



Принуждение непокорных: идеальный шторм санкционной войны

Иван Тимофеев

Этот текст и другие доклады можно
скачать на нашем сайте:
<http://ru.valdaiclub.com/a/reports/>

Данный текст отражает личное мнение автора или группы
авторов, которое может не совпадать с позицией Клуба,
если явно не указано иное.

ISBN 978-5-906757-80-7



© Фонд развития и поддержки Международного
дискуссионного клуба «Валдай», 2019

Российская Федерация, 115184, Москва,
улица Большая Татарская, дом 42

Об авторе

Тимофеев Иван Николаевич

Программный директор Международного дискуссионного клуба «Валдай», программный директор Российского совета по международным делам (РСМД), кандидат политических наук

Содержание

- 3 Введение. Ключевые тренды политики санкций
- 5 Санкции: идеальный шторм
- 8 Противодействие санкциям: набор для выживания
- 10 Идеальный шторм в Азии: случай КНДР
- 13 Идеальный шторм на Ближнем Востоке: случай Ирана
- 17 Российский волнорез
- 21 Великая китайская стена

Введение. Ключевые тренды политики санкций

В числе инструментов внешней политики экономические санкции занимают всё более заметное место. Однако их роль в современных международных отношениях выходит за рамки чисто технического средства принуждения одних стран к выполнению воли других. Санкции превращаются в индикатор трансформации властных отношений между государствами, их суверенитета и образуемой ими иерархии международных отношений.

Применение санкций трудно назвать новым явлением. Только в XX в. насчитывается 174 случая их использования крупными державами и международными организациями. На США приходится 109 случаев, Великобританию – 16, ЕС – 14, СССР и Россию – 13, а ООН – 20 случаев. Санкции традиционно выступали оружием в руках экономически развитых государств. Как правило, они превосходили «целевые страны» в десятки или даже сотни раз. Это позволяло им оставаться относительно неуязвимыми к ответным мерам. Санкции использовались как «прекурсор» к использованию силы с целью истощения противника. Они применялись в качестве инструмента военного сдерживания, в том числе для предотвращения развития ядерных программ. В 80 случаях из 174 с помощью санкций страны-инициаторы пытались добиться смены политического режима в целевых странах. Санкции использовались и против союзников для решения текущих политических споров. Причём в отношении союзников они работали даже лучше, нежели в отношении врагов¹. Всё это позволяло рассматривать санкции как важную, но ничем не выдающуюся деталь современного внешнеполитического процесса.

Сегодня ситуация меняется. В международных отношениях происходят трансформации, которые трудно описать только языком баланса сил или международных норм. Возникает качественно новая смесь независимых переменных. Будучи всего лишь одним из множества инструментов внешней политики, санкции, тем не менее, дают интересную информацию о её изменениях. Особенно это касается недавних эпизодов – санкций против КНДР, Ирана, России и, пока не введённых, но подспудно дебатированных, санкций против КНР. Современная политика санкций иллюстрирует несколько важных тенденций.

¹ Об этом пишет, например, Дэниел Дрезнер в своей монографии. См. Drezner D. *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press, 1998. P. 1–9.

Во-первых, санкции становятся заметно более востребованной альтернативой применения военной силы. И хотя риторика военного сдерживания неизбежно сопровождается применением санкций, использование силы становится скорее символическим жестом. Применяя санкции против Ирака и Югославии, Вашингтон и его союзники решительно шли на силовые меры. Совершенно иным стало поведение в отношении Ирана – его не решились даже бомбить с воздуха, несмотря на значительное военное превосходство. Вопрос об ударе по КНДР постоянно обсуждается, но риски такого сценария пока оставляют его лишь в качестве сигнала Пхеньяну. Военное строительство НАТО на границах с Россией берёт новые высоты, но война против ядерной сверхдержавы очевидна самыми плачевными последствиями. То же можно сказать и о Китае, который пока не попал в санкционный прицел, но быстро наращивает свою военную мощь.

Во-вторых, санкции вытесняют официальную дипломатию, демонстрируя эрозию сложившихся институтов и правил игры. Похоже, что они всё в большей мере начинают играть сигнальную роль. Когда политические сигналы тонут в потоке взаимного троллинга официальных дипломатов, санкции превращаются в альтернативное средство отправки сигнала и привлечения внимания к своей позиции.

В-третьих, санкции показывают изменения во внутренней политике. По всей видимости, утрата привычного идеологического контура и рост популизма обостряют проблему легитимности внешней политики в развитых странах. Чтобы отреагировать на внешние кризисы и при этом увернуться от волны популистской критики, необходимо дать внутренней аудитории «хоть что-то». Санкции в этом отношении незаменимы. Это не привычные мантры официальных дипломатов, которые трудно «продать» публике. А конкретный шаг, который можно представить как часть жёсткой линии. Санкции превращаются в «театр безопасности» – своего рода имитацию действий в отсутствие более эффективных мер.

В-четвёртых, санкции показали удивительную живучесть наиболее злостных (с точки зрения инициаторов из числа развитых стран) нарушителей международного порядка. И это несмотря на их скромную роль в мировой экономике. Санкции вредят им, время от времени они идут на тактические уступки, но их политический курс остаётся неизменным, военные программы так или иначе развиваются, а политические режимы остаются достаточно консолидированными.

