

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ: СТРУКТУРА И СЦЕНАРИИ РЕАЛИЗАЦИИ

А. А. Победин^а, Д. В. Федулов^б

^а Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
(Екатеринбург, Россия)

^б Южно-Уральский государственный университет
(Челябинск, Россия)

АННОТАЦИЯ:

Введение. Отличительной чертой международных экономических санкций является нацеленность на решение политических, а не экономических задач. Дискуссионным является вопрос легитимности применения санкционных мер, поскольку речь идет о вмешательстве в деятельность суверенных государств. Помимо прямого экономического ущерба, санкции могут оказывать влияние посредством угрозы их применения, выступая инструментом символической власти.

Материалы и методы. Целью статьи является уточнение структурных элементов международных экономических санкций, а также рассмотрение возможных вариантов развития санкционных эпизодов. Основными методами, используемыми при проведении исследования, являются структурный анализ, а также метод кейс-стади.

Теоретический обзор. Рассмотрены подходы как отечественных, так и зарубежных авторов к пониманию сущности экономических санкционных мер, выделены и обобщены их ключевые признаки, предложено авторское определение международных экономических санкций.

Результаты. Автором выделяются следующие структурные элементы санкционного эпизода: инициаторы, мишень, цели и объекты санкций, приводятся ключевые характеристики каждого элемента, среди которых отдельно акцентируется внимание на динамических характеристиках, определяющих развитие санкционного эпизода. На основе сочетания различных характеристик элементов санкций моделируются базовые сценарии применения санкционных мер, а также их варианты, что определяет новизну авторского подхода. Существенное влияние на характер и динамику санкционного эпизода оказывают роль, реализуемая в мировой экономике инициатором и мишенью санкционных ограничений, степень зависимости участников эпизода от мировой экономики, а также характер и значимость преследуемых целей.

Обсуждение. Предложенный авторский подход к моделированию санкционных эпизодов апробирован применительно к санкционным мерам, реализуемым в отношении Российской Федерации. Выделены следующие особенности текущих санкций против России: широкий спектр используемых мер, затрагивающих различные направления внешнеэкономической деятельности, в том числе внешнюю торговлю, кредитно-финансовые операции, инвестиционную деятельность; беспрецедентно большой объем санкционных ограничений; высокая степень влияния санкционного режима развитие мировой экономики в целом, особенно на рынок энергоносителей; значительное количество стран, примкнувших к инициаторам санкционных ограничений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: санкции, инициатор, мишень, международные отношения, санкционная политика, санкции против России.

© А. А. Победин, Д. В. Федулов, 2023

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



для цитирования: Победин А. А., Федулов Д. В. Международные экономические санкции: структура и сценарии реализации // Вопросы управления. 2023. Т. 17, № 4. С. 20-32. EDN SSAZKO. DOI 10.22394/2304-3369-2023-4-20-32.

■ ВВЕДЕНИЕ

В сфере международных экономических отношений исторически используется довольно широкий арсенал способов взаимовлияния и достижения геополитических целей. Международные экономические санкции занимают особое место в этом инструментарии. С одной стороны, они являются прямым нарушением национального суверенитета, позволяя вмешиваться (порою достаточно грубо) во внутренние дела соседних стран, с другой – санкционные меры позволяют достигать внешнеполитических результатов с помощью относительно «мягкого» воздействия, поскольку альтернативой их применению часто является прямое вооружённое столкновение. Санкции использовались довольно давно в исторической перспективе, однако масштаб их реализации значительно вырос с XX века, что напрямую сопряжено с процессами глобализации и высокими темпами взаимопроникновения экономических систем отдельных стран. С учетом того, что Российская Федерация столкнулась со значительным санкционным давлением, повышается запрос на качественную аналитику отдельных санкционных мер, что невозможно без четкого понимания их сущности, структуры и особенностей динамики.

К сожалению, международные экономические санкции часто смешиваются с прочими инструментами международного политико-экономического влияния, рассматриваются в одном ряду как с внешнеторговыми, так и с дипломатическими и даже с военно-политическими мерами. Не умаляя значения подобных обобщений и сравнений, заметим, что при этом специфика международных экономических санкций может потеряться среди всего арсенала мер межстранового взаимодействия, в результате эффективность контрсанкционной политики может существенно снизиться.

Новизна исследования, представленного в настоящей статье, определяется как обобщением и конкретизацией признаков международных экономических санкций, так моделированием возможных сценариев реализации санкционных эпизодов.

■ МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

Целью настоящей статьи является уточнение понятия и структурных элементов международных экономических санкций, а также рассмотрение возможных вариантов развития санкционных эпизодов. Основными методами исследования являлись анализ российских и зарубежных исследований, структурный анализ, сравнение различных санкционных эпизодов и метод кейс-стади. Для работы с зарубежными публикациями преимущественно использовалась международная библиографическая база данных Scopus. Новизна исследования заключается в уточнении понятия «международные экономические санкции», выделении и характеристики структурных элементов санкционного эпизода, типологизации сценариев реализации санкций. В качестве ключевого примера, иллюстрирующего структуру и сценарий санкционного эпизода, рассмотрены международные экономические санкции в отношении России, действующие в течение 2014–2023 годов.

■ ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ОБЗОР

Несмотря на широкое использование как во внешнеполитическом дискурсе, так и в исследовательской литературе, понятие «санкции» не является достаточно однозначным и требует уточнения. В юриспруденции санкция является частью правовой нормы, указывающей на меры, которые применяются при ее несоблюдении¹. Соответственно, при наличии юридически закрепленного правила (правовой нормы), именно санкция указывает на возможные негативные последствия, возникающие в отношении лиц, нарушающих данное правило. Меры, указанные в санкциях, будут реализованы только если правовое деяние будет отклоняться от требуемого нормой поведения [1]. Кёхнер отмечает, что в современном международном праве меры принуждения как экономического и политического, так и военного характера допустимы только в случае восстановления международного мира и порядка (VII гл. Устава ООН) – много-

¹ Алексеев С. С. Общая теория права : учебное пособие. Москва : Издательство «Юридическая литература», 1982. 360 с.

