

«Санкционное таргетирование»: инструмент внешней политики, нечестной конкуренции или глобального социального инжиниринга?

Л.Л. Фитуни

Институт Африки РАН
Российский университет дружбы народов
ИСАА МГУ им. М.В. Ломоносова
Санкт-Петербургский государственный университет

В последние десятилетия качественно новую масштабность и системность приобрело использование асимметричных и гибридных мер на мировой арене, которые в наши дни переросли в одну из ведущих форм внешнего давления и принуждения, зачастую превосходящую по эффективности угрозу потенциального применения силы и почти равную в этом отношении реальным силовым действиям. В этом комплексе мер страны Запада сегодня отводят едва ли не ключевую роль международному санкционному давлению. Статья посвящена критическому анализу некоторых распространённых подходов к исследованию проблематики «таргетированных» санкций в теории и практике международных отношений. Анализ ведётся в ракурсе использования санкционных механизмов для достижения геостратегических задач, включая такие грандиозные, как социальное конструирование в страновых, региональных и глобальных масштабах. Особое внимание уделено в статье вкладу Томаса Бирстекера в разработку теории и практического дизайна «таргетированных санкций» в международных отношениях, а также полемике с ним по вопросам эффективности их воздействия на различные слои таргетируемых обществ. На основе созданной автором схемы-матрицы санкционного воздействия на элиты и возможных пределов ответных реакций в статье формулируются принципы сегментирования национальной элиты как с точки зрения выявления её слоёв, наиболее восприимчивых к санкционному давлению, так и поиска групп наиболее эффективных, с точки зрения практической имплементации в стране целей и задач санкционного давления извне.

Ключевые слова: санкции, рестриктивные правовые практики, международные отношения, социальный конструктивизм, элиты, политические режимы.

УДК: 327.8

Поступила в редакцию 23.04.2019 г.

Принята к публикации 15.06.2019 г.

Цель настоящей статьи – проанализировать роль и механизмы использования односторонних (не введённых Советом Безопасности ООН) преимущественно целевых, или таргетированных санкций в интересах реализации геостратегических задач стран Запада, прежде всего США, в мире¹. Постановка вопроса и ответы на него имеют серьёзное значение как с точки зрения онтологических и эпистемологических аспектов современной теории международных отношений (ТМО), так и для прикладного использования полученного знания в практической работе российской дипломатии и шире – для обеспечения национальных интересов и безопасности нашего государства, условий его успешного и поступательного развития.

Исследовательская гипотеза автора состоит в том, что санкционные механизмы и смежные рестриктивные действия на мировой арене, по крайней мере в среднесрочной перспективе, будут оставаться одним из главных политико-дипломатических и экономических инструментов в попытках «старых» игроков сдерживать рост влияния и укрепление позиций восходящих и альтернативных центров силы глобальной и региональной значимости, которые коллективный Запад воспринимает как конкурирующие с ним или противостоящие ему.

В методологии данной работы, особенно при систематизации и обобщении материала, главным образом использован синхронно-исторический анализ. Однако многие обобщающие суждения базируются на диахронно-исторических сравнениях и суждениях, в основе которых лежит, в том числе, и накопленный автором опыт собственной практической работы по санкциям в Совете Безопасности ООН в 1985 – 1991 гг. в качестве эксперта от СССР в Комитете, учреждённом резолюцией 421 (1977) по Южной Африке.²

Методологически логика статьи строится на критическом анализе некоторых распространённых подходов к изучению проблематики «таргетированных» санкций в теории и практике международных отношений. Поскольку анализ ведётся в ракурсе использования санкционных механизмов для достижения геостратегических задач, включая такие грандиозные как социальное конструирование в страновых, региональных и глобальных масштабах, особое внимание уделено механизмам воздействия на главного *транслятора санкционного давления* в странах-объектах – на национальные элиты.

¹ Страны, в отношении которых (или физических лиц и организаций которых) Советом Безопасности ООН с 1991 г. вводились целевые санкции: Ангола, Афганистан, Гаити, Гвинея-Бисау, ДРК, Ирак, Иран Йемен, КНДР, Кот-д'Ивуар, Либерия, Ливан, Ливия (дважды), Мали, Руанда, Сомали, Сьерра-Леоне, Судан (дважды), ЦАР, Эритрея, Эфиопия, Югославия, Южный Судан. До 1991 г. санкции, не именовавшиеся в то время целевыми (targeted), вводились СБ ООН в отношении Южной Родезии и ЮАР.

² Комитет был учрежден 9 ноября 1977 г. для осуществления санкций и надзора за соблюдением эмбарго на поставки оружия режиму апартеида в Южной Африке. 25 мая 1994 г. Совет отменил эмбарго на поставки оружия и объявил о роспуске Комитета. Статья 41 Устава Организации Объединённых Наций уполномочивает Совет Безопасности на применение широкого спектра мер для осуществления его решений. Совет регулярно учреждает вспомогательные органы с целью поддержки или осуществления этих мер. Наиболее широкое применение среди них получили санкции, которые обычно осуществляются при поддержке Комитета, а также специальных групп или групп экспертов либо других механизмов по наблюдению за осуществлением санкций, в одной из которых и работал автор. (см. <https://www.un.org/securitycouncil/ru/content/repertoire/sanctions-and-other-committees> (Дата обращения: 25.06.2019)

Автором разработана типологическая схема-матрица возможных сценариев реагирования национальных элит на санкции и границ их ответных реакций. В заключении автор дает некоторые выводы и излагает своё видение перспектив использования санкций в международных отношениях как инструмента решения державами геостратегических задач в среднесрочной перспективе.

Состояние исследований

На сегодняшний момент исследованию санкционной проблематики в международных отношениях в мире посвящены тысячи книг и статей. В их числе более сотни трудов можно считать внесшими реальный вклад в понимание сущности и характера влияния санкционного инструментария на международные отношения. С точки зрения предмета и задач данной статьи, из огромного массива работ российских и иностранных исследователей хотелось бы выделить труды Л.Х. Абашидзе, М. Бассет, Т. Бирстекера, Д. Дрезнера, Ю.Н. Жданова, Э. Кариша, И.Н. Крючковой, И.И. Лукашука, Ш. Майстер, А. Маросси, Л. Рикард-Мартин и С. Эккерт [2; 4; 5; 8; 12-16; 19; 23; 35].

Публикации по «таргетированным» (целевым, избирательным, «умным») санкциям стали регулярно появляться сравнительно недавно – после постыдного финала, всеобъемлющих «конвенциональных» (обычных) санкций, наложенных Советом Безопасности ООН на Ирак и гуманитарной катастрофы, связанной с ними. Уже в начале 2000-х гг. Д. Кортрайт и Дж. Лопес [22], а вслед за ними С. Эккерт и Т. Бирстекер [16], а потом К. Карнейро и Л. Аполинарио [20] поставили под сомнение как политическую эффективность, так и моральную приемлемость всеобъемлющих санкций, агитируя, тем не менее, за активное использование целевых (таргетированных) санкций для достижений нужных «цивилизованному миру» и гражданскому обществу перемен. События «арабской весны», «цветных революций» на территории СНГ, а также ряд кровопролитных конфликтов в Африке способствовали дальнейшей страновой и технологической специализации и диверсификации предмета исследования.

А. Баучер, Дж. Дерч, С. Роуз, Дж. Терри [18], проанализировав опыт использования «таргетированных санкций» в постконфликтных ситуациях в ряде азиатских и африканских стран, пришли к выводу, что они являются «важным инструментом в борьбе с коррупцией павших режимов» и последующей их смены. М. Риксон и П. Валенстин [41] утверждают, что таргетированные санкции в отношении государств и их властей являются эффективным инструментом в деле прекращения кровопролитных вооружённых конфликтов.

Огромный пласт исследований как в нашей стране, так и за рубежом особо посвящён санкциям против России. РСМД издал сборник статей [6] российских учёных (М. Махмутов, А. Портанский, И. Тимофеев и др.), исследовавших санкции как инструмент влияния в международных отношениях, некоторые цели и инструменты санкционного воздействия Запада на Россию, предложения по

стратегиям преодоления санкционного воздействия. Несколько отличную от указанных авторов тональность имеет статья профессора В. Мау, который, оценивая введение российских ответных ограничительных мер, нюансировано выражает мнение, что России «нужны не санкционные войны, а реформы» [36].