В-пятых, санкции выступают триггером изменений в мировой финансовой архитектуре. Попытка США использовать своё доминирующее положение в мировых финансах мотивирует целевые страны к созданию альтернативных платёжных и финансовых систем. Ирану или Северной Корее эта задача не под силу. С ней вряд ли справится и Россия, однако её голос значительно громче, а опыт адаптации к санкциям – более заметен. Если создание таких систем в качестве «запасного аэродрома» на случай санкционной войны инициирует КНР, процесс изменений может стать необратимым. Сегодня

Россия и Китай уже являются лидерами для нескольких десятков развивающихся стран, которые выступают против односторонних санкций, вводимых развитыми государствами. Тандем Китая и России формирует альтернативный источник модернизации, которым можно воспользоваться в случае давления Запада.

Наконец, в-шестых, санкции иллюстрируют новую реальность международных коалиций. Мы наблюдаем глобальное масштабирование логики европейской дипломатии XVIII в. Россия, как правило, не играла в той системе ведущей роли, но её нельзя было игнорировать. Она прекрасно чувствовала себя, формируя коалицию с одним или несколькими крупными игроками. Сегодня Россия сталкивается с единым и консолидированным Западом. Но в глобальном масштабе даже консолидированный Запад является лишь частью общей картины – глобализированного и предельно спрессованного во времени и пространстве ландшафта XVIII в.² В санкционных войнах роль «чёрного рыцаря» выходит за рамки банальной контрабанды находящейся под эмбарго товаров ради лёгкой прибыли. «Чёрные рыцари» – альтернативные партнёры подсанкционных стран – приобретают более выраженную политическую роль. Они подрывают сложившуюся иерархию, заставляя её меняться. В этом случае война остаётся единственным инструментом в руках сторонников статус-кво. И это по-настоящему опасная ситуация для современных международных отношений.

Санкции: идеальный шторм

Современные исследователи и практики серьёзно расходятся во мнениях относительно эффективности санкций. Насколько полезны санкции в качестве инструмента принуждения? Существует ли универсальный набор санкционных мер, которые можно было бы считать своего рода «идеальным штормом», гарантирующим если не капитуляцию перед требованиями стран-инициаторов, то хотя бы некоторые уступки? Вплоть до недавнего времени ответы на эти вопросы были скорее отрицательными. В XX и начале XXI вв. успешными можно считать лишь треть, а по некоторым оценками и того меньше санкционных программ³. В одних случаях страны-цели шли на попятную ещё до введения самих санкций, меняя свой курс всего лишь

² Аналогия с XVIII веком позаимствована у Алексея Фененко.

³ Оценку об успешности трети санкционных кейсов дают Г. Хафбауэр и его коллеги в своей знаменитой работе. Однако их критики показывают, что неудачных случаев гораздо больше. См. Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009.* См. Также Pape R. *Why Economic Sanctions Do Not Work // International Security. Autumn 1997. Vol. 22. No. 2. P. 90–136.*

под угрозой их применения. В других же — они лишь ужесточали свою позицию, проявляя решимость держаться до конца, несмотря на самые жёсткие меры. И всё-таки недавний опыт применения санкций позволяет выделить некоторые базовые элементы успешной санкционной войны. Они могут меняться от страны к стране в деталях, но в целом сохраняют свою рецептуру.

Первый и, пожалуй, наиболее важный элемент — цена санкций. Чем выше эта цена для целевой страны, тем выше вероятность того, что санкции дадут результат. Конечно, зависимость цены и эффективности является нелинейной. Зачастую страны-инициаторы наращивают давление постепенно, оставляя себе возможность использовать остающийся рычаг давления для подкрепления своей переговорной позиции. Крайне редко инициаторы выкладывают на стол все карты. Страна-цель, в свою очередь, тоже может ощутить последствия санкций не сразу, а лишь со временем, когда проявится их отложенный эффект, либо они совпадут с неблагоприятным циклом экономической конъюнктуры. Так, совпадение санкционного давления на экспортёров нефти с падением цены на этот товар многократно увеличивает цену санкций. Ущерб от санкций может дать знать о себе на любом отрезке времени. И страна-инициатор, и страна-цель, как правило, лишены возможности «тонкой настройки» ущерба от санкций в большую или меньшую сторону. Тем не менее, используя своё экономическое превосходство, страны-инициаторы вполне могут формировать тренд, создавая стране-цели всё больше и больше препятствий для развития, тем самым загоняя её в угол.

Второй элемент — устойчивость санкционной коалиции и само её наличие. Чем шире и устойчивее коалиция, чем более высока её легитимность с точки зрения международного права, тем более высока вероятность успеха. Среди стран-инициаторов США являются наиболее активным игроком. Однако даже столь мощная экономическая держава сталкивалась с неэффективностью санкций, накладывая их в одностороннем режиме. Формирование санкционной коалиции, то есть вовлечение в режим санкций максимально возможного числа стран, — один из важнейших приёмов, используемых американской дипломатией. Более того, американское законодательство зачастую обязывает администрацию формировать такие коалиции. Они могут иметь разные конфигурации. Наиболее распространённый тип — связка развитых стран: США, ЕС и их ближайшие партнёры. Второй тип — более широкий набор стран. Причём отдельные участники могут загоняться в коалицию в добровольно-принудительном порядке под угрозой вторичных санкций: либо вступаете в коалицию, либо сами попадаете под санкции или теряете рынки развитых

стран. Наконец, третий тип – коалиции на базе Совета Безопасности ООН. Решения СБ ООН позволяют делать санкции по-настоящему легитимными и глобальными. И даже если ооновские резолюции подразумевают более мягкие меры, США и другие страны-инициаторы могут усиливать их в одностороннем порядке. Попадание под санкции СБ ООН резко снижает шансы страны-цели на адаптацию к санкциям.