сторонние меры, а также в качестве защиты законных прав и жизненных интересов стран – односторонние меры [2]. С другой стороны, Фитуни констатирует, что глобальный консенсус относительно монопольного права ООН вводить санкционные ограничения отсутствует, а в Уставе ООН непосредственно термин «санкции» не используется, соответственно, не представлена и его дефиниция. В результате отдельные страны могут интерпретировать правомерность собственных действий карательного характера в отношении других стран, руководствуясь стратегическими и тактическими задачами собственной внешней политики [3]. Тимофеев подчеркивает, что санкции являются попыткой повлиять на суверенитет той или иной страны (или способствовать его ограничению), а также на суверенный политический курс с помощью мер экономического характера. Таким образом, санкции подразумевают прямое или косвенное вмешательство одного государства в процесс принятия решений другого государства [4].

Валентин разграничивает понятия «экономические санкции», «экономическая война», «конкретные экономические действия» и «тарифные войны». По мнению заявленного автора, экономические санкции включают в себя общие запреты на торговлю между странами, затрагивающие большую часть их внешней торговли без применения военных средств. Напротив, экономические войны охватывают ситуации, когда военные, а также экономические меры используются для нанесения максимального ущерба экономике других стран, при этом обычно активно используются и военные средства – от морских блокад до тотальных бомбардировок. Примерами конкретных экономических действий могут служить манипуляции с экономической помощью, эмбарго на поставки оружия, национализация и другие меры, не принимающие форму общих запретов на торговлю. Тарифные войны, в свою очередь, предполагают изменение тарифов и применение иных экспортно-импортных ограничений с целью влияния на другие страны [5]. Смитс отмечает, что санкции охватывают политику ограничения торговли между суверенными государствами, включая так называемые «бойкоты» и «эмбарго». Масштабы санкций могут существенно отличаться вплоть до полной изоляции страны и разрыва экономических и торговых отношений, что, впрочем,

достаточно трудно осуществить. Об этом свидетельствуют примеры санкционных ограничений в отношении Кубы и Северной Кореи². В известной работе, посвящённой анализу практики международных санкций Хабфауэра, Шотта, Эллиотта и Оег, санкции определяются как преднамеренное, инспирированное правительством прекращение или угроза прекращения традиционных торговых или финансовых отношений. В этом контексте санкции являются неотъемлемым элементом дипломатической деятельности, инструментом для принуждения правительств отдельных стран к определённым вариантам реагирования. Санкции предполагают готовность одной страны вмешиваться в принятие решений другого суверенного государства без немедленного применения военной силы³. Отметим, что в приведенном определении объединяются санкции как фактические меры и санкции как угроза применения этих мер. Однако другие авторы различают эти два направления, рассматривая угрозы как отдельный элемент санкционной политики. В этом случае санкции выполняют роль инструментария «символической власти», при этом есть вероятность, что на этом этапе разногласия будут урегулированы и введения санкций не понадобится [4], что подтверждается некоторыми эмпирическими исследованиями [6].

Развивая подход Хабфауэра и др., Эллис предлагает следующее определение экономических санкций – преднамеренный отказ от обычных торговых или финансовых отношений, предписанный государством, наднациональной или международной правительственной организацией в отношении другого государства, группы государств, отдельных организаций или граждан с целью изменения политики или отдельных действий перечисленных субъектов. Таким образом, санкции отличаются от прочих экономических ограничений международного уровня специфическими целями: они направлены на изменение политики в целом или отдельных действий сторонних государств [7]. Подобной точки зрения придерживается и Спиндлер, указывающий, что экономические санкции пред-

² Smeets, M. (2018). Can economic sanctions be effective? Staff Working Paper ERSD-2018-03. https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201803_e.pdf.

³ Hufbauer, G. C., Schott, J. J., & Elliott, K. A., Oegg, B. (2009). *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute For International Economics. <https://www.piie.com/bookstore/economic-sanctions-reconsidered-3rd-edition-paper>.

ставляют собой навязанное правительством ограничение экономического обмена, они отличаются от других мер, налагаемых правительством, таких как тарифы, квоты или другие ограничения на международные потоки продуктов или факторов, главным образом с точки зрения их рационализации на основе целей внешней политики, а не на основе целей внутренней политики [8].

Обобщая приведенные мнения, выделим следующие особенности международных санкций.

1. Санкции служат мерами принуждения, предпринимаемыми в отношении отдельных государств и иных субъектов.

2. В широком смысле под санкциями могут пониматься меры любого характера, вплоть до военных, экономические санкции, соответственно, используют экономические рычаги, изменяющие режим международных экономических отношений.

3. Санкции отличаются от прочих экономических мер спецификой целей (политические, а не экономические).

4. По масштабу и сферам реализации экономические меры также могут существенно различаться – применяться в ограниченном варианте, носить сплошной характер, сопровождаться военной поддержкой (от конкретных экономических мер до экономических войн, согласно Валенстину).

5. Легитимность санкционных мер, как правило, не подвергается сомнению в случае одобрения ООН, в иных случаях возможны различные трактовки правового статуса санкций, поскольку последние затрагивают суверенитет сторонних государств.

6. Кроме самих санкций в качестве отдельного инструмента можно рассматривать угрозу их применения.

В итоге можно предложить авторское определение – международные экономические санкции являются специфическим инструментом международной политики, с помощью которого одна сторона (инициатор санкций) пытается воздействовать на другую сторону (мишень санкций) путем ограничения возможностей внешнеэкономической деятельности (объекты санкций) для достижения определенных внешнеполитических целей. Легитимизация таких действий может происходить через решения международных организаций, в первую очередь, ООН.