Список западных исследовательских статей и книг по антироссийским санкциям намного шире и имеет тенденцию к росту. Н. Маринов [34], Э. Море, Ф. Джумелли, Д. Бастиат-Ярош, К. Портела, М. Вебер, К. Бобоча [37] Р. Нельсон [39] и др. расходятся в оценке степени эффективности санкций, введенных против России на разных этапах её короткой постсоветской истории, но, как правило, приходят к выводу о необходимости усилить их воздействие на нашу страну (И. Бонд, К. Обендаль, Дж. Ранкин), перекрыть ей возможные пути обхода санкций или смягчения их влияния на экономику и продолжить финансирование исследований в области эффективности санкций [17; 42]³.

Вопрос эффективности традиционно является ключевым практически для всех работ по санкциям: не только по антироссийским, но и по введенным в отношении других стран. Он также ставится и в общетеоретических трудах, посвященных невоенным мерам принуждения в мировой политике и экономике. Часть авторов (Дж. Хуфбауэр, Дж. Шотт и К. Эллиотт и др.), выступая за продолжение использования таких мер в качестве инструмента международных отношений, в то же время признают ограниченность возможностей *экономических* санкций в достижении стратегических целей. При этом главным минусом, по их мнению, как ни странно, являются не «конструктивные» недостатки или гуманитарная неизбирательность этого инструмента, а долгий срок, необходимый для достижения нужного результата [29].

Значительное число работ посвящено исследованию того, как и в какой степени санкции, прежде всего экономические, трансформируются в потери для экономики государства-объекта. К числу таких работ относятся труды Р. Хааса [27], Дж. Линдсейя [33], Дж. Хуфбауэра [29], С. Лама [31], С. Чана и А. Друри [21], считающимися ныне на Западе классическими. В конце 1980-х гг. У. Кэмпфер и А. Лёвенберг предложили использовать для понимания механизма переноса потерь от международных экономических санкций на различные слои общества таргетируемой страны теорию общественного выбора [30].

Эрозия основ однополярного мироустройства и укрепление позиций глобальных центров силы альтернативных западным повлияли на взгляды многих исследователей. Западные публикации последних лет во многом не коррелируют с выводами всё ещё по инерции цитируемых в качестве классических исследований нулевых годов.

Нельзя не заметить изменения вектора направленности новых полученных выводов. На более ранних этапах (примерно до снятия санкций с Ирака в 2003 г.)

³ Situation in Ukraine: Federal Council decides on further measures to prevent the circumvention of international sanctions // Электронный ресурс. URL: <https://www.admin.ch/gov/en/start/documentation/media-releases.msg-id-54221.html> (accessed 25.06.2019)

доминировало представление (которое научно доказывалось и подтверждалось с помощью моделирования и других математико-аналитических методов), что ужесточение санкций по отношению к стране-объекту напрямую ведёт к довольно быстрому достижению требуемых внешне- или внутривластных результатов. Триггером скорых изменений якобы становилось обвальное ухудшение экономического положения страны-объекта.

Ныне, хотя некоторые исследователи по-прежнему пытаются объяснить возможную смену власти в стране в результате применения санкций стремлением широких масс населения к нежеланию мириться с коррумпированным режимом, более глубокие современные социологические, политологические и экономические исследования указывают на то, что причиной смены курса/власти является неготовность ключевых сегментов национальных элит нести различные потери (материальные, возможности ведения бизнеса или путешествовать/жить за рубежом и т.п.) от действия санкций.

Часть исследователей предприняли попытку измерить эффект санкций с помощью общепринятых агрегативных показателей, например, степенью сокращения ВВП государства-жертвы. Так, в упомянутом выше коллективном труде под редакцией Хуфбауера [29] утверждается, что введение санкций в среднем приводит к снижению ВВП таргетируемой страны на 3,3% в год. Эта редкая конкретная цифра, якобы усреднённо отражающая влияние санкций, была широко подхвачена в качестве универсальной аксиомы. Она по сей день некритически цитируется и в публикациях, претендующих на научность, и в политической публицистике (в том числе и нашей журналистикой).

Не подвергая сомнению математический итог подсчётов авторов и отдав должное пропагандистской звучности этой цифры, заметим, что она не только бесполезна с практической точки зрения, но, на наш взгляд, и весьма сомнительна методологически. Совершенно очевидно, что отделить влияние санкционного фактора от всех остальных негативных факторов, одновременно влияющих в экономическом, политическом, военном и других планах, на страну, находящуюся в неблагоприятных внешних и внутренних условиях и, скорее всего, во враждебном окружении, чрезвычайно трудно. Более того, методологически неверно было обобщать данные и делать выводы по несравнимым обществам и экономикам (скажем, Гаити, Зимбабве, Ирак, Ливия) с разным потенциалом и разной степенью устойчивости. В абсолютном большинстве описанных страновых кейсов невозможно адекватно «очистить» итоговые показатели колебаний суммарной стоимости созданных за год в стране товаров и услуг от интегрированного и многогранного влияния самых разнородных внешних и внутренних политических потрясений, взлётов и падения цен на мировых рынках, воздействия циклических факторов, шоков от глобальной и внутренней конъюнктуры, стихии, природных катаклизмов, наконец, просто неразумной экономической политики или зачастую сумасбродных решений местных властей, действующих одновременно с санкциями. А ведь комбинация этих детерминант в каждой «подсанкционной»

стране своя и неповторима. Тем не менее, «коэффициент Хуфбауера» продолжает оставаться одним из любимых аргументов сторонников санкционного давления на Западе, а в самих странах, находящихся под санкциями, той части общества, которая склоняется к мысли, что «ведь ещё не поздно сдаться и покаяться».

К концу нулевых годов выводы большей части исследователей об эффективности санкций перестали быть столь прямолинейными, а с середины 2010-х гг. большинство публикуемых математических моделей и аналитических рассуждений авторов уже стабильно опровергают наличие прямой зависимости между жёсткостью санкций и скоростью (да и самим фактом) наступления желаемого эффекта от них.

На наш взгляд, у этой кажущейся парадоксальной метаморфозы может быть не совсем удобное для ряда исследователей, но вполне ординарное объяснение. Как будет показано нами ниже, эффективность санкций в меньшей мере зависит от действий стороны-источника (от которой в первую очередь зависит жёсткость санкций), а в большей от объективных характеристик экономики, общества, истории и традиций и, наконец, действий руководства страны-объекта. Решающую роль имеет реагирование различных сегментов национальных обществ и прежде всего элит, их уязвимость и глубина потенциала сопротивления.

Большинство ранних количественных оценок такого рода делалось на материалах 1990-х начала 2000-х гг., когда санкции многократно применялись против небольших и сравнительно слабых и не готовых к длительному противостоянию государств. От этого последующий математический анализ кейсов выдавал результаты жёсткой корреляции между жёсткостью санкций и скоростью падения режима. Невысокая эффективность санкций против России, Китая, КНДР и даже Ирана, Пакистана и Мьянмы, неоднозначность их результатов в Ливии, Зимбабве и Судане внесли коррективы в подходы и интерпретации реакций и поведения элит таргетируемых стран многими из западных исследователей.

Статьи Э. Гиббонс [26] и П. Андреаса [9], относящиеся к раннему периоду обобщения опыта поведения «правлящих элит» в условиях санкций, на наш взгляд, несколько примитивно сводили дело к усилиям властей («режима») по налаживанию «контрабанды и подпольных транснациональных экономических каналов». При этом во главу угла мотивации неизменно ставились личные или узкогрупповые интересы, суть которых – уменьшить возникающие экономические издержки при получении властями доходов и обеспечить доступ к иссякающим внешним ресурсам. Впрочем, оба автора признавали, что таргетируемые «режимы» также пытаются смягчить издержки применённых к ним мер принуждения путём развития новых экономических связей со сторонними правительствами и частными акторами.

Во втором десятилетии нынешнего века пришло понимание важности более глубокого и комплексного изучения реакции элит на санкции как ключа к достижению от них желаемого результата в плане воздействия на собственных лидеров и власть. В 2015 г. опубликовано исследование Д. Лекциана и Д. Паттерсона, кото-

рые, используя теорему Столпера-Самуэльсона, пытались прогнозировать реакции элит на санкционное давление в двух типах стран: «открытых» для внешнего рынка и «закрытых». Была выдвинута гипотеза, подтверждённая данными проведённого ими статистического анализа, что если в «открытой» стране реальная норма прибыли по имеющемуся в избытке фактору производства (например, капиталу) вследствие санкций снижается или в «закрытой» стране снижается реальная норма прибыли по фактору, находящемуся в недостатке, сегменты элит, контролирующие эти факторы (скажем, банкиры или экспортёры сырья) будут оказывать мощное давление на власть, чтобы положить конец санкциям [32]. Не исключено, что дизайн санкций Запада последних лет в отношении некоторых стран разрабатывался именно на основе таких теоретических разработок.