Третий элемент – разнообразие санкционного инструментария. Вероятность успеха повышается в случае одновременного использования трёх «Ф»: фронтальных, фланговых и фоновых санкций. В прошлом столетии санкции зачастую сводились к торговым ограничениям – запретам на экспорт или импорт. В числе дополнительных инструментов использовалось прекращение финансовой, продовольственной или военной помощи слабо развитым странам, запрет на обслуживание техники или инфраструктуры. В последние два десятилетия существенно возросла роль финансовых и точечных персональных санкций.

Финансовые санкции стали играть ключевую роль, значительно усиливая отдачу от торговых эмбарго. Доминирование доллара как мирового платёжного средства, выросшая прозрачность финансовых транзакций, глобализация мировых финансов и лидерство США в этой сфере открыли широкие возможности для американского министерства финансов – основного «санкционного» ведомства США. Финансовые санкции можно вводить оперативно, их эффективность легче контролировать, от них значительно сложнее защититься, их легко использовать в качестве инструмента вторичных санкций. В дополнение к ним можно применять и другие инструменты, такие как запреты на страхование морских перевозок – эти услуги также глобализированы. Иными словами, сегодняшний набор санкций – это связка фронтальных санкций, то есть торговых ограничений, фланговых санкций, то есть финансовых мер, и фоновых санкций, то есть сопутствующих инструментов, таких как запрет на въезд и передвижение в отдельных странах.

Четвёртый элемент – возможность использования военной силы. Значительное число случаев использования санкций является «прекурсором» силовых действий стран-инициаторов. После введения санкций они либо шли на проведение секретных операций, либо осуществляли открытые военные интервенции, либо демонстрировали силу или угрожали её применением. В санкционных программах зачастую присутствуют ограничения, направленные на подрыв военного потенциала страны-цели. Сочетание санкций и угрозы применения силы – важная черта действий против политических

противников. В случае введения санкций против союзников силовой инструмент либо не используется, либо сводится к секретным операциям.

Пятый элемент – внутренняя коалиция и единство в отношении санкций. Вопрос о санкциях может выступать предметом разногласий во внутривалдайской дискуссии, особенно если санкции затрагивают интересы национальных производителей. Нередко санкции используются в качестве сигнала внутренней аудитории. Даже если за ними нет никакой долгосрочной стратегии, они выполняют роль сигнала того, что с проблемой «хоть что-то делается», особенно если дипломатия неэффективна, а развязывание войны – неприемлемо. Санкции – один из способов набора политических очков национальными политиками. Чем более консолидирована национальная коалиция по вопросу санкций, тем выше вероятность последовательности и эффективности их применения.

Противодействие санкциям: набор для выживания

Пять элементов для идеального санкционного шторма закономерно порождают аналогичный набор антидотов для стран-целей. Их использование опять же меняется от страны к стране, но набор инструментов можно найти в арсенале большинства стран под санкциями.

Первый антидот – поиск «чёрных рыцарей», то есть альтернативных потребителей национального экспорта, поставщиков запрещённого импорта, а также альтернативных кредиторов или посредников для проведения финансовых операций. В период холодной войны «чёрным рыцарем» в основном выступала одна из супердержав: попав под санкции США, можно было едва ли не автоматически рассчитывать на поддержку СССР, и наоборот. В последние 30 лет ситуация радикально изменилась. «Чёрные рыцари» сильно эволюционировали и диверсифицировались. Сегодня они предпочитают избегать политизации, делая акцент на экономических выгодах своей роли. «Чёрные рыцари» извлекают значительную прибыль от работы с санкционными странами, заставляя их давать серьёзные скидки или запрашивая большую цену на свою помощь. Часто для них это «всего лишь бизнес». Однако они сталкиваются с растущим давлением стран-инициаторов. Кроме

того, будучи эффективными для обхода торговых санкций, они мало полезны в противодействии санкциям финансовым. И это продлится до тех пор, пока в мировой финансовой системе доминирует доллар.

Второй антидот — разобщение санкционных коалиций. Страны под санкциями так или иначе пытаются избежать консолидированного давления на них. В основном это удаётся более или менее крупным игрокам. Например, санкции против КНР или России на базе СБ ООН невозможны даже теоретически. Но такие санкции возможны против Ирана или КНДР. Впрочем, менее крупные игроки пытаются играть на политических противоречиях участников потенциальных коалиций. Задача минимум для них — добиться если и не разобщения, то хотя бы разной интенсивности санкций против них или разноскоростного режима санкций.

Третий антидот — опора на собственные силы, импортозамещение, мобилизация внутренних ресурсов. Данная стратегия, опять же, доступна крупным игрокам, подобным КНР, Индии или России. Однако КНДР и Иран показали высочайшую адаптивность к международному давлению. Страны под санкциями пытаются снизить свою зависимость от глобальных экономических механизмов, которые делают их зависимыми и уязвимыми. Зачастую результатом является отставание в развитии: изоляция бьёт по качеству жизни и конкурентоспособности. Но для выживания политической системы — это одна из наиболее важных стратегий.

Четвёртый и пятый антидоты в целом зеркально отражают упомянутые выше элементы идеального санкционного шторма. Военная сила — важный ресурс в руках целевых стран. В идеале она должна быть достаточной для полноценного сдерживания противника. Зачастую достаточна даже сама возможность нанести агрессору существенные потери, сделать военную кампанию рискованной или затратной.

С учётом того, что многие санкционные программы так или иначе направлены на смену политического режима целевой страны, консолидация политической системы и общества является для таких стран даже более важной задачей в сравнении с инициаторами. Часто санкции помогают руководству стран-целей укрепить свою власть, используя внешнюю угрозу для легитимации жёстких и непопулярных шагов по консолидации экономических активов и концентрации власти.