■ РЕЗУЛЬТАТЫ

Применение санкций следует рассматривать с учетом отмеченных структурных элементов – инициатора, мишени, целей и объектов воздействия (см. рис. 1). Инициатором санкций может являться государство, группа государств или международная организация [7], демонстрирующие готовность вмешательства в процессы принятия решений правительствами других стран с помощью дипломатических и иных мер. Как правило, инициаторы – это крупные государства, реализующие активную внешнюю политику⁴. Инициатор санкций стремится получить некий результат, имея возможность нанести вред другому государству, но при этом может пострадать и государство, выступившее инициатором за счет снижения внешнеэкономических возможностей [9]. Санкции можно рассматривать как ответ инициатора на противоречивые действия другой страны. Этот ответ, как правило, ограничен предпочтениями внутренних акторов и внутриполитическими институтами. К примеру, на решение инициатора может повлиять мнение избирателей, а также группы субъектов, напрямую затронутые внешнеэкономическими ограничениями, в том числе, экспортёры. В исследовании Макклин и Уанга утверждается, что, когда избиратели информированы в вопросах формирования внешней политики, их предпочтения увеличивают вероятность введения санкций, в то время как предпочтения групп с особыми интересами оказывают прямое влияние на выбор конкретных санкционных мер, таких как адресные санкции, сокращение помощи и экспортные ограничения [10].

Мишенью санкций может выступать государство, группа государств, отдельные организа-

⁴ Hufbauer, G. C., Schott, J. J., & Elliott, K. A., Oegg, B. (2009). Economic Sanctions Reconsidered. Peterson Institute For International Economics. <https://www.piie.com/bookstore/economic-sanctions-reconsidered-3rd-edition-paper>.



Рис. 1. Структурные элементы санкционных мер
Fig. 1. Structural elements of sanctions measures

ции и граждане. Инициатор санкций стремится побудить страну-мишень изменить политику, которую она в противном случае не стала бы менять. Хотя принять решения, которые добивается инициатор, способно лишь правительство соответствующей страны, предполагается, что подверженные санкционным ограничениям организации и граждане способны повлиять на решения руководства государства-мишени.

Цели санкций, как уже отмечалось, в отличие от прочих ограничений носят политический характер. Хайдар отмечает, что санкции направлены на то, чтобы заставить правительство страны-мишени скорректировать деятельность, используя в качестве рычага давления снижение совокупного благосостояния государства. Причем влияние может осуществляться напрямую, через убеждение правительства страны-мишени в том, что возможные проблемы не стоят издержек, которые могут возникнуть при санкционных ограничениях либо косвенно, вызывая недовольство населения [11]. Хотя основные цели санкций направлены на изменение политики государства-мишени, прекращение военных действий, сокращение военного потенциала, но мотивы введения санкционных ограничений для государства-инициатора могут иметь как внешнеполитические, так и внутриполитические предпосылки. К примеру, санкционные меры могут служить для демонстрации решимости перед избирателями, даже если экономический эффект от этих мер будет незначительным. Хафбауэр и др. приводят следующую классификацию целей санкционной политики, взятую за основу и многими другими авторами: ограниченное изменение политики страны, при этом затрагиваются скромные по шкале национальных ценностей страны-мишени, но часто имеющие существенное значение для отдельных участников санкционного эпизода проблемы (примерами могут служить многие ограничения, связанные с защитой прав человека и преследованиями по религиозным мотивам); изменение политического режима страны-мишени, в период холодной войны подобные цели часто преследовали СССР и США, пытаясь сменить режим в третьих странах на более лояльный (Югославия, Куба, Бразилия, Чили); прекращение военного вмешательства со стороны страны-мишени; ослабление военного потенциала страны-мишени; существенно

изменение политики страны-мишени по какому-либо ключевому вопросу⁵. По мнению Тимофеева, многие из этих целей являются предвестниками силовых действий, являясь частью широкого инструментария воздействия на страну-мишень [4]. Вопрос об обоснованности, рациональности и эффективности целей, обозначаемых инициаторами санкций, является достаточно дискуссионным. Мнения авторов разнятся от сомнений в реалистичности и достижимости целей [12], неоднозначности долгосрочных последствий их реализации [11] до выявления неявных целей санкционной политики, зачастую весьма далеких от формально провозглашаемых [13].

Объектами санкционных ограничений могут служить различные направления внешнеэкономической деятельности страны, в том числе внешняя торговля, международное движение капитала, международная миграция, международные финансово-кредитные операции, валютные операции. Наиболее популярными объектами воздействия являются торговля и финансы. Различные торговые ограничения – одни из самых широко используемых инструментов внешнеэкономической политики. Как правило, страны-отправители обладают значительным экономическим потенциалом (к примеру, такие как США, Япония, страны ЕС), очень часто страна-мишень санкционного давления обладает весомой зависимостью от товарообмена с ведущими странами. Причем наиболее популярным является контроль над экспортом, а не импортом, поскольку более вероятно, что поставщиков той или иной продукции, производимой в странах-инициаторах, намного меньше, чем покупателей. К тому же в силу определённых правовых ограничений, сложившихся в США – одной из самых активных стран-инициаторов, у президента этой страны намного больше полномочий по ограничению экспорта, чем импорта, к примеру, экспорт может быть остановлен в рамках механизма Закона об управлении экспортом. Подробно вопросы экспортного контроля со стороны США рассмотрены в исследовании Кириченко [14]. Финансовая сфера – не менее популярный объект санкционных ограничений. Фи-

⁵ Hufbauer, G. C., Schott, J. J., & Elliott, K. A., Oegg, B. (2009). *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute For International Economics. <https://www.piie.com/bookstore/economic-sanctions-reconsidered-3rd-edition-paper>.