Новые исследования по санкциям отличаются в своей массе от прежних более глубокой степенью детализации и точности в описании санкционных механизмов, большей приземлённостью и меньшим количеством абстрактных, обобщённых рассуждений. Они также отличаются и по методам сбора, накопления, обработки и представления материалов, взаимодействия и обмена информацией между исследователями.

На Западе создано несколько крупных сетевых центров информации по санкциям и взаимодополняющих баз данных. За два последних десятилетия накоплен огромный массив статистической информации, доступный для допущенных к нему исследователей из разных стран, входящих в соответствующие аналитические консорциумы, из любой точки мира в режиме реального времени. Всё это позволяет оттачивать методы научной обработки данных и их последующего практического применения.

Один из первых международных научно-практических консорциумов такого рода был создан под руководством профессора Т. Бирстекера при швейцарском *Geneva Graduate Institute (GGI)* совместно с американскими Университетом Брауна (штат Род-Айленд) и Университетом Нотр-Дам (штат Индиана), а также Уппсальским университетом (Швеция). Консорциум формирует крупнейшую в мире «всеобъемлющую количественную базу данных о целенаправленных санкциях», введённых ООН после окончания холодной войны. Накопленная информация, согласно открытым данным веб-сайта, включает в себя всю совокупность адресных санкций ООН, введённых в период с 1991 по 2014 гг., или 23 различных страновых режима, разбитых на 63 кейса для сравнительного анализа. Данные базы постоянно обновляются, но публично доступный сайт содержит не самую последнюю информацию⁴. В работе консорциума участвуют более 50 учёных и практиков со всего мира. Имеющаяся база данных описывает все

⁴ В 2017 г. СБ ООН ввёл санкции против Мали. Резолюцией 2374 (2017) от 5 сентября 2017 г. Совет Безопасности учредил Комитет в целях контроля за выполнением требований о запрете на поездки и замораживании активов, введённых в отношении физических и юридических лиц, указанных по причине того, что они несут ответственность за действия или меры, представляющие угрозу для мира, безопасности или стабильности в Мали, либо причастны к таким действиям или мерам, либо участвовали, прямо или косвенно, в осуществлении таких действий или мер. Совет также учредил Группу экспертов для оказания Комитету помощи в выполнении его мандата.

основные аспекты режимов адресных санкций ООН, включая типы санкций, цели и задачи, политические, экономические и социально-психологические последствия, отношения с другими учреждениями, режимы санкций и политические инструменты, механизмы преодоления и уклонения и непредвиденные последствия⁵. В 2013 г. группа Т. Бирстекера разработала приложение для мобильных устройств, облегчающее доступ к информации о целевых санкциях ООН⁶.

Оценивая литературу по таргетируемым санкциям последних лет в целом, приходится констатировать, что несмотря на явно усилившийся за истекшие два десятилетия технократический подход к анализу явления, сама тематика и основные выводы остаются высоко политизированными. Правда, уровень идеологической заряженности существенно варьируется от работы к работе. Нередко порождённые внедренными стереотипами ожидания, выдаются за реально существующие результаты воздействия санкций, или типовые подходы к противодействию им в странах-объектах.

На сегодняшний день более всего исследованы различные «технологические аспекты» имплементации экономических санкций, международно-правовая сторона вопроса и вопросы межгосударственного сотрудничества и координации санкционных режимов. Политологические особенности международных отношений и внутренних процессов, связанных с властными взаимоотношениями, с государственно-политической организацией общества, политическими институтами стран, находящихся под санкциями изучены пока очень слабо, а основная масса исследований жёстко пребывает в заданных рамках политической целесообразности и самоцензуры.

Стратегические функции санкций

Российская Федерация за истекшие годы вернула себе роль одной из немногих держав, которые способны адекватно и соразмерно отвечать на возникающие глобальные вызовы, эффективно используя при этом открывающиеся возможности на мировой арене. Однако у ряда акторов международных отношений уверенный подъём России вызывает стремление сдержать, а то и вовсе воспрепятствовать её возрождению. Руководствуясь логикой глобальных «игр с нулевой суммой», когда каждый успех соперника воспринимается как собственная потеря, они рассматривают усиление России как неминуемое сужение своих возможностей по доминированию на глобальной арене и конкуренции на мировых рынках.

В наши дни давно и досконально изученный теорией международных отношений (ТМО) традиционный подход акторов к глобальным играм с нулевой суммой обогатился новыми оттенками и акцентами. Относительное ослабление

⁵ Электронный ресурс URL: <https://graduateinstitute.ch/research-centres/global-governance-centre/targeted-sanctions-initiative> (accessed 25.06.2019)

⁶ Электронный ресурс URL: <https://www.nonproliferation.eu/thinktanks/giidspisg/> (accessed 25.06.2019)

геостратегических позиций старых игроков и экзистенциальная опасность военной конфронтации с крупнейшими из восходящих держав заставляют Запад вести поиск альтернативных, асимметричных средств силового воздействия и принуждения на мировой арене. При этом западные державы пытаются использовать санкционную политику в целях ограничения возможностей, сковывания и в конечном итоге подчинения конкурента своей политической и экономической воле не только в международных делах, но все более и во внутринациональной повестке дня.

Вследствие такого видения угроз и интерпретации вызовов меняющегося мира Запад в последние годы делается более агрессивным на международной арене, его поведение – более авторитарным. Согласно взглядам некоторых современных теоретиков международных отношений, [25; 38; 40] он становится «неоимпериалистическим».

В международных делах, в особенности на дипломатической сцене, Запад всё более проявляет свою коллективную идентичность как некая «объединённая анти-России». Более того, в условиях заметного оживления в последние несколько лет антиглобалистских и антибюрократических настроений во многих странах объединённой Европы, «антироссийские смыслы» выдвигаются на передний план как едва ли не главная интегрирующая и противодействующая этим диссидентам сила в НАТО и ЕС.

На сегодняшний день возврат России в качестве мощного игрока в глобальной геостратегической конкуренции рассматривается Западом как угроза в первую очередь в силу реальных возможностей РФ равновелико противостоять ему в военном отношении и в меньшей степени в экономическом или идейном. Однако не последнюю роль играют и опасения Запада, связанные с перспективой поступательного расширения глобальных экономических и политических позиций России и укрепления её сотрудничества с Китаем.

Поскольку прямое силовое давление, а тем более столкновение с этими двумя геостратегическими конкурентами чревато неприемлемым ущербом и потерями, Запад отработывает и использует невоенные средства сдерживания их роста и усиления. В последнее десятилетие качественно новыми стали *масштабы и системность* использования асимметричных и гибридных действий. В наши дни они превратились в *одну из ведущих форм давления и принуждения на мировой арене*, превосходящую по эффективности угрозу потенциального применения силы и почти равную в этом отношении реальным силовым действиям.

Концептуализация санкционного инструментария МО

Предметом настоящей статьи являются так называемые односторонние таргетированные санкции, вводимые и применяемые государственными акторами в отношении суверенных субъектов международного права и их лиц помимо эксплицитных решений (резолуций) на этот счёт Совета Безопасности ООН.

Как известно, по своей сути любые санкции являются мерой принуждения их объекта к чему-либо. Применительно к членам мирового сообщества речь идёт о случаях принуждения «соблюдать правоотношения международной ответственности» [2, с. 15]. С точки зрения отечественной правовой школы, законные рамки (именно рамки!) использования принуждения в международных отношениях достаточно чётко прописаны в Уставе ООН.

Как верно отмечает М. Кешнер, «принуждение в международном праве имеет свои особенности, предопределяемые, прежде всего, характером межгосударственных отношений и методами их правового регулирования. В отсутствие централизованного аппарата принуждения оно осуществляется децентрализованно (индивидуально) государствами, используя механизм контрмер, и централизованно (коллективно) — при помощи институционального механизма международных организаций посредством международных санкций.» [3, с. 14]

Однако, строго говоря, глобальный консенсус, относительно того, является ли ООН единственным законным инициатором и имплементатором международных санкций отсутствует.

Поскольку в самом Уставе ООН слово «санкции» (*sanctions*) не используется ни в английском, ни в русском его тексте, то нет и прописанной в нём дефиниции данного термина. Как следствие разные государства в разных международных ситуациях склонны интерпретировать правомерность именованного собственных карательных действий на международной арене санкциями, исходя из текущих тактических или стратегических задач своей внешней политики.