Важно понимать, что отмеченный набор санкционных инструментов и антидотов актуален для ситуаций, когда страны-инициаторы и страны-цели

являются политическими противниками или радикально расходятся по политическим вопросам. Иная картина свойственна ситуациям, когда санкции применяются против союзников. В этих случаях разногласия, как правило, являются менее острыми. Санкции носят скорее сигнальную функцию. Зачастую они более успешны – страны-цели не готовы отказываться от благ глобализации или выгод союзнических отношений. Здесь реже встречаются коалиции и гораздо менее значим фактор силы. Дэниел Дрезнер в своё время использовал понятие «санкционного парадокса»: огромные санкционные усилия против стран-противников зачастую делают их ещё более неуступчивыми, тогда как минимальные санкции (или даже их угроза) против союзников делают их более лояльными к политическим требованиям инициаторов⁴.

Идеальный шторм в Азии: случай КНДР

С момента окончания Корейской войны США и их союзников было трудно заподозрить в большой любви к Северной Корее: изоляция и давление были спутниками Пхеньяна на протяжении всей послевоенной истории. Однако в период холодной войны КНДР умело избегала изоляции. СССР и КНР – два мощных «чёрных рыцаря» – позволяли держаться на плаву, совершенствовать вооружённые силы и поддерживать легитимность политической системы. Окончание холодной войны стало серьёзным вызовом для КНДР. Судьба некоторых демократизируемых извне государств и их руководителей едва ли вызвала симпатии Пхеньяна. Северокорейское руководство решилось на повышение ставок – развитие ракетно-ядерной программы для исключения риска любого военного вмешательства извне. В итоге Северная Корея стала одним из редких случаев, когда санкционный инструмент был использован в самом развёрнутом виде. Санкции против КНДР – случай идеального санкционного шторма, если не сказать цунами. Именно поэтому случай КНДР столь важен для анализа текущей динамики: провал санкций против КНДР будет индикатором фундаментальной слабости инициаторов, а значит и индикатором неустойчивости образуемого ими международного порядка.

⁴ Drezner. *Op.Cit.*

Современная санкционная коалиция против КНДР возникла достаточно быстро. Нарушение режима ядерного нераспространения – серьёзный повод, по которому консенсус был достигнут сравнительно легко как в среде западных союзников, так и в СБ ООН. Начиная с октября 2006 г., когда КНДР провела первое испытание ядерного устройства, каждый тест ядерного оружия или баллистических ракет приводил к жёсткому осуждению СБ ООН и принятию очередной санкционной резолюции. Этот процесс можно уподобить качелям, которые в течение 12 лет раскачивались с растущей амплитудой: чем более мощные и совершенные устройства испытывала КНДР, тем более жёсткие санкции вводил СБ ООН и отдельные страны.

Первоначально эскалация шла трёхлетними циклами. На первое испытание ядерного устройства в октябре 2006 г. СБ ООН менее чем через неделю ответил резолюцией 1718, введившей оружейное эмбарго, запрет на поставку любых товаров, связанных с ракетно-ядерной программой, предметов роскоши, а также финансовые санкции в отношении любых организаций, причастных к ядерному досье. В мае 2009 г. – новые испытания и резолюция СБ ООН 1874: ужесточены финансовые санкции, введена практика досмотра морских судов с целью контроля торговли. В декабре 2012 г. и феврале 2013 г. – ракетные и ядерные испытания и две очередные резолюции – 2087 и 2094. Санкции становятся персональными: вводятся против конкретных лиц и организаций. К имплементации финансовых санкций подключается Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Ужесточаются меры против корейских банков, предпринимается попытка ограничить возможности дипломатических представительств по обходу санкций. Всё это, однако, никак не влияет на решимость северокорейского руководства. В январе и сентябре 2016 г. – очередные испытания. Пхеньян с гордостью докладывает о качественном рывке в развитии ядерной программы – создании водородной бомбы. СБ ООН отвечает качественно новым пакетом санкций (резолюции 2270 и 2321). Наряду с оружейным эмбарго, новыми финансовыми ограничениями, призывом к сокращению северокорейского дипломатического персонала, контролем за перевозками и персональными санкциями вводится эмбарго на чувствительные статьи экспорта КНДР: уголь, руду, сталь, редкоземельные металлы.

Однако настоящий идеальный шторм разразился в 2017 г., который побил рекорд как интенсивности испытаний, так и встречных резолюций СБ ООН – 2356, 2371, 2375 и 2397. Санкции превратились в попытку настоящей ковровой бомбардировки экономики КНДР. Запрет на торговлю рыбой и морепродуктами, свинцом, газом, а затем

бензином, нефтью, текстилем, лесом, сельхозмашинами. Запрет на приём трудовых мигрантов и ужесточение по всем фронтам финансовых и экономических санкций.

К этому времени был также накоплен большой объём односторонних санкций – далеко не все страны были довольны компромиссными формулировками СБ ООН и не стеснялись дополнять их своими собственными мерами. Отдельные санкционные программы ввели Южная Корея, Япония, ЕС, Австралия и, конечно, США. Американцы традиционно продемонстрировали наиболее жёсткий и нюансированный подход. Начиная с 2008 г., президентом США было издано шесть указов, вводящих дополнительные санкции (13466, 13551, 13570, 13687, 13722, 13810). Режим санкций был также «зацементирован» Конгрессом законом PL 114-122 в 2016 г и PL 115-44 («О противодействии противникам Америки посредством санкций», CAATSA) в 2017 г. Против КНДР сложился полный санкционный пасьянс: односторонние и многосторонние санкции, тотальная экономическая блокада, высокий уровень консенсуса санкционной коалиции, нивелирование роли «чёрных рыцарей» (прежде всего, Китая). Всё это дополняется периодическими угрозами применения силы.