Таблица 1 — Ключевые характеристики структурных элементов санкционного эпизода
Table 1 — Key characteristics of the structural elements of the sanctions episode

| Структурные элементы санкций | Статические характеристики | Динамические характеристики |
|------------------------------|--|---|
| Инициатор | – роль в мир экономике; – зависимость от потенциальной мишени | Количество инициаторов, доля международных операций, затронутых ограничениями |
| Мишень | – величина экономики; – роль в мировой экономике; – зависимость от мировой экономики | Реакция мишени: – принятие (частичное или полное); – поиск компромисса; – игнорирование; – поиск и реализация способов обхода; – реализация контрмер |
| Цели | – значимость для инициатора; – значимость для мишени; – «серьезность» намерений инициатора (готовность реализовать вопреки негативным последствиям); – внутри- или внешнеполитическая направленность для инициатора | Направленность целей: – отдельные действия со стороны государства-мишени; – политический режим; – персоналии |
| Объекты | как правило, отсутствуют | – охват сфер внешнеэкономической деятельности; – охват (количество и доля) субъектов экономики страны-мишени; – охват ключевых сфер экономики страны-мишени |

нансовые санкции предполагают ввод ограничений на доступ к кредитным ресурсам, доступ к международной финансовой инфраструктуре, снижение возможностей проведения международных финансовых операций. Можно разделить финансовые санкции на три подгруппы: секторальные (список SSI), список SDN, а также «мягкие» санкции [15]. Секторальные финансовые санкции лишают банки и компании возможности привлекать кредитные ресурсы США и Европы, однако возможность проводить платежи сохраняется, т. е. подобные ограничения вынуждают организации изменить структуру баланса – увеличить объем использования внутренних источников финансирования. Санкции списка SDN предполагают жесткие финансовые ограничения, налагая запрет на проведение валютных платежей, вынуждая компании корректировать географическую структуру своих внешних финансовых потоков. «Мягкие» санкции не объявляются официально, но означают изменение условий ведения бизнеса, в том числе, процедур контроля технического оформления сделок, перевода оформления сделок в ручной режим, удлинения сроков осуществления платежей. Финансовые санкции становятся в последнее время все более разнообразными и в условиях глобализации финансовых потоков все более эффективными при достижении конкретных целей. Имеются примеры высокой эффективности санкционных мер финансового

характера среди которых наиболее часто обсуждается санкционный пакет, реализованный в ответ на иранскую ядерную программу [16]. Ужесточение финансовых санкций может привести к ограничениям для центрального банка страны-мишени в получении доступа к резервам в иностранной валюте, ограничениям на продажу золота, отключение ряда банковских организаций от системы SWIFT. Все это способно существенно ограничить возможности по проведению трансграничных расчетов и выплата купонов по ранее взятому долгу, эти черты весьма характерны для санкционного режима, введенного в отношении РФ в 2022 году, что стало тревожным сигналом для многих развивающихся стран, в том числе для Китая и Индии, способствуя поиску эффективных мер защиты от таких действий [11].

Можно выделить несколько ключевых характеристик для каждого из структурных элементов эпизода введения санкционных ограничений (см. табл. 1).

По мнению авторов, характеристики каждого из структурных элементов следует разделить на две категории – статические и динамические. Предполагается, что статические характеристики неизменны в течение действия санкционного эпизода, а динамические могут меняться, порой весьма существенно. Подобное разделение, разумеется, довольно условно – при определенных обстоятельствах, а также при доста-

точном временном промежутке могут измениться и статические характеристики, однако эти параметры обладают существенной инерционностью, что снижает потенциал изменений. Параметры стран-инициаторов и мишеней, связанных с ролью в мировой экономической системе, величиной собственной экономики и зависимостью от мирового рынка отнесены к статическим, поскольку данные черты меняются достаточно медленно. А вот количество стран, которые присоединились к санкционному пакету, может измениться довольно быстро – как в сторону увеличения, так и в сторону уменьшения.

Реакция страны-мишени на введение ограничения может быть различной. Страна может частично или полностью выполнить требования инициатора (в том числе еще на этапе предъявления угроз санкционного давления), а также вступить в переговорный процесс, в результате всего перечисленного санкционный эпизод может быть исчерпан. В случае, если компромисс невозможен или труднодостижим, а также если ограничения не существенны для мишени, санкционный пакет может быть проигнорирован. Однако в случае значимости наложенных ограничений страны, как правило, стараются найти возможности для обхода санкционных мер – от смены торговых партнёров до параллельного импорта. Кроме того, страна-мишень может в ответ также принять определенные ограничения в отношении других стран, в данном случае по сути мишень и инициатор меняются ролями. С течением времени реакция со стороны государства-мишени трансформируется – так, если первоначально может быть сделана попытка удовлетворить хотя бы часть требований инициатора и приступить к переговорам, то в дальнейшем, если переговоры будут безрезультатны, страна-мишень переходит к другим вариантам реакции на ограничения.

В самом начале санкционного эпизода, как правило, очевидно, насколько высока значимость поставленных целей санкционного воздействия (соответственно, и значимость отказа от определённых действий) как для инициатора, так и для мишени санкционных мер. Чем выше значимость для инициатора, тем настойчивее и серьезнее будет в дальнейшем санкционная политика, чем выше значимость для мишени – тем менее охотно будет происходить выполне-

ние санкционных требований, даже вопреки негативным последствиям для экономики. Данные параметры отнесены к статическим, поскольку они достаточно медленно меняются, скорее, именно эти характеристики определяют дальнейшую динамику развития санкционного эпизода. К динамическим характеристикам целей отнесены направления санкционного воздействия, от отмены отдельных действий, до смены режима в целом. Чем выше значимость действий, ставших поводом санкционного эпизода, тем выше вероятность постепенного ужесточения направленности целей с течением времени.

Что касается характеристик объектов воздействия, последние, как правило, могут существенно меняться в течение санкционного эпизода, как в сторону увлечения количества субъектов, затронутых ограничениями, и масштаба реализуемых мер, так и в сторону смягчения санкционного режима, поэтому применительно к данному элементу все характеристики отнесены к динамическим.

В зависимости от сочетания статических характеристик в начале реализации санкционных мер и дальнейшего изменения динамических характеристик возможен широкий спектр вариантов построения и развития санкционных эпизодов. На основе моделирования ключевых санкционных характеристик авторами предложено несколько базовых сценариев санкционных эпизодов (см. табл. 2).