В современной политической науке (не в юриспруденции!) в этой связи принято различать три подхода: целевой (сфокусирован на обратную реакцию и степень последующей «покорности»/корректировки поведения объекта санкций); нормативно-правовой (исходит из того, какой субъект международного права вводит санкции, что определяет пределы их легитимности); и секторально-технический (по типу предпринимаемых карательных мер и жёсткого разделения правовой основы и легитимности разных видов санкций – экономических, военных, спортивных, визовых ограничений, заморозки активов и ареста имущества, а потому легитимизации их введения и имплементации со стороны множества субъектов права) [44].

Санкционное таргетирование

В текущем номере журнала публикуется интервью Вадима Беленкова с американским профессором Т. Бирстекером, посвящённое вопросам эффективности международных санкций, в первую очередь так называемых точечных, или целевых – подобных тем, что введены рядом стран Запада против России, – и их преимуществу перед комплексными, или всеобъемлющими санкциями.

Профессор Т. Бирстекер принадлежит к не часто встречающемуся у нас, но весьма распространённому в США разряду учёных-политологов, которые

не только пишут фундаментальные теоретические труды, но и привлекаются правительством и законодателями к выработке подходов и практических действий их стран на мировой арене. Крупные теоретические труды Т. Бирстекера, написанные самостоятельно или в соавторстве, посвящены преимущественно легитимным санкциям ООН. Однако немалая часть его научных компетенций связана с консультированием правительств, НПО и «мозговых центров», формулирующих рекомендации и выводы, используемые при разработке односторонних «умных санкций». Его многолетние продолжающиеся «Уотсоновские доклады» [14; 16], в частности, написаны по заказу правительств Германии, Швейцарии и Швеции. Он – член американского Совета по международным делам и Совета по общественным наукам США.

Конструктивистские подходы

Т. Бирстекера считают видным представителем конструктивизма в теории международных отношений. Поэтому, в отличие от изложенного в начале статьи нашего видения глобального казуального контекста, его интерпретация мотиваций акторов международных отношений, в том числе в вопросах санкций, аргументирована в меньшей мере материально-экономическими категориями (геостратегическое доминирование, завоевание рынков, конкуренция, экономический потенциал и т.п.), а в большей – идентичностью, ценностными установками и идеями участников.

Не одно десятилетие в зоне научных и практических (как политического консультанта высокого уровня) приоритетов Бирстекера находятся вопросы государственного суверенитета, его пределов и способов международного воздействия на страны и общества в интересах конструирования нужных социальных реалий.

В своей ключевой работе по ТМО он пишет: «Социальное конструирование связывает идентичность с практикой. Интересующие нас практики – это те, которые конструируют и деконструируют территориальные государства и международные системы, а также организуют отношения между этими различными субъектами. Идентичность территориального государства не является данностью, а конституируется посредством сложных, пересекающихся и часто противоречивых практик» [15, с. 278].

Вопросы легитимности, эффективности и морального оправдания введения и поддержания санкций, как нам представляется, также в немалой степени определяются исходными концептуальными воззрениями учёного. Как известно, в конструктивистском дискурсе огромное значение придается интерсубъективным правилам и нормам, конструируемым группами акторов в ходе их взаимодействия. Именно интерсубъективизм во многом является методологическим обоснованием происходящей ныне терминологической подмены – уход в терминологии от «мирового порядка, основанного на юридически обязываю-

щих нормах международного права» к «мировому порядку, основывающемуся на соблюдении правил» (*rules-based World Order*).

Конструктивистские подходы ретранслируются в нормативной экспансии, то есть, по сути, в навязывании суверенным государствам и их народам с помощью внешних для них правовых норм, своих ценностей и в конечном итоге в конструировании новых социальных реальностей в глобальных масштабах [15; 28].

Санкции нужны для утверждения акторами своих ценностных установок в конкретных странах и регионах и в международных отношениях в целом. В зависимости от полезности существующих институтов и действующих «правил игры» для их идей и ценностей, акторы либо поддерживают существующий порядок, либо реконструируют его под себя. Поскольку мир постоянно изменяется и развивается, то и сама задача сохранения в нем доминирующего положения «старых игроков» предполагает использование новых стратегий и тактик и создание в результате обновленных конструктов, сохраняющих, однако, в неизменности принципиально важные для них связи и сети доминирования и подчинения в мире.

Акторы конструируют такой новый мир. В глазах ряда из них Россия безвозвратно выпала из числа легитимных претендентов на системообразующие позиции в мировом порядке, но «цепляется» за установившийся после Второй мировой войны старый миропорядок, в котором ей принадлежала ключевая роль. Санкции в отношении России становятся, таким образом, инструментом разрушения этого миропорядка и её (окончательного) низведения с высот глобальной державы. В этом же контексте обосновывается потенциальная возможность необязательного соблюдения якобы устаревших или, согласно видению некоей группы акторов, «неприменимых к данному случаю» до того неоспариваемых норм международного права и отношений, не соответствующих их декларируемым идейным установкам и «ценностям».

Эффективность таргетированных санкций

Насколько изложенные общие подходы конструктивизма как направления в ТМО находят отражение в трудах Т. Бирстекера о точечных санкциях?

Главными преимуществами таких таргетированных санкций по сравнению со всеобъемлющими ученый видит в их большей гибкости и способности быть адаптированными к меняющейся международной конъюнктуре и конкретным задачам санкционеров. Лишь во вторую очередь Бирстекер видит в них инструмент «точной доводки» мер международного принуждения до определённых целевых страт «наказываемого» (принуждаемого) общества (страны).

Т. Бирстекер видит преимущество точечных санкций над всеобъемлющими (комплексными) не столько в их большей эффективности, сколько в большей гибкости и в возможности манипулирования ими как инструментом на международных переговорах, при обменах уступками и иных дипломатических разменах.

Всеобъемлющие санкции в этом смысле менее удобны. Они громоздки, негибки, неделимы. При геополитических разменах невозможны минимальные уступки в обмен на большую выгоду. Даже в случае лишь частичного их снятия некоторых из действующих мер принуждения всеобъемлющие санкции перестают быть таковыми и становятся, пусть ограниченной, но победой соперника. Всеобщие санкции необходимо либо сохранять, либо отменять.

Такое видение, кстати, целиком ложится в излюбленную переговорную тактику США времён президентства Д. Трампа. Гибкость, изменчивость и непредсказуемость при переговорах и в двусторонних отношениях – излюбленный тактический приём нынешней администрации. Действующие ограничения, санкции США никогда не снимаются целиком, даже если это вроде бы подразумевалось в начале переговоров. В ходе длительного и изнурительного торга и формирования у партнёра иллюзии взаимопонимания достигаются определённые предварительные или полупоформальные договорённости, но на заключительном решающем этапе американская сторона выдвигает более жёсткие требования, пытаясь получить всю полноту уступок партнёра в обмен лишь на частичные встречные обязательства США. Базовый принцип здесь: «покупай дешевле, продавай дороже».

Этот подход активно использовался американской дипломатией в 2018 – 2019 гг. в отношении КНДР, Ирана, КНР, Канады и других партнёров по переговорам различного уровня, оказавшимся под действием санкций и ограничений или угрозы их применения. Попытки такого же давления и манипулирования угрозой санкций непрерывно, но безуспешно используются и в отношении России. Слабую эффективность описываемого подхода в отношении РФ и ряда других стран, экономика которых мало завязана на американский рынок Т. Бирстекер объясняет называемым санкционным «парадоксом Дрезнера» [23], о котором говорит в своём интервью журналу и в книге⁷.

По нашему мнению, Т. Бирстекер склонен несколько переоценивать значимость в общем-то правильного и самоочевидного (т.е. не парадоксального) наблюдения Д. Дрезнера. Ведь при оценке степени эффективности вводимых санкций или предпринимаемых контрмер важен не только объём и разнообразие уже существующих взаимных связей между инициатором санкций и жертвой самих по себе. При принятии санкционных решений нужен учёт ряда других факторов: оценка реальных средне- и долгосрочных последствий принятия требований страны-инициатора санкций, возможность асимметричных контрмер, перспективы и пределы внутренней политической стабильности в условиях сохраняющегося и нарастающего давления. В конечном итоге, именно синергетическое действие всех этих факторов и избранные оказавшейся под санкциями стороной стратегия и тактика поведения могут стать решающими в вопросе насколько эффективны вводимые внешние меры принуждения.

⁷ См. Интервью Т. Бирстекера с В. Беленковым в текущем номере журнала.