Вплоть до недавнего времени КНДР удавалось довольно успешно адаптироваться к санкциям. Этому способствовало сразу несколько факторов. Во-первых, экономическая автаркия, которая в последнее время парадоксальным образом сосуществует с экономической либерализацией некоторых секторов. КНДР смогла не только наладить собственное производство многих видов вооружений (включая, по всей видимости, беспилотники), но также, например, солнечных батарей. Во-вторых, активное сотрудничество с КНР, на которую приходится практически весь объём внешнеэкономической деятельности (впрочем, жёсткие резолюции СБ ООН 2016 и 2017 гг. наносят удар даже по сотрудничеству с главным «чёрным рыцарем»). В-третьих, адаптация гражданского сотрудничества к военным нуждам (например, лицензионные КАМАЗы использовались в качестве шасси для ракетных комплексов). В-четвёртых, активная деятельность разведки, особенно на постсоветском пространстве с его разнообразием «потерянных» военных секретов. В-пятых, обход ограничений через посредников и подставные компании. Такие схемы делали получение запрещённых товаров более дорогостоящими, но не отменяли их востребованности. В-шестых, наращивание потенциала сдерживания, который исключал решение проблемы военным путём. Всё это давало основания полагать, что санкции против КНДР неэффективны и вряд ли приведут к каким-либо ощутимым результатам.

Однако санкции 2016 и особенно 2017 гг. нанесли по экономике КНДР более мощный удар. Кроме того, контрольные структуры стран-инициаторов адаптировались к схемам КНДР по обходу санкций, особенно в финансовой сфере. США показали решимость санкционировать китайские и российские компании, нарушающие резолюции СБ ООН. Москва и Пекин избегали играть роль «чёрных рыцарей» (по крайней мере, открыто). КНДР может сдерживать военную агрессию, но не может использовать свою мощь для торга по санкциям. В конечном итоге произошло то, в чём сомневались многочисленные скептики: северокорейское руководство заявило о сворачивании ядерных испытаний. Международная коалиция смогла хотя бы номинально принудить Пхеньян к некоторым уступкам без военного вмешательства, а США доказали, что могут выступать лидером коалиции, снижая роль «чёрных рыцарей» и при этом избегать кризисного обострения в отношениях с ними.

Значит ли это, что КНДР проиграла? Совершенно нет. Переговоры с Южной Кореей и США позволяют северокорейскому руководству выиграть время. Отказ от испытания автоматически не означает отказа от ракетно-ядерного вооружения, которое, судя по всему, достигло достаточно высокого технического уровня. Пхеньян в любой момент может «отыграть назад», вновь ужесточив свою позицию. Даже если КНДР пойдёт на уступки, иранский опыт показывает, что удовлетворение требований ООН и отдельных стран далеко не означает внешнеполитическое поражение и может использоваться странами-целями в своих интересах. Посмотрим на опыт Ирана более пристально.

Идеальный шторм на Ближнем Востоке: случай Ирана

На протяжении нескольких десятков лет США вели последовательную экономическую войну против Ирана. Успеха удавалось добиться в двух случаях: когда вслед за санкциями применялась сила и когда выстраивались все элементы идеального шторма санкций — особенно санкционная коалиция. Случай Ирана — поучительный пример того, что даже такая мощная держава, как США, вряд ли способна добиться успеха в одиночку.

Впервые санкции против Ирана были применены ещё в 1950-х гг. После национализации «Англо-иранской нефтяной компании» Великобритания и США ввели эмбарго на покупку иранской нефти. Британская и американская разведки провели секретную операцию по свержению иранского премьер-министра Мохаммеда Мосаддыка, после чего статус-кво в вопросах собственности был фактически восстановлен. Впрочем, эпизод с организацией переворота стал уроком для многих стран-целей: санкции — лишь часть внешнеполитического инструментария. При удобном случае режим будет свергнут или разгромлен. Похоже, что иранское руководство хорошо усвоило урок.

Сочетание санкций с применением силы использовалось американцами против Ирана и на новом витке санкционной войны — уже после иранской революции. В ответ на захват сотрудников американского посольства в 1979 г. президент Джимми Картер заморозил иранские активы в США, а в 1980 г. ввёл торговое эмбарго (указы 12170, 12205 и 12211). Особенно неприятным для Ирана стал отказ американцев от покупок его нефти. Если до 1979 г. ежедневный объём поставок составлял 500 тыс. баррелей в день, то после революции он упал практически до нуля и никогда в прежних объёмах не восстанавливался. Более того, спустя несколько лет американцы вообще отказались от иранской нефти⁵. Уже тогда Вашингтон попытался создать санкционную коалицию за счёт Японии и союзников в Европе. Однако дефицит нефти и общая нервозность рынка представляли Ирану целый отряд «чёрных рыцарей», которые, по иронии, были союзниками США. Картер пошёл на применение силы для освобождения заложников, но на этот раз операция провалилась. Иран впоследствии согласился на уступки, но уже на своих условиях.

В 1987 г. ирано-американский кризис повторился — на этот раз в результате теракта против американских военных в Ливане и иранскими диверсиями против танкерного сообщения в Персидском заливе (шла ирано-иракская война и Тегеран минировал торговые маршруты или топил танкеры для подрыва иракского экспорта). Вашингтон снова ввёл санкции и довольно быстро пошёл на силовую акцию, успешно проведя операцию «Богомол» и заставив иранцев прекратить диверсии. До определённого времени американцы шли на применение силы, когда понимали, что санкционную коалицию не создать, а ждать эффекта от собственных санкций — дорого и рискованно.