Разумеется, в таблице 2 учтена лишь небольшая часть из спектра возможных сценариев, с увеличением количества характеристик, принимаемых во внимание при построении сценариев, увеличивается и их вариативность. Тем не менее рассмотренные варианты представляют определенный интерес, поскольку затрагивают такие важнейшие характеристики санкционного эпизода, как роль сторон в мировых хозяйственных связях, степень зависимости (для мишени выбрана зависимость от мирового рынка, поскольку это определяет в целом возможные негативные последствия от санкционных ограничений; для инициатора выделена зависимость от страны-мишени – именно данный фактор служит основным ограничителем объема санкций, а также создает предпосылку реализации ответных экономических мер). Базовый сценарий 1 отражает достаточно типичную ситуацию, когда инициатор санкций и ми-

Таблица 2 — Базовые варианты сценариев санкционного эпизода

Table 2 — Basic scenarios for the sanctions episode

| Модельные сценарии | Величина и роль в мировой экономике | | Степень экономической зависимости | | Значимость целей | |
|--------------------|-------------------------------------|---------|-----------------------------------|--------------------------|------------------|-----------------|
| | инициатора | мишени | инициатора от мишени | мишени от мирового рынка | для инициатора | для мишени |
| Сценарий 1а | большая | малая | низкая | высокая | низкая, средняя | низкая, средняя |
| Сценарий 1б | большая | малая | низкая | высокая | средн., высок. | высокая |
| Сценарий 2 | малая | малая | средн., высок. | средн., высок. | средн., высок. | средн., высок. |
| Сценарий 3а | большая | большая | низкая, средняя | средн., высок. | низкая, средняя | низкая, средняя |
| Сценарий 3б | большая | большая | низкая, средняя | средн., высок. | высокая | высокая |

шенъ резко отличаются по величине экономики и роли в мировой экономической системе. Инициатор является крупным государством, а мишень – малой страной. Соответственно, у мишени, скорее всего, будет существенная зависимость от мирового рынка, а у инициатора, напротив, зависимость от мишени маловероятна. В этом случае ключевым фактором, в том числе определяющим эффективность санкционных мер, окажется значимость целей для мишени – если значимость не высока – есть предпосылки для компромиссного решения проблемы (сценарий 1а), если значимость существенна – возможно длительное противостояние (в лучшем случае, экономическое) между инициатором и мишенью, если такая ситуация затянется (на 10 и более лет), то даже статические характеристики страны-мишени начнут постепенно меняться: зависимость от мирового рынка будет снижаться, поскольку страна вынуждена перестроить экономические процессы только с использованием внутренних возможностей (сценарий 1б). Примерами реализации сценария 1а могут служить санкции США и ЕС против Гаити 2001–2005 гг., США против Гвинеи 2003–2004 гг., ЕС и США против Центральноафриканской республики 2003–2005 гг., США против Южной Кореи 1973–1977 гг. А иллюстрацией сценария 1б вполне могут служить санкции США против Кубы (с 1960-х) и Северной Кореи (с 1950-х), которые привели к экономической изоляции мишеней, однако не позволили достичь поставленные цели в полном объеме (в том числе, сменить политический режим).

Сценарий 2 является примером ситуации, когда и инициатор, и мишень – небольшие страны с невысокой ролью в рамках мирового рынка, но достаточно тесно зависимые друг от друга, весьма вероятно, что они будут иметь совместную границу. Санкционный эпизод бу-

дет выглядеть как локальный конфликт, скорее всего, в ответ на санкции мишенью будут приняты ответные меры, продолжительность эпизода может затянуться, вмешательство третьих сторон становится тем вероятнее, чем выше значимость инициатора или мишени с геэкономической или геополитической точки зрения. Исторически подобный сценарий достаточно часто сопровождал многочисленные приграничные конфликты. Примерами подобных санкционных эпизодов могут служить санкции Греции против Турции 1986–1999 гг., Индонезии против Малайзии 1963–1966 гг., Греции против Македонии 1994–1995 гг.

Наконец, базовый сценарий 3 предполагает, что как инициатор, так и мишень – достаточно крупные государства, оказывающие значимое влияние на мировую экономическую систему, с развитыми международными контактами. Здесь, как и в случае со сценариями 1а и 1б, на развитие санкционного эпизода будет оказывать влияние значимость целей для мишени и инициатора, а также насколько паритетными являются экономические возможности стран. При невысокой значимости целей обе стороны, весьма вероятно, будут склонны к скорейшему решению проблемы для снижения экономических последствий (сценарий 3а), однако при высокой значимости целей возможна полномасштабная экономическая война с ответными экономическими мерами, перестройкой мировых хозяйственных связей и существенными экономическими потерями как для инициатора, так и для мишени, а также многих третьих стран (сценарий 3б). Примером сценария 3а могут быть санкции США против Индии 1998–2001 гг., а сценария 3б – многочисленные санкционные эпизоды, иллюстрирующие экономическое противостояние СССР и США в XX веке. В настоящее время сценарий 3 реализуется

Таблица 3 — Базовые варианты сценариев санкционного эпизода

Table 3 — Basic scenarios for the sanctions episode

| Элемент санкционного эпизода | Краткая характеристика |
|------------------------------|---|
| Инициаторы | большое влияние на мировом рынке; зависимость от мишени – от низкой до высокой; динамика – на увеличение стран, присоединившихся к ограничениям |
| Мишень | крупная экономика; по отдельным направлениям – значимая роль на мировом рынке; зависимость – по отдельным направлениям – существенная |
| Цели | — |
| Объекты | широкий охват, как по направлениям внешнеэкономической деятельности, так и по отраслевому составу |

в рамках санкционных ограничений, наложенных США на Китай (с 2018 г.), однако пока трудно предсказать, будет это сценарий 3а или 3б, есть предпосылки как для первого, так и для второго варианта.