Именно поэтому в перечисленных выше примерах КНДР, Иран, Россия и даже в целом достаточно тесно экономически связанный с США Китай выдерживают санкционное давление Белого дома, в то время как близкие к США союзнические государства, казалось бы, с весьма устойчивыми и успешно развивающимися экономиками, такие как Канада, ФРГ, Швейцария и др., от одной угрозы санкционных действий (штрафов, повышения тарифов, введения ограничений на границе) вынуждены принимать кабальные для них условия Вашингтона в переговорах по целому ряду важнейших для них экономических и финансовых вопросов.

Парадокс обратного таргетирования

Выясняется, что тесные союзнические отношения, а также высокая степень военно-технического сотрудничества и интеграции становятся для более слабого государства-партнёра фактором повиновения в вопросах международных санкций. Это справедливо и в случае угрозы «наказания» младшего игрока в их двусторонних отношениях, и в плане выполнения главного обязательств вассала перед сеньором – в случае войны встать под знамена сюзерена – в нашем случае слепо следовать санкционной линии Вашингтона в отношении третьих стран. Пример – «ядерная сделка» с Ираном и жёсткое давление и угрозы в адрес страны ЕС со стороны Белого дома с требованием следовать санкционной линии «старшего партнёра», даже если таковая однозначно наносит больше ущерба этим государствам, чем приносят дивидендов, хотя бы чисто дипломатических или внутривнутриполитических.

Диктат большого игрока в санкционной политике в отношении малых характерен не только для политики США. Сходная фрактальная ситуация сложилась и внутри ЕС с целым рядом малых и «средних» государств-членов Евросоюза, по экономике и занятости населения которых сильно ударили российские ответные контрсанкционные действия.

Здесь мы действительно видим парадоксальную ситуацию куда более значимую, на наш взгляд, чем «парадокс Дрезнера», о котором говорит профессор Т. Бирстекер. Многообразные санкции, введённые Брюсселем против Москвы, пусть в сильно ослабленной мере, но в итоге де-факто оказались опосредованными таргетированными (точнее, секторальными) санкциями, направленными вовнутрь ЕС, против аграрного сектора ряда стран Союза.

Сельское хозяйство России, до того задушенное *фактическим* демпингом европейской сельхозпродукции⁸ начало восстанавливаться и расти ускоренными темпами. Многие отечественные производители не только вернули свою долю в сбыте внутри страны, но и вышли на внешние рынки.

⁸ Мы говорим здесь о демпинге не с юридической точки зрения, а в содержательном экономическом смысле, т.е. учитывая реальную долю сельскохозяйственных субсидий ЕС в цене экспортируемой продукции; с формальной же точки зрения, такая несправедливая для наших производителей цена легитимирована условиями нашего участия в ВТО.

На уровне теоретических обобщений можно сказать, что санкции, которые должны были выступать в качестве инструмента внешнего давления и принуждения, вопреки ожиданиям инициатора, *превратились в инструмент протекционистской внешнеторговой политики для страны-объекта*. Более того, появился и важный для публичной коммуникации имиджевый момент и политический аргумент: с их введением любые протекционистские шаги России автоматически превращаются в вынужденную ответную меру.

Пример непродуманного, «идеологизированного» и «конструктивистского» использования санкционных инструментов стал одним из самых больших просчётов и внешнеполитических провалов европейской дипломатии после окончания холодной войны. Что важно, односторонние санкции США и их союзников разрушают хрустальный дворец необоснованных иллюзий касательно настроения Запада на равноправные экономические отношения, относительно возможного и невозможного в рыночной экономике, гуманитарной направленности внешнего вмешательства в дела малых стран и т.п.

В настоящее время произошёл интересный и весьма красноречивый смысловой транзит в «европейских санкциях» против России. «Санкционная повестка дня» из атрибута и инструмента утверждения Евросоюза как восходящего, суверенного, самодостаточного и авторитарного в отношении более слабых субъекта мировой политики постепенно стала переводить ЕС в категорию «солидарного младшего партнёра» США.

В начале десятих годов нынешнего столетия Брюссель был застрельщиком и инициатором антироссийских ограничительных мер на международной арене. Сегодня, внешне сохраняя ореол «приверженности принципам и ценностям», он всё чаще вынужден выступать в качестве ведомого, сдав прежние силовые позиции англо-американскому тандему, послушно следуя за ним в рамках североатлантической солидарности.

Возникает вопрос: каков «вклад» непросчитанных до конца неблагоприятных для ЕС последствий его санкционной политики в достаточно очевидном относительном снижении его веса как самостоятельного центра силы в мире⁹, и насколько верны сами исходные посылы и методологии оценки ведущими западными экспертами смысла и эффективности таргетированных санкций?

Санкционное давление на элиты

Когда идёт речь о точечных (избирательных, таргетированных, «умных») санкциях, то почти всегда декларируется, что они адресованы элитам страны – чаще в качестве сигнала, но нередко как мера понуждения к действию, к переменам. Следует, однако, помнить, что национальные элиты неоднородны и вну-

⁹ Речь идёт не столько о прямом экономическом ущербе от российских контрмер, сколько о более широком контексте относительного снижения роли Евросоюза в мировых делах в силу фактического отказа от интенсивного конструктивного взаимодействия с Москвой как одним из ключевых глобальных центров силы

тренне весьма разнообразны. В зависимости от критериев дифференциации, можно говорить о политической, деловой, религиозной, культурной, клановой, кастовой элитах различных обществ, делить её по возрастному, гендерному, географическому (региональному) и многим другим признакам. Можно и нужно отдельно изучать реакции правящей элиты и национальной контрэлиты.

Вне зависимости от деклараций, на деле за редким исключением реальным конечным адресатом санкций практически всегда остается власть – политическая, экономическая, идейная. Можно использовать в геополитических целях контрэлиту, манипулируя ею, но применять санкции к элитам, не имеющим власти в стране – дело бесполезное, а потому крайне редко имеющее место в мире. Таким редким исключением являются, например, точечные санкции со стороны Украины в отношении представителей российской театральной и кинематографической элит. Такие санкции не дают Киеву никакого ощутимого дивиденда, а наоборот вызывают недоумение и насмешки.

Для того чтобы санкции или другие репрессивные меры в отношении национальных элит привели к желаемому эффекту, стране-репрессору необходимо обеспечить выполнение двух обязательных условий.

Во-первых, нужно правильно определить на какие именно типы и сегменты национальной элиты должны быть ориентированы санкции. Эту задачу можно технически решить посредством сегментирования элит и выявления субъектов, обладающих реальной властью.

Сегментирование проводится не только в отношении физических лиц, но и юридических, конкретных предприятий и структур, и даже целых секторов экономики (в последнем случае детерминантной является их значимость для страны). Внутри элит выделяется фокусный слой, который либо будет в состоянии транслировать свои «потери» непосредственно конечному «объекту перемен» (диктатору, политическому, военному или религиозному лидеру, правящей хунте и т.п., всем тем, кто олицетворяет «режим») либо сможет стать ведущей силой в достижении поставленных целей (например, смены курса/режима) [7].

В последнем случае представители этого слоя должны, если не удастся решить задачу путём «дворцового переворота», мобилизовать против действующей власти «восстание масс». Это означает, что таргетируемая фокусная группа в элите сама по себе должна быть, с одной стороны, достаточно сильна для коллективного воздействия на власть, а с другой, уязвима и манипулируема извне настолько, чтобы решилась на смертельно опасные для себя действия. [7; 24].

Альтернативные реакции на точечные санкции

Во-вторых, необходимо определить интенсивность санкций (степень «болезненности санкций»). Избранные санкционные меры и жёсткость их воздействия должны стать такими, чтобы, столкнувшись с ними, члены элиты опасались бы их больше, чем репрессий со стороны местной власти. Сочетание

трепета перед инициатором санкций и тревоги о неизбежности расплаты за своё предательство на родине расширяет и усиливает возможности для внешнего управления таргетируемыми слоями национальных элит [7]. При прочих равных условиях, повышается их «усердие» по понуждению руководства страны к изменению курса в необходимом для инициатора санкций направлении.

Однако элиты могут по-разному реагировать на вводимые санкции. Следующая схема-матрица (табл. 1) суммирует и систематизирует возможные реакции национальных элит на внешнее санкционное давление и возможные диапазоны ответных импульсов.