⁵ См. Graaf T.V. *The "Oil Weapon" Reversed? Sanctions Against Iran and US-EU Structural Power // Middle East Policy. 2013. Vol. XX. No. 3.*

По всей видимости, понимание уязвимости против применения силы стало важным фактором запуска иранской ядерной программы. Практически сразу она снова столкнула США и Иран в новой санкционной войне. На этот раз американцы не применяли силу, однако в экономическом давлении на Тегеран проявили завидную изобретательность и упорство. Прежде всего давление на Иран стало обретать устойчивый внутривнутриполитический консенсус. Новые запреты на торговлю и инвестиции в Иран были инициированы президентом Биллом Клинтоном (указы 12957, 12959 в 1995 г., а затем 13059 – в 1997 г.). Конгресс со своей стороны принимает в 1996 г. Санкционный акт против Ирана и Ливии (ILSA). Акт не просто расширял санкции, но и обязывал президента активно привлекать к санкционному режиму другие страны, регулярно отчитываясь о результатах.

Новшеством Конгресса стал экстерриториальный принцип использования санкций. Они стали распространяться как на американцев, так и на зарубежные компании. Но попытка палочной дисциплины вызвала серьёзные трения в отношениях с союзниками, тем более что иранская программа пока была в зачаточном состоянии. Администрация избегала использовать закон против иностранцев, и санкции фактически остались односторонними. Вряд ли нужно говорить о том, что Иран сполна воспользовался ситуацией. Действия американцев наносили ущерб, но возможности широкой диверсификации торговых и финансовых партнёров позволяли вполне успешно держаться на плаву и сохранять взятый политический курс. До идеального шторма санкций пока было далеко.

Для создания более эффективной коалиции американцы пошли по пути использования инструментов ООН. К 2006 г. успехи Ирана в развитии военной ракетно-ядерной программы стали куда как более очевидными. 31 июля 2006 г. СБ ООН принял резолюцию 1696, которая требовала от Тегерана прекратить ядерную программу. Резолюция пока не подразумевала санкций и лишь предупреждала о них. Но сам факт её принятия стал крупной дипломатической победой Вашингтона. Международная коалиция стала обретать более чёткие очертания. Иран ожидаемо не пошёл на выполнение требований СБ ООН. Как и в случае КНДР, были запущены «качели»: Иран брал новые высоты в развитии ядерной программы (хотя испытания пока не проводил), а СБ ООН последовательно ужесточал санкции. Резолюции 1737, 1747, 1803 и 1929 в период с 2006 по 2010 гг. «горкой» усиливали санкционное кольцо. К 2010 г. против Ирана действовало оружейное эмбарго, блокада на поставки любых материалов для ядерной программы, персональные санкции против отдельных лиц и компаний, разрешение на досмотр иранских судов, финансовые санкции против подозрительных банков

(фактически в их числе мог оказаться любой иранский банк). В резолюции 1929 помимо всего прочего указывалось на взаимосвязь между нефтяными доходами и финансированием ядерной программы. И хотя эмбарго на иранский нефтяной экспорт не вводилось, сам посыл резолюции дал мощный инструмент для легитимации американских санкций.

Американцы тем временем не сидели сложа руки. Конгресс принял два новых санкционных закона, в том числе вновь делая акцент на экстерриториальности санкций (PL 111-195 в 2010 г. и PL 112-158 в 2012 г.), а президент издал серию указов, расширявших и уточнявших санкции. Используя новое законодательство, американцы вновь попробовали собрать коалицию для блокирования покупок иранской нефти. И на этот раз добились успеха. В 2012 г. к нефтяному эмбарго присоединился ЕС. А затем под угрозой вторичных санкций целый ряд азиатских потребителей – Индия, Япония, Южная Корея и даже КНР.

Успеху экстерриториальных санкций способствовало то, что американцы существенно усовершенствовали контроль за международными финансовыми операциями. Эффективная финансовая разведка, в свою очередь, дала возможность контролировать нефтяные сделки. Третьим странам стало гораздо сложнее заключать «серые» сделки. Риски американских штрафов для них возросли. Кроме того, они фактически были поставлены перед выбором – либо сотрудничаете с Ираном, либо с США. Выбор был очевиден. В 2012 г. экспорт иранской нефти упал на 40% в сравнении с предыдущим годом. Вашингтону удалось добиться идеального санкционного шторма и в конечном итоге Тегеран пошёл на уступки⁶.

Иранский кейс, как и северокорейский, показал способность США возглавлять международные коалиции и добиваться результатов с помощью санкций без применения военной силы (хотя и при наличии инструментов военного сдерживания). При этом многих давних партнёров Ирана удалось вывести из числа «чёрных рыцарей», лишив Тегеран возможности для манёвра.

Впрочем, победу одержал и Тегеран. Да, от разработки ядерного оружия пришлось отказаться, но Иран надёжно затвердил своё право на мирный атом. Тегеран сохранил свободу рук как во внутренней, так и во внешней политике. Он вернулся на энергетический рынок, снял с себя многие финансовые ограничения и вернул ранее замороженные активы.

⁶ Graef. *Op. Cit.* P. 154–155.

Всё это даёт серьёзный повод для беспокойства в Вашингтоне. Тезис Дональда Трампа о провале политики Барака Обамы в отношении Ирана — конечно, не просто фигура речи эксцентричного президента. Ещё во время переговоров по ядерной сделке ряд конгрессменов настаивал на том, что санкции должны быть ужесточены⁷. У этой позиции была своя логика. Сняв санкции с Ирана, Вашингтон и мировое сообщество в значительной степени утрачивали рычаг давления на Тегеран. Собрать заново столь широкую коалицию и добиться столь серьёзного консолидированного давления на иранский энергетический сектор не получится.