■ ОБСУЖДЕНИЕ

Предложенный авторский подход может быть проиллюстрирован на примере текущих экономических санкций, введенных в отношении РФ, начиная с 2014 года (см. табл. 3).

Применительно к ситуации с санкционными ограничениями, наложенными на Российскую Федерацию, характеристики структуры санкционного эпизода соответствуют сценарию 3. Причем, если в период 2014–2021 годов были предпосылки реализации сценария 3а, включая многосторонние переговоры и заключенные на их основе договоренности, в 2022–2023 годах однозначно реализуется сценарий 2б. Согласно отчету CNAS⁶, набор ограничений включает многосторонние экономические санкции, финансовые ограничения и экспортный контроль в отношении ключевых сфер российской экономики, в том числе банковского сектора, энергетики, системы технологического развития, ОПК и транспорта, а также персональные санкции в отношении физических лиц. Однако присутствуют и ограничительные факторы санкционных мер, в том числе зависимость европейских стран от энергоносителей, импортируемых из России, прежде всего, нефти и природного газа, этот фактор может быть использован (и используется) в качестве рычага при применении ответных контрсанкционных мер со стороны РФ. Учитывая беспрецедентный характер санкций, ожидается сильное негативное воз-

действие на мировую экономику, в том числе проблемы в сфере продовольственной безопасности, сокращение мировой торговли, глобальный рост цен. Экономические последствия для российской экономики также могут быть довольно серьезными, включая усиление инфляционных процессов, проблем на рынке труда [16]. Хотя окончательный результат санкций в настоящий момент довольно трудно оценить, наряду с отрицательными последствиями, возможен и ряд позитивных эффектов для российской экономики, связанных с ростом мировых цен на энергоносители и перспективами импортозамещения [17].

Инициаторы по эпизоду антироссийских ограничений достаточно типичны. Основными инициаторами выступают США и Европейский Союз, другие страны присоединяются к пакету санкций полностью или частично. Однако объём ограничительных мер чрезвычайно высок, по количеству санкций данный эпизод на середину 2022 года занимает первое место, обогнав прежних «лидеров» санкционной политики – Иран, Сирию и Северную Корею. На 28 июня 2023 года с 2014 года в отношении РФ введено 14967 санкционных ограничений, в том числе со стороны США – 3628, Канады – 2400, Швейцарии – 2261, Великобритании – 1860, ЕС – 1763, Франции – 1696, Австралии – 1359, Японии – 1246⁷. Поскольку инициаторами выступают ведущие развитые страны, в их арсенале существенные возможности по применению экономических мер. Однако Российская Федерация, являясь крупным государством, занимающим по итогам 2021 года шестое место в мире по объему ВВП, также имеет существенное влияние на мировой рынок, как уже отмечалось, в первую очередь, на рынок энергоносителей.

⁶ Sanctions by the Numbers: Economic Measures against Russia Following Its 2022 Invasion of Ukraine. URL: <https://www.cnas.org/publications/reports/sanctions-by-the-numbers-economic-measures-against-russia-following-its-2021-invasion-of-ukraine> (accessed 28.06.2023).

⁷ Castellum.AI. Russia Sanctions Dashboard. URL: <https://www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard> (accessed 28.06.2023).

Большую проблему представляет то, что цели, декларируемые инициаторами санкций, достаточно широкие, затрагивают существенные направления внешней политики как для инициаторов, так и для РФ, к примеру, в качестве основания реализации санкционных мер в соответствии с программой RUSSIA-EO14024, определяющей основной объем санкций со стороны США, указана «вредоносная зарубежная деятельность», в том числе «подрыв безопасности в странах и регионах, важных для национальной безопасности США, и нарушение общепризнанных принципов международного права, включая уважение территориальной целостности государств»⁸. Соответственно улучшение санкционного режима оказывается возможным либо при условии существенного пересмотра внешнеполитической деятельности РФ, что в текущих условиях маловероятно (учитывая, что российская сторона не признает выдвигаемых обвинений), либо корректировки целей в направлении смягчения формулировок и требований, что также затруднительно в силу сложившейся внутривластной ситуации в странах-инициаторах. Очевидно, разрешению ситуации может способствовать экономический фактор, поскольку в текущем виде санкции приносят ущерб всем вовлеченным сторонам, что существенно отличает данный санкционный эпизод от санкций в отношении, например, Северной Кореи, длящихся несколько десятилетий ввиду невысокой экономической значимости последствий санкционных ограничений для инициаторов. В любом случае динамика на дальнейшее ужесточение санкционных ограничений против РФ будет малопродуктивной в силу того, что наиболее существенные ограничения уже инициированы, скорее, стоит ожидать экономических последствий уже реа-

лизованных мер, которые постепенно ощущаются, в частности, странами Европы.

Ключевые структурные элементы санкционных мер имеют решающее значение как для характера, так и динамики санкционного эпизода, влияя на продолжительность и эффективность санкционной политики. Поскольку санкционные инструменты в современных реалиях используются достаточно широко, для обеспечения национальной экономической безопасности странам требуется учитывать потенциал возникновения и сценарии развития санкционного давления при планировании внутри- и внешнеэкономического развития. Беспрецедентный санкционный режим в отношении РФ, усилившийся в 2022 году, находится под пристальным вниманием значительного количества участников международных экономических отношений, безусловно, характер применения санкционных мер против России и способы, направленные как в сторону ужесточения, так и смягчения условий внешнеэкономической деятельности, оказывает влияние не только на конкретные рынки, затронутые санкционными мерами, но и на мировую экономику в целом. Китай, Индия и ряд других стран вынуждены закладывать санкционные риски при построении внешних связей, что может стать одной из ключевых особенностей развития мировой хозяйственной системы в текущем столетии, приводя к деконцентрации и децентрализации ресурсных, транспортных и финансовых потоков несмотря на определенные потери в экономической эффективности. Вероятно, это ослабит возможности отдельных участников мирового рынка оказывать влияние на другие страны, применяя принуждающие экономические меры. Укреплению безопасности и стабильности международных хозяйственных связей могло бы существенно способствовать повышение роли международных организаций как при введении мер экономического воздействия, так и при оценке эффективности и целесообразности их применения. ●

⁸ Discover U.S. Government Information. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-04-19/pdf/2021-08098.pdf> (accessed 28.06.2022).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. **ВАСИЛЬЕВ П. В.** Санкции в механизме правового регулирования // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2015. № 4 (32). С. 22–26. EDN VCWYMX.
2. **КЕХЛЕР Х.** Санкции и международное пра-

во // *Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика*. 2019. Т. 14, № 3. С. 27–47. DOI 10.17323/1996-7845-2019-03-02. EDN SIFKGJ.

