy Studies. Available at: https://www.researchgate.net/publication/271325000_The_EU’s_Use_of_’Targeted’_Sanctions_Evaluating_effectiveness (accessed 6 February 2019).
- Rennack D.E., Welt C. (2018) Russia, the Skripal Poisoning, and U.S. Sanctions. In Focus No IF10962, Congressional Research Service. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10962.pdf> (accessed 6 February 2019).
- Sergunin A.A., Gao F. (2018) BRIKS kak predmet izucheniya teorii mezhdunarodnykh organizatsij [BRICS as a Subject of Study of the Theory of International Organizations]. *Vestnik mezhdunarodnykh organizatsij [Bulletin of International Relations]*, no 4, pp. 55–73. (in Russian)
- Smeets M. (2014) Nesovmestimye tseli: ehkonomicheskie sanktsii i VTO Incompatible Goals: Economic Sanctions and the WTO]. *Rossiya v global’noj politike [Russia in Global Politics]*, no 4, pp. 21–6. (in Russian)
- Smeets M. (2018) Can Economic Sanctions Be Effective? Staff Working Paper No ERSD-2018-03, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201803_e.pdf (accessed 6 February 2019).
- Thouvenin J.M. (2015) International Economic Sanctions and Fundamental Rights: Friend or Foe? *The Influence of Human Rights on International Law* (N. Weiß, J. M. Thouvenin (eds)). Springer, Cham.
- Timofeev I. (2018) Sanktsii protiv Rossii: napravleniya ehskalatsii i politika protivodejstviya [Sanctions Against Russia: Areas of Escalation and Counter-Policy]. *Doklad RSMD [Report of the INF]*, no 37. Available at: <https://russiancouncil.ru/activity/publications/sanktsii-protiv-rossii-napravleniya-eskalatsii-i-politika-protivodeystviya/> (accessed 6 February 2019). (in Russian)
- Tsebelis G. (1990) Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 34, no 1, pp. 3–28.
- U.S. Congress (2017) Countering America’s Adversaries Through Sanctions Act. HR 3364. 115th Congress Public Law No 115-44 (2018/02/2017). Available at: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text> (accessed 6 February 2019).
- U.S. Department of State (2018) Imposition of Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act Sanctions on Russia. Press Statement, 8 August. Available at: <https://www.state.gov/imposition-of->

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

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

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

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

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