Таблица 1. Матрица санкционного воздействия на элиты и возможных пределов ответных реакций

Table 1. The matrix of sanctions impact on the elite and the possible limits of responses

Тип реакции	От	До
Игнорирование санкций	Активное противодействие санкционным режимам (развитие «подсанкционных» производств, оспаривание мер в судах и т.д.)	Пассивное игнорирование (продолжение деятельности с неизбежными потерями, невольное следование « <i>business as usual</i> »)
Адаптация к санкциям	Скрытый обход санкций без внешних признаков активного противодействия им (использование посредников, альтернативных платежных инструментов и схем и проч.)	Выполнение ряда санкционных условий без формального принятия выдвинутых политических требований (например, отказ госкомпаний от работы в Крыму)
Подчинение	Принятие выдвигаемых требований и подталкивание власти в сторону выполнения санкционных условий	Активные действия по изменению политического курса или смене власти

Источник: авторское структурирование и систематизация подходов.

В случае, если таргетированные слои национальных элит приступили к выполнению возлагаемых на них политических и общественно-агитационных задач, но не сумели сами обеспечить смену режима, то извне может последовать прямая военная интервенция (как показывают примеры Ливии, Сирии, Йемена и др.) или жёсткое невоенное вмешательство извне (как было на Украине). В этом случае изначальные санкции, угроза их введения и сходные шаги будут служить делу легитимизации внешней агрессии, под прикрытием резолюций ООН об «обязанности защищать» (*R2P*) и т.п. В некоторых случаях, например, в Западной и Центральной Африке в аналогичных условиях смена нежелательного режима на нужный производилась с помощью интернациональных воинских контингентов из соседних стран региона¹⁰. Не в столь откровенной форме сходные методы использовались и при смене режима на Украине.

¹⁰ Выполнение обязанности защищать. Доклад Генерального секретаря ООН А/63/677 от 12 января 2009 г. Электронный ресурс. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/206/12/PDF/N0920612.pdf?OpenElement> (accessed 25.05.2019). Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН А/RES/60/1. Электронный ресурс. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902131568> (accessed 25.05.2019)

Но у влияния элит на эффективность санкций есть свои пределы. Следует иметь в виду, что действенность любых санкций может снижаться в зависимости от уровня реальной коммуникации между элитой и остальным населением. При определённом уровне «отрыва элиты от народа», а населения от элит, а также в случае если большая часть обитателей страны живёт в условиях традиционной экономики, полунатурального хозяйства, квазиавтаркии или так называемого прожиточного сельского хозяйства, санкции на основную часть населения практически не влияют. Сочетанием этих факторов, подкрепляемых умелым маневрированием руководства страны, может объясняться провал санкций ЕС, США, Австралии и Канады в отношении некоторых африканских государств [1].

Авторитарные лидеры в них лишь в незначительной степени зависят от политического волеизъявления масс, а постоянное бедственное положение народа лишь ненамного усугубляется экономическими санкциями или запретами на поездки в ЕС. Дело тут не в подтасовке результатов выборов и тому подобных манипуляциях, не в политических репрессиях против населения, хотя всего этого тоже хватает. Просто для многих избирателей в ходе реально имеющих место выборов значимость международных санкций в отношении правящего режима ниже, чем племенная или клановая принадлежность, мнение старейшин или даже (как было, например, в Зимбабве) память о «боевом партизанском прошлом» и солидарность в былой общей антиколониальной борьбе и т.д.

Если же жёсткость санкционного режима, пусть даже введённого ООН, доводится до того, что её наконец начинают остро ощущать широкие массы в развивающихся странах, то ситуация, скорее всего, уже перешла за грань допустимо тяжёлых последствий и граничит (как в случае с Ираком), с гуманитарной катастрофой, по числу жертв сравнимой с преступлениями самого режима, в отношении которого были введены санкции.

Международный опыт свидетельствует о контрпродуктивности таких ситуаций для самих инициаторов санкций, поскольку в глазах мировой общественности они сравнительно быстро и надолго превращаются в объект осуждения, международной критики и интернациональных протестных действий.

Некоторые выводы

«Таргетированные санкции» сегодня практически вытеснили всеобъемлющие в качестве мер международного принуждения как в легитимном с точки зрения международного права инструментарии ООН, так и в одностороннем их использовании странами Запада для решения своих геостратегических задач. Активное применение «таргетированных» мер в последние годы вписывается в картину масштабного и системного применения асимметричных и гибридных мер на мировой арене. В последние годы *таргетированные санкции превратились в одну из ведущих форм внешнего давления и принуждения.*

Многие страны мира, включая Россию, воспринимают подобные, односторонние рестриктивные меры как один из видов гибридных угроз, используемых странами Запада в отношении государств, проводящих суверенную политику или являющихся конкурентами. При этом следует иметь в виду, что в силу относительно длительных сроков (негарантированного) наступления нужных геополитических результатов вследствие применения таргетированные санкции, последние нужно рассматривать в основном как оружие стратегического характера. В то же время продуманно и ко времени декларируемая *угроза* применения санкций может успешно решить тактические дипломатические или внешнеполитические/экономические задачи санкционера.

Хотя широковещательно декларируется иное, но по умолчанию смысл санкций всегда – вмешательство в экономические, политические и социальные процессы в стране-объекте или в его политику. В конкретных кейсах в чистом остатке конечной целью санкционного воздействия, неизбежно оказывается одна из трех опций: а) изменение той или иной линии поведения объекта (политики правительства); б) сковывание, дестабилизация, создание хаоса в стране или ослабление позиций правящего режима; в) смена режима, принимающая либо форму физической замены главных действующих лиц, либо «виртуальная» – кардинальная смена курса при видимости сохранения у власти старых лиц или их «законных» преемников [28].

Транслятором санкционного воздействия внутрь страны и прежде всего на правительства выступают национальные элиты. Они уязвимы для политического манипуляционного воздействия извне в разной степени. Степень зависимости определяется конкретными условиями их формирования, встроенности в механизмы принятия решений и особенностями социально-экономического развития их государств.

В условиях глобализированного мира, где по сравнению с прежними временами для всех акторов очень высок уровень свободы трансграничных действий (будь то инвестирование, миграция, международные аресты или конфискации) возросли и возможности манипулирования элитами. Болевыми точками для управления представителями последних становятся сохранность их иностранных вложений, судьба заграничной недвижимости, возможность для детей и родственников быть резидентами иностранных юрисдикций, внешнее покровительство, «страхующее» от ареста и т.п. Не удивительно, что национальные элиты становятся естественным объектом для потенциального внешнего давления.

Как представляется, в среднесрочной перспективе использование санкционных инструментов в международных делах будет нарастать, несмотря на непризнание их легитимности многими членами мирового сообщества. Экономические санкции будут плавно перетекать в торговые и валютные войны и сливаться с ними. Возрастет их применение в качестве инструмента несправедливой конкурентной борьбы между странами. Скорее всего, экономические меры

принуждения будут дополняться и усиливаться использованием в санкционных целях (принуждения, наказания, устрашения) возможностей цифровых и информационных технологий, как в плане пропаганды, так и для целей дестабилизации положения в странах-объектах. По мере роста проявлений глобальной санкционной междуусобицы со временем, скорее всего, начнётся объективный процесс легитимизации части наиболее распространённых видов односторонних санкционных процедур, рассматриваемых сегодня как отклонение от правил. Подобная ситуация может сохраняться сравнительно долго в условиях геостратегической неопределённости во взаимоотношениях между существующими и формирующимися мировыми центрами силы. Возможные негативные сценарии должны учитываться при анализе среднесрочных вызовов и угроз национальной безопасности России, обусловленных ростом международной конкуренции и конфликтности, глобальной и региональной нестабильностью, и с учётом усиления их взаимосвязи с внутренними угрозами национальной безопасности.