3. **ФИТУНИ А. А.** «Санкционное таргетирова-

ние»: инструмент внешней политики, нечестной конкуренции или глобального социального инжиниринга? // *Вестник МГИМО Университета*. 2019. № 3 (66). С. 17–41. DOI 10.24833/2071-8160-2019-3-66-17-41. EDN RJMHXI.

4. ТИМОФЕЕВ И. Н. Экономические санкции как политическое понятие // *Вестник МГИМО Университета*. 2018. № 2 (59). С. 26–42. DOI 10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42. EDN XPUCKL.

5. WALLENSTEEN, P. (1968). Characteristics of Economic Sanctions. *Journal of Peace Research*, 5(3), 248–267. <https://doi.org/10.1177/002234336800500303>.

6. БАРАТ, N. A., HEINRICH, T., KOVAYASHI, Y., & MORGAN, T. C. (2013). Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*, 39(1), 79–98. <https://doi.org/10.1080/03050629.2013.751298>.

7. ELLIS, E. (2020). The Ethics of Economic Sanctions: Why Just War Theory is Not the Answer. *Res Publica*, 27(3), 409–426. <https://doi.org/10.1007/s11158-020-09483-z>.

8. SPINDLER, Z. A. (1995). The public choice of “superior” sanctions. *Public Choice*, 85(3-4), 205–226. <https://doi.org/10.1007/bf01048196>.

9. EATON, J., & ENGERS, M. (1992). Sanctions. *Journal of Political Economy*, 100(5), 899–928. <https://doi.org/10.1086/261845>.

10. MCLEAN, E. V., & WHANG, T. (2014). Designing foreign policy: Voters, special interest groups, and economic sanctions. *Journal of Peace Research*, 51(5), 589–602. <https://doi.org/10.1177/0022343314533811>.

11. RAMASWAMY, S. (2022). The Threat of Financial Sanctions: What Safeguards Can Central Banks

Build?. *China and World Economy*, 30(3), 23–41. <https://doi.org/10.1111/cwe.12417>.

12. ΡΕΟΥ, S. (2019). Why “Smart” Sanctions Still Cause Human Insecurity. *Asian Journal of Peacebuilding*, 7(2), 265–285. <https://doi.org/10.18588/201911.00a092>.

13. СМЕРНОВ Е. Н. Научно-методические и практические аспекты применения антироссийских санкций как инструмента внешней политики // *Вестник евразийской науки*. 2019. Т. 11, № 5. EDN GQPAKN.

14. КИРИЧЕНКО Э. В. Контроль США над международными каналами трансфера технологий: вызовы, механизмы, тенденции // *Мировая экономика и международные отношения*. 2021. Т. 65, № 7. С. 89–97. DOI 10.20542/0131-2227-2021-65-7-89-97. EDN HCEITG.

15. Орлова Н. В. Финансовые санкции против России: влияние на экономику и экономическую политику // *Вопросы экономики*. 2014. № 12. С. 54–66. DOI 10.1080/10611991.2016.1200389. EDN TAZSZH.

16. Капогузов Е. А., Чупин Р. И. «Санкции 2022»: возможности и ограничения реакционного регулирования со стороны российского государства // *Journal of Economic Regulation*. 2022. Т. 13, № 1. С. 67–74. DOI 10.17835/2078-5429.2022.13.1.067-074. EDN IKMMDK.

17. Ваганова О. В. Россия и санкции // *Научный результат. Экономические исследования*. 2022. Т. 8, № 1. С. 4–11. DOI 10.18413/2409-1634-2022-8-1-0-1. EDN OWPZWW.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ:

Победин Александр Александрович – кандидат экономических наук, доцент; Уральский институт управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации — *заведующий кафедрой экономики и управления* (620144, Россия, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66); pobedin-aa@ranepa.ru. AuthorID: 624671, ORCID: 0000-0002-2388-596X, ScopusID: 57220835337.

Федулов Дмитрий Владимирович – кандидат экономических наук, доцент; Южно-Уральский государственный университет — *доцент кафедры «Современные образовательные технологии»* (454080, Россия, Челябинск, пр-кт Ленина, 76); d373@rambler.ru. AuthorID: 642245.

Статья поступила 29.06.2023; рецензия получена 06.07.2023; принята к публикации 11.07.2023.

INTERNATIONAL ECONOMIC SANCTIONS: STRUCTURE AND IMPLEMENTATION SCENARIOS

A. A. Pobedin^a, D. V. Fedulov^b

^a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration
(Ekaterinburg, Russia)

^b South Ural State University
(Chelyabinsk, Russia)

ABSTRACT:

Introduction. A distinctive feature of international economic sanctions is their focus on solving political rather than economic issues. The question of the legitimacy of sanctions application is debatable, since it is about interference in the activities of sovereign states. Besides direct economic damage, sanctions can have an impact through the threat of their application, acting as an tool of symbolic power.

Materials and methods. The aim of the article is to specify the structural elements of international economic sanctions and to consider options of sanctions episodes development. The main research methods used are structural analysis and case study.

Theoretical review. Domestic and foreign scholars' approaches to understanding the essence of economic sanctions are considered, their key features are identified and summarized, and the author's definition of international economic sanctions is proposed.