Если бы санкции были сохранены, Иран оставался бы «на крючке», а США смогли бы продавить другие цели своих санкций. Теперь же сделать это крайне сложно. Закон PL 115-44 (CAATSA), который наряду с Россией и Северной Кореей вводит санкции и против Ирана по тематике прав человека, поддержки терроризма и ракетной программы, на текущем этапе вряд ли окажется эффективным. Более того, выйдя из ядерной сделки, США сегодня остаются в меньшинстве, рискуя потерять своё лидерство в решении проблемы. При сохранении должной выдержки, Иран вполне может выставить США нарушителем международных соглашений и сохранить торговые сделки как с Европой, так и с Азией вопреки новым санкциям Вашингтона.

РОССИЙСКИЙ ВОЛНОРЕЗ

Украинский кризис начала 2014 г. застал западные правительства врасплох. Официальная дипломатия в отношениях с Россией показывала полную беспомощность в достижении компромиссов или хотя бы в контроле над ситуацией. После революционной смены власти в Киеве Россия провела стремительную операцию в Крыму и оказала активную поддержку протестным силам на Донбассе. О каком-либо прямом военном вмешательстве Запада не могло быть и речи, хотя повестка Уэльского саммита НАТО была оперативно и радикально переработана в направлении военного сдерживания России. Санкции оставались единственным инструментом, который позволял хоть как-то повлиять на Москву. И здесь страны-инициаторы столкнулись, как минимум, с двумя сложностями.

⁷ См. об этом: Maloney S. *Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object?* // *Social Research*. Winter 2015. Vol. 82. No 4. P. 898.

Прежде всего, было непонятно, какие именно санкции вводить для эффективного сдерживания Москвы? Введение полномасштабного эмбарго или отключение от мировой финансовой системы обсуждались ястребами, но были рискованными для многих торговых связей. Доля России в мировой экономике невелика, но даже она заставляла инициаторов хотя бы задуматься о последствиях. Молниеносное введение полного торгового и финансового эмбарго было бесперспективно. Кроме того, обозначились сложности с санкционной коалицией. США, ЕС и ряд других союзников выступили единым фронтом. Но о санкциях по линии СБ ООН не могло быть и речи. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН по Украине не имела принудительной силы, а осуждение России членами ГА было далеко от единодушия.

В то же время санкции могли дать западным странам немедленный политический эффект во взаимодействии со своими внутренними аудиториями. Кроме того, в российской экономике было и остаётся немало уязвимых мест, по которым можно было ударить. Для игры в долгую санкции представлялись вполне адекватным инструментом. Основные удары были нанесены именно по наиболее уязвимым секторам. Американцы в течение 2014 г. последовательно расширяли санкции серией президентских указов – 13660, 13661, 13662, 13685. Поначалу это были в основном персональные санкции, однако к сентябрю 2014 г. указ 13662 дополняется несколькими директивами Министерства финансов США, которые вводили секторальные санкции против финансового и энергетического сектора. Российские банки были существенно ограничены в возможностях заимствований, а нефтегазовый сектор – в доступе к ряду технологий и проектов. ЕС в целом выдержал сходную линию, которая была зафиксирована в регламенте Совета ЕС № 833/2014. Санкции были поддержаны и рядом других стран (на сегодняшний день – 37 государств). Россия ответила контрсанкциями, введя ограничения на импорт продовольствия и некоторых других товаров из стран-инициаторов.

При всём единодушии стран-инициаторов на уровне политической риторики их политика санкций против России всё-таки оформилась в разные парадигмы: подходы США и ЕС к настоящему времени довольно сильно отличаются друг от друга. Специфика отличий определяется, как минимум, тремя особенностями.

Во-первых, американцы пошли на решительную санкционную эскалацию, то есть на расширение поводов для введения санкций. Если изначально санкции вводились американцами за действия России в Крыму и на Донбассе, то в декабре 2016 г. они расширяются на киберпроблематику (указ 13757, дававший основания для соответствующих действий как против

России, так и против других стран), а к августу в принятом Конгрессом законе PL 115-44 (CAATSA) был отражён весь список претензий к России. Украинский вопрос и кибербезопасность дополнили поддержка Москвой правительства Сирии, энергетическая и идеологическая «экспансия» в Европе, предполагаемое нарушение Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) и прочее. В отличие от американцев, ЕС всячески избегал эскалации санкций, в целом оставаясь в рамках «украинского пакета», хотя риторически всегда был на стороне США.

Во-вторых, США преследовали более широкий набор целей. Если для Европейского союза санкции в основном являлись средством принуждения России к урегулированию конфликта на Донбассе, то американцы явно или неявно подразумевают более широкий спектр задач. Среди них – давление на Москву на Ближнем Востоке, превращение России в «токсичного» партнёра для международного бизнеса, подрыв её энергетических проектов и вытеснение с европейского рынка в пользу американских поставщиков, фрагментация российской политической системы и так далее. ЕС трудно заподозрить в больших симпатиях к российской политике, однако в Брюсселе, судя по всему, понимают риски дестабилизации России. Кроме того, далеко не все в Европе хотят разрыва экономических связей с Москвой. Здесь, кстати, напрашиваются параллели с иранским кейсом. Для ЕС главной целью до сих пор остаётся ядерное нераспространение. Для американцев – комплексная смена иранского внешнеполитического курса, а лучше – смена режима в стране.