Список литературы:

1. Абрамова И.О., Фитуни Л.Л. Потенциал африканского континента в стратегии развития российской экономики // *Мировая экономика и международные отношения*. 2017. Т. 61. № 9. С. 24-35.
2. Жданов Ю.Н. Принудительные меры в международном праве. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. Москва. 1999. 258 с.
3. Кешнер М.В. Экономические санкции в современном международном праве. Москва: Проспект. 2015. 184 с.
4. Крючкова И.Н. Экономические санкции Совета Безопасности Организации Объединённых Наций в международном публичном праве и международном частном праве. Москва: МАКС Пресс. 2005.
5. Лукашук И.И. Право международной ответственности. Москва: Волтерс Клувер. 2004. 432 с.
6. Тимофеев И., Махмутов Т. Политика санкций: цели, стратегии, инструменты. Хрестоматия. Москва: РСМД. 2018. 280 с.
7. Фитуни Л.Л., Абрамова И.О. Политическое манипулирование национальными элитами – средство сохранения существующего миропорядка // *Ученые записки Института Африки РАН*. 2018. № 3 (44). С. 11-17.
8. Abashidze A.Kh. The Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on Human Rights, Development, Cooperation, International Relations // *Vestnik Rossiiskogo universiteta družby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki*. 2015. № 1. Pp. 64-69.
9. Andreas P. Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy // *International Studies Quarterly* 2005. № 49. Pp. 335-360.
10. Bapat N.A., Morgan T.C. Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data // *International Studies Quarterly*. 2009. № 53. Pp. 1075-1094.
11. Barber J. Economic Sanctions as a Policy Instrument // *International Affairs*. 1979. Vol. 55. No 3. Pp. 367-384.
12. Biersteker T.J. et al. UN targeted sanctions datasets (1991–2013) // *Journal of Peace Research*. 2018. Vol. 55. №. 3. Pp. 404-412.
13. Biersteker T.J., Eckert S.E., Tourinho M. (eds.). Targeted sanctions: The impacts and effectiveness of United Nations action. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. 442 p.
14. Biersteker Th. J., Sue E. Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update to the 'Watson Report'. Geneva: The Graduate Institute, 2009.
15. Biersteker Th., Weber C. (eds.) State Sovereignty as Social Construct. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 278 p.
16. Biersteker Th. J., Sue E. Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures Report commissioned by the governments of Germany, Switzerland and Sweden. Providence, RI: Watson Institute for International Studies, Brown

- University, 2006. 58 p.
17. Bond I., Odendahl C., Rankin J. Frozen: The Politics and economics of sanctions against Russia // Centre for European Reform. March 2015. URL: https://cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2015/frozen_sanctions-10787.pdf (accessed 25.06.2019)
 18. Boucher A.J., Durch W., Rose S., Terry J. Mapping and Fighting Corruption in War-torn States. Washington, DC: Stimson Center, 2007. Pp. 53-55.
 19. Carisch E., Rickard-Martin L., Meister S.R. The Evolution of UN Sanctions: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace, Security and Human Right. Springer. 2017. 256 p.
 20. Carneiro C., Laerte A. Targeted Versus Conventional Economic Sanctions: What Is at Stake for Human Rights? // International Interactions. 2016. Vol. 42. No. 4. Pp. 565-89.
 21. Chan S., Drury A. (Eds.). Sanctions as Economic Statecraft. Theory and practice. London: Palgrave Macmillan UK. 2000. 258 p.
 22. Cortright D., Lopez G. The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s. Boulder: Lynne Rienner. 2000. 274 p.
 23. Drezner D.W. The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 364 p.
 24. Fituni L., Abramova I. Crimes of the powerful and legitimization, in: Research Handbook on International Financial Crime. Cheltenham: Edward Elgar Publ. (UK), 2015. p.51-62
 25. Fuchs C. Critical Globalization Studies and the New Imperialism // Critical Sociology. 2010. Vol. 36. № 6. Pp.839-867
 26. Gibbons E.U. Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault. Westport: Praeger. 1999. 160 p.
 27. Haass R.N. (Ed.). Economic Sanctions and American Diplomacy. Washington, DC: Brookings Institution Press. 1998. 222 p.
 28. Harrison G. Neoliberal Africa: The Impact of Global Social Engineering. London, New York: Zed Books. 2013. 160 p.
 29. Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A., B Oegg. Economic Sanctions reconsidered: History and Current Policy, 3rd edition. Peterson Institute, November 2007. 233 p.
 30. Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. The theory of international economic sanctions: A public choice approach // American Economic Review. 1988. № 78. Pp. 786-793.
 31. Lam S.L. Economic sanctions and the success of foreign policy goals: A critical evaluation // Japan and the World Economy. 1990. № 2. Pp. 239-248.
 32. Lektzian D., Patterson D. Political Cleavages and Economic Sanctions: The Economic and Political Winners and Losers of Sanctions // International Studies Quarterly. 2015. № 59. Pp. 46-58
 33. Lindsay J. Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re- Examination // International Studies Quarterly. 1986. № 30. Pp. 153-173.
 34. Marinov N. Do economic sanctions destabilize country leaders? // American Journal of Political Science. 2005. Vol. 49. № 3. Pp. 564-576.
 35. Marossi Ali Z., Bassett M.R. (eds.) Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences. The Hague & Berlin: Asser Press-Springer. 2015. 249 p.
 36. Mau V. Russia needs reforms, not a sanctions war // Global Affairs. 25 September 2014. Электронный ресурс URL: <https://eng.globalaffairs.ru/book/Russia-needs-reforms-not-a-sanctions-war-17006> (accessed 25.06.2019)
 37. Moret E., Biersteker Th., Giumelli F., Portela C., Veber M., Bastiat-Jarosz D., Bobocea C. The New Deterrent? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis: Impacts, costs and further action. Geneva. 2016. 43 p.
 38. Narayan J., Sealey-Huggins L. Whatever happened to the idea of imperialism? // Third World Quarterly. 2017. Vol. 38. №11. P. 2387-2395.
 39. Nelson R. U.S. Sanctions and Russia's Economy. Congressional research service 7-5700, R43895. February 17, 2017. Washington DC. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43895.pdf> (accessed 25.06.2019)
 40. Nicholson M. Imperialism, Post-Imperialism and Neo-Imperialism // International Relations. London: Palgrave. 1998.
 41. Rikson M., Wallenstein P. Targeting sanctions and ending armed conflicts: First steps towards a research agenda // International Affairs. November 2015. Vol. 91. Issue 6. Pp. 1387-1398.
 42. Sanctions: Circumvention methods under scrutiny // Financial Crime Observer. PWC. November 2016. Pp. 1-4.
 43. Van den Herik L. Peripheral Hegemony in the Quest to ensure Security Council Accountability for Its Individualized UN Sanctions Regimes' // Journal of Conflict and Security Law. 2014. Vol. 19. № 3. Pp. 427-449
 44. Van den Herik L. (ed.) Research Handbook on UN Sanctions and International Law. 2017. Cheltenham: Edward Elgar Publ. (UK). 2017. 544 p.

Об авторе:

Леонид Леонидович Фитуни – член-корреспондент РАН, д.э.н., профессор; заместитель директора по научной работе Института Африки РАН; заведующий Центром глобальных и стратегических исследований ИАФРАН; профессор РУДН, МГУ и СПбГУ. Москва, 123001, ул. Спиридоновка, 30/1.

E-mail: africa.institute@yandex.ru.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта РФФИ 19-014-00019 «Санкционное и регулятивное таргетирование национальных элит как инструмент глобального управления и международной конкуренции».

Targeted Sanctions: a Tool of Foreign Policy, Unfair Competition or Global Social Engineering?

L.L. Fituni

DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-17-41

Institute of African studies
Peoples' friendship University of Russia
ISAA MGU im. M. V. Lomonosov
St. Petersburg state University

Abstract: Through the recent decades, the use of asymmetric and hybrid measures in international relations has acquired a qualitatively new scale and system. Today such measures have turned into one of the leading forms of external pressure and subsequent coercion, often exceeding the effectiveness of such straightforward instruments as the threat of potential use of force and almost equal to real power actions. Arguably, among those asymmetric and hybrid measures, Western countries assign a key role to the pressure of international sanction upon competitor nations and uncooperative actors on the world arena. The article is devoted to a critical analysis of some common approaches to the study of the problems of «targeted» sanctions in the theory and practice of international relations and the use of sanctions as a means of achieving geostrategic objectives, including such ambitious ones as social constructivism and social engineering on national, regional and global scales. Particular attention is paid to the contribution of Thomas Biersteker to the development of the theory and of practical designs of «targeted sanctions» in international relations. The author disputes with him over some issues related to the effectiveness of targeted sanctions and the impact they produce upon various sectors of the targeted societies. Based on the author's schematic matrix of sanctional influences upon national elites and possible limits of their responses, the article formulates the principles of segmentation of the national elites both for the purposes of identifying the layers most susceptible to sanctional pressure and singling out most effective and capable strata from the point of view of practical implementation of the indented outcomes of the undertaken pressure from the outside.

Key words: sanctions, restrictive legal practices, international relations, social constructivism, elites, political regimes.