Results. The author identifies the following structural elements of sanctions episodes: initiators, target, goals and objects of sanctions; and provides the characteristics of each element, among which special attention is focused on the dynamic characteristics which determine the development of sanctions episodes. Based on a combination of various characteristics of the sanctions elements, basic scenarios for the application of sanctions measures, and also their options, are modeled, which provides for the novelty of the author's approach. The role of the initiator and the target of sanctions restrictions in the world economy, the dependence degree of the episode participants on the global economy, as well as the nature and significance of the pursued goals have a significant impact on the nature and dynamics of sanctions episodes.

Discussion. The proposed author's approach to modeling sanctions episodes was tested in relation to the sanctions measures implemented against the Russian Federation. The following specific features of the current sanctions against Russia have been revealed: a wide range of measures, affecting various areas of foreign economic activity, including foreign trade; credit and financial operations and investment activities; unprecedented amount of sanctions restrictions; a high degree of influence of the sanctions regime on the development of the world economy in general, especially on the energy market; considerable number of countries, joining the initiators of sanctions.

KEYWORDS: sanctions, initiator, target, international relations, sanctions policy, sanctions against Russia.

FOR CITATION: Pobedin, A. A., & Fedulov, D. V. (2023). International economic sanctions: structure and implementation scenarios. *Management Issues*, 17(4), 20–32. DOI 10.22394/2304-3369-2023-4-20-32.

REFERENCES

- VASILIEV, P. V. (2015). Sanctions in Mechanism of Legal Regulation. *Legal Science and Practice: Journal of Nizhny Novgorod Academy of The Ministry of Internal Affairs of Russia*, (4), 22–26. <https://elibrary.ru/vcwymx>.
- KOCHLER, H. (2019). Sanctions and International Law. *International Organisations Research Journal*, 14(3), 27–47. <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-03-02>.
- FITUNI, L. L. (2019). Targeted Sanctions: A Tool of Foreign Policy, Unfair Competition or Global Social Engineering? *Mgimo Review of International Relations*, (3), 17–41. <https://doi.org/10.24833/2071->

8160-2019-3-66-17-41.

4. ТИМОФЕЕВ, И. Н. (2018). Economic Sanctions as a Concept of Power Politics. *MGIMO Review of International Relations*, (2), 26–42. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42>.

5. WALLENSTEEN, P. (1968). Characteristics of Economic Sanctions. *Journal of Peace Research*, 5(3), 248–267. <https://doi.org/10.1177/002234336800500303>.

6. ВАПАТ, Н. А., HEINRICH, T., КОБАЯШИ, Y., & MORGAN, T. C. (2013). Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*, 39(1), 79–98. <https://doi.org/10.1080/03050629.2013.751298>.

7. ELLIS, E. (2020). The Ethics of Economic Sanctions: Why Just War Theory is Not the Answer. *Res Publica*, 27(3), 409–426. <https://doi.org/10.1007/s11158-020-09483-z>.

8. SPINDLER, Z. A. (1995). The public choice of “superior” sanctions. *Public Choice*, 85(3-4), 205–226. <https://doi.org/10.1007/bf01048196>.

9. EATON, J., & ENGERS, M. (1992). Sanctions. *Journal of Political Economy*, 100(5), 899–928. <https://doi.org/10.1086/261845>.

10. MCLEAN, E. V., & WHANG, T. (2014). Designing foreign policy: Voters, special interest groups, and economic sanctions. *Journal of Peace Research*, 51(5), 589–602. <https://doi.org/10.1177/0022343314533811>.

11. RAMASWAMY, S. (2022). The Threat of Finan-

cial Sanctions: What Safeguards Can Central Banks Build?. *China and World Economy*, 30(3), 23–41. <https://doi.org/10.1111/cwe.12417>.

12. ПЕОУ, S. (2019). Why “Smart” Sanctions Still Cause Human Insecurity. *Asian Journal of Peacebuilding*, 7(2), 265–285. <https://doi.org/10.18588/201911.00a092>.

13. SMIRNOV, E. N. (2019). Scientific, methodological and practical aspects of the application of anti-Russian sanctions as an instrument of foreign policy. *Bulletin of Eurasian Science*, 11(5), Article 12. <https://elibrary.ru/gqpakn>.

14. KIRICHENKO, E. V. (2021). US control over technology transfer international channels: Challenges, mechanisms, trends. *World Economy and International Relations*, 65(7), 89–97. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-7-89-97>.

15. ORLOVA, N. V. (2014). Financial sanctions: Consequences for Russia’s economy and economic policy. *Voprosy Ekonomiki*, (12), 54–66. <https://doi.org/10.1080/10611991.2016.1200389>.

16. КАПОГУЗОВ, E. A., & ЧУПИН, R. I. (2022). “Sanctions 2022”: The impossibility and ban on regulation by the Russian state in a blow. *Journal of Economic Regulation*, 13(1), 67–74. <https://doi.org/10.17835/2078-5429.2022.13.1.067-074>.

17. VAGANOVA, O. V. (2022). Russia and sanctions. *Research Result. Economic Research*, 8(1), 4–11. <https://doi.org/10.18413/2409-1634-2022-8-1-0-1>.

AUTHORS’ INFORMATION:

Aleksandr A. Pobedin – Ph.D. of Economic Sciences, Associate Professor; Ural Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration — *head of the Department of Economics and Management* (66, 8 Marta St., Ekaterinburg, 620144, Russia); pobedin-aa@ranepa.ru. RSCI AuthorID: 624671, ORCID: 0000-0002-2388-596X, ScopusID: 57220835337.

Dmitry V. Fedulov – Ph.D. of Economic Sciences, Associate Professor; South Ural State University — *associate professor of the Department “Modern Educational Technologies”* (76, Lenin Av., Chelyabinsk, 454080, Russia); d373@rambler.ru. RSCI AuthorID: 642245.

The article was submitted 06/29/2023; reviewed 07/06/2023; accepted for publication 07/11/2023.