References

1. Abramova I.O., Fituni L.L. Potentsial afrikanского kontinenta v strategii razvitiya rossiiskoi ekonomiki [Potential of the African Continent in the Development Strategy of the Russian Economy]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2017, vol. 61, no. 9, pp. 24-35. (In Russian).
2. Zhdanov Yu.N. *Prinuditel'nye mery v mezhdunarodnom prave* [Coercive Measures in International Law]. Dissertatsiya na soiskanie uchenoi stepeni doktora yuridicheskikh nauk, Moskva, 1999, p. 258. (In Russian).
3. Keshner M.V. *Ekonomicheskie sanktsii v sovremennom mezhdunarodnom prave* [Economic Sanctions in Modern International Law] Moscow, Prospekt, 2015, 184 p. (In Russian).
4. Kryuchkova I.N. *Ekonomicheskie sanktsii Soveta Bezopasnosti Organizatsii Ob"edinennykh Natsii v mezhdunarodnom publichnom prave i mezhdunarodnom chastnom prave* [Economic Sanctions of the United Nations Security Council in Public International Law and Private International Law]. Moscow, MAKS Press, 2005. (In Russian).
5. Lukashuk I.I. *Pravo mezhdunarodnoi otvetstvennosti* [Right of International Liability]. Moscow, Volters Kluver, 2004, 432 p. (In Russian).
6. Timofeev I., Makhmutov T. *Politika sanktsii: tseli, strategii, instrumenty* [Sanctions Policy: Goals, Strategies, Tools]. Khrestomatiya. RSM D. Moscow, 2018. (In Russian).
7. Fituni L.L., Abramova I.O. Politicheskoe manipulirovanie natsional'nymi elitami - sredstvo sokhraneniya sushchestvuyushchego miroporoyadka [Political Manipulation of National Elites – a Means of Preserving the Existing World Order]. *Uchenye zapiski Instituta Afriki RAN*, 2018, vol. 44, no. 3, pp. 11-17. (In Russian).
8. Abashidze A.Kh. The Negative Impact of Unilateral Coercive Measures on Human Rights, Development, Cooperation, International Relations. *Vestnik Rossiiskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Yuridicheskie nauki*, 2015, no. 1, pp. 64-69. (In Russian).
9. Andreas P. Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy. *International Studies Quarterly*, 2005, no. 49, pp. 335-360.
10. Bapat N.A., Morgan T.C. Multilateral versus Unilateral Sanctions Reconsidered: A Test Using New Data. *International Studies Quarterly*, no. 53 (2009), pp. 1075-1094.
11. Barber J. Economic Sanctions as a Policy Instrument. *International Affairs*, 1979, vol. 55, no. 3, pp. 367-384.
12. Biersteker T.J. et al. UN targeted sanctions datasets (1991–2013). *Journal of Peace Research*, 2018, vol. 55, no. 3, pp. 404-412.
13. Biersteker T.J., Eckert S.E., Tourinho M. (eds.). *Targeted sanctions: The impacts and effectiveness of United Nations action*. Cambridge, Cambridge University Press, 2016, 442 p.
14. Biersteker Th. J., Sue E. *Addressing Challenges to Targeted Sanctions: An Update to the 'Watson Report'*. Geneva, The Graduate Institute, 2009.
15. Biersteker Th., Weber C. (eds.). *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge, Cambridge University Press, 1996. 278. p.
16. Biersteker Th. J., Sue E. *Strengthening Targeted Sanctions through Fair and Clear Procedures Report commissioned by the governments of Germany, Switzerland and Sweden*. Providence, RI, Watson Institute for International Studies, Brown University, 2006.
17. Bond I., Odendahl C., Rankin J. Frozen: The Politics and economics of sanctions against Russia. *Centre for European Reform*, March 2015. URL: https://cer.eu/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2015/frozen_sanctions-10787.pdf (accessed 25.06.2019)
18. Boucher A.J., Durch W., Rose S., Terry J. *Mapping and Fighting Corruption in Wartorn States*. Washington, DC, Stimson Center, 2007, pp. 53-55.
19. Carisch E., Rickard-Martin L., Meister S.R. *The Evolution of UN Sanctions: From a Tool of Warfare to a Tool of Peace*, Se-

- curity and Human Right. Springer, 2017. 256 p.
20. Carneiro C., Laerte A. Targeted Versus Conventional Economic Sanctions: What Is at Stake for Human Rights? *International Interactions*, 2016, vol. 42, no. 4, pp. 565-89.
 21. Chan S., Drury A. (Eds.). *Sanctions as Economic Statecraft. Theory and practice*. London, Palgrave Macmillan UK, 2000.
 22. Cortright D., Lopez G. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder, Lynne Rienner, 2000.
 23. Drezner D.W. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
 24. Fituni L., Abramova I. Crimes of the powerful and legitimization, in: Research Handbook on International Financial Crime. Cheltenham: Edward Elgar Publ. (UK), 2015. pp.51-62
 25. Fuchs C. Critical Globalization Studies and the New Imperialism. *Critical Sociology*, 2010, vol. 36, no. 6, pp.839-867.
 26. Gibbons E.U. *Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault*. Westport, Praeger, 1999.
 27. Haass R.N. (Ed.). *Economic Sanctions and American Diplomacy*. Washington, DC, Brookings Institution Press, 1998.
 28. Harrison G. *Neoliberal Africa: The Impact of Global Social Engineering*. London, New York, Zed Books, 2013.
 29. Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A., B Oegg. *Economic Sanctions reconsidered: History and Current Policy*, 3rd edition, Peterson Institute, November 2007.
 30. Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. The theory of international economic sanctions: A public choice approach. *American Economic Review*, 1988, no. 78, pp. 786-793.
 31. Lam S.L. Economic sanctions and the success of foreign policy goals: A critical evaluation. *Japan and the World Economy*, 1990, no. 2, pp. 239-248.
 32. Lektzian D., Patterson D. Political Cleavages and Economic Sanctions: The Economic and Political Winners and Losers of Sanctions. *International Studies Quarterly*, 2015, no. 59, pp. 46-58.
 33. Lindsay J. Trade Sanctions as Policy Instruments: A Re- Examination. *International Studies Quarterly*, 1986, no. 30, pp. 153-173.
 34. Marinov N. Do economic sanctions destabilize country leaders? *American Journal of Political Science*, 2005, vol. 49, no. 3.
 35. Marossi Ali Z., Bassett M.R. (eds.) *Economic Sanctions under International Law: Unilateralism, Multilateralism, Legitimacy, and Consequences*. The Hague & Berlin: Asser Press-Springer. 2015.
 36. Mau V. Russia needs reforms, not a sanctions war. *Global Affairs*, 25 September 2014. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/book/Russia-needs-reforms-not-a-sanctions-war-17006> (accessed 25.06.2019)
 37. Moret E., Biersteker Th., Giumelli F., Portela C., Veber M., Bastiat-Jarosz D., Boboccea C. *The New Deterrent? International sanctions against Russia over the Ukraine crisis: Impacts, costs and further action*. Geneva. 2016
 38. Narayan J., Sealey-Huggins L. Whatever happened to the idea of imperialism? *Third World Quarterly*, 2017, vol. 38, no. 11, pp. 2387-2395.
 39. Nelson R. *U.S. Sanctions and Russia's Economy*. Congressional research service 7-5700, R43895. February 17, 2017. Washington DC. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43895.pdf> (accessed 25.06.2019)
 40. Nicholson M. Imperialism, Post-Imperialism and Neo-Imperialism. *International Relations*. London, Palgrave, 1998.
 41. Rikson M., Wallenstein P. Targeting sanctions and ending armed conflicts: First steps towards a research agenda. *International Affairs*. November 2015, vol. 91, issue 6, pp. 1387-1398.
 42. Sanctions: Circumvention methods under scrutiny. *Financial Crime Observer*. PWC, November. 2016, pp. 1-4.
 43. Van den Herik L. Peripheral Hegemony in the Quest to ensure Security Council Accountability for Its Individualized UN Sanctions Regimes'. *Journal of Conflict and Security Law*, 2014, vol. 19, no. 3, pp. 427-449.
 44. Van den Herik L. (ed.) *Research Handbook on UN Sanctions and International Law*, 2017, Cheltenham, Edward Elgar Publ. (UK), 2017.

About the author:

Leonid L. Fituni – Corresponding member of the Russian Academy of Sciences, Dr.Sc. (Economics), Professor; Deputy Director, Institute of African Studies, Russian Academy of Sciences; Professor at PFUR, Moscow State University and StPetersburg State University. Moscow, 123001, Spiridonovka str., 30/1. E-mail: africa.institute@yandex.ru.

The study was carried out with the financial support of RFBR as part of the RFBR research project 19-014-00019 "Sanctions and regulatory targeting of national elites as a tool of global governance and international competition".