Наконец, в-третьих, на подходах США и ЕС отражается система принятия решений. Конгресс серьёзно ограничил администрацию в изменении санкционного режима против России. Даже если дипломатам удастся добиться каких-то договорённостей, президент США сможет в лучшем случае приостановить действие санкций, но не отменить их. Опыт Ирана преподал Москве важный урок: Конгресс или новая администрация могут радикально изменить отношение США к предыдущим договорённостям, а значит любая сделка с американцами, как минимум, сомнительна. Совершенно иным образом дело обстоит с ЕС. Здесь решение о санкциях принимается Европейским Советом каждые шесть месяцев. И даже несмотря на то, что все продления были автоматическими, у ЕС есть чисто техническая возможность оперативно изменить режим санкций в случае достижения политических договорённостей. Будучи наиболее радикальными идеологами санкций, американцы имеют гораздо меньше возможностей добиться дипломатических результатов в отношениях с Москвой. На этом фоне ЕС обладает куда как большей гибкостью, несмотря на всю свою бюрократическую громоздкость.

Иными словами, санкционная коалиция против России существует, но внутри коалиции действует разноскоростной режим санкций. К отличиям США и ЕС добавляются отличия других членов коалиции. Япония, например, поддерживает позиции США, но её санкционный режим в отношении России принципиально отличается – у Токио своя повестка в отношениях с Москвой и свои подходы к её продвижению.

Противоречивым образом обстоит дело и с ценой санкций для России. Оценки ущерба российской экономике варьируются от чрезвычайно алармистских до чрезмерно оптимистических⁸. Вне всяких сомнений они нанесли ущерб российскому хозяйству. Пострадала внешняя торговля, конкурентоспособность компаний, инвестиционная привлекательность страны. Выросла цена внешних заимствований. Нарастание санкций увеличило неопределённость для зарубежных партнёров России, повысило цену риска для них даже в тех областях, которые напрямую не затрагиваются санкциями. Санкции усиливают негативные последствия для экономики в случае колебаний сырьевой конъюнктуры, как это было в 2014 г. Отдельные действия стран-инициаторов, такие как введение санкций против «Русала» и других компаний, создают локальную панику на рынке, временно дезориентируя инвесторов. В долгосрочной перспективе они могут порождать сложности для технического перевооружения российского энергетического сектора⁹, а также для развития российского несырьевого экспорта.

Тем не менее, санкции пока трудно назвать определяющим фактором для российской экономики. Она остаётся гораздо более чувствительной к ценам на энергоносители и больше страдает, например, от недостатка инфраструктуры, нежели от санкций. Представить себе экономическую блокаду России, сопоставимую с санкциями против КНДР или даже Ирана, попросту невозможно. Москва активно наращивает связи с другими партнёрами, такими как КНР. Конечно, излишне обольщаться «поворотом на Восток» – при всей его необходимости, своевременности и желательности – не стоит. В нашем взаимодействии с азиатскими партнёрами во весь рост встают те же застарелые проблемы, связанные с отставанием и периферийностью нашей экономики. Кроме того, даже китайские банки внимательно следят за санкционным

⁸ Обзор оценок см. Тимофеев И.Н. Санкции против России: направления эскалации и политика противодействия // Доклад Российского совета по международным делам. 2018. №27. С. 17–21.

⁹ См. Митрова Т., Грушевенко Е., Малова А. Перспективы российской нефтедобычи: жизнь под санкциями. Центр исследований в области энергетики бизнес-школы СКОЛКОВО (SEneC). Март 2018. URL: <https://energy.skolkovo.ru/downloads/documents/SEneC/research04-ru.pdf>

режимом США и ЕС, тщательно взвешивая риски и стараясь избежать экстерриториальных санкций. Но всё это не мешает российской экономике функционировать «здесь и сейчас».

Сегодня вряд ли кому-то придёт в голову говорить о том, что санкции заставили Россию пересмотреть свой политический курс. Сама Россия также избегает обострения отношений с Западом. Активные меры Москвы по укреплению потенциала сдерживания лишают её противников возможности сочетать санкции с использованием военной силы. Можно сказать, что в санкционной войне наступило своего рода позиционное равновесие. Российский пример во весь рост показал ограниченность санкций в случае их использования против крупной державы. Однако глобальная интрига, по всей видимости, лежит в другом географическом направлении – в возможных санкциях против Китая.

Великая китайская стена

Западные санкции против КНР имеют давнюю традицию. США активно продвигали торговое эмбарго против Китая, начиная с 1947 г. в рамках так называемого Китайского комитета (одновременно действовал Координационный комитет по экспортному контролю – CoCom, который регламентировал торговые ограничения большинства западных стран против советского блока)¹⁰. Впрочем, с конца 1960-х гг. США взяли курс на существенное смягчение эмбарго, пытаясь использовать Китай для сдерживания СССР (CoCom просуществовал до 1994 г.).

Достаточно существенный объём санкций против КНР был наложен Вашингтоном и странами Европейских сообществ в 1989-1990 гг. после событий на площади Тяньаньмэнь. Поначалу их список был достаточно обширным. Американский Конгресс закрепил их законом PL 101-246 от 16 февраля 1990 г. (секции 901-902). В нём прописывался достаточно широкий круг мер: ограничения на торговлю вооружениями, технологиями и товарами двойного назначения. Под санкции попадали космические технологии (спутники) и сотрудничество в атомной отрасли. Закон также накладывал некоторые ограничения на инвестиции в Китай, ограничивал финансовую помощь

¹⁰ См. Cain F. *The US-Led Trade Embargo on China: The Origins of CHINCOM, 1947-1952* // *The Journal of Strategic Studies*. December 1995. Vol. 18. No. 4. P. 33-54.

и давал возможность блокировать таковую через международные институты. Ранее похожие санкции были наложены ЕС на основании Мадридской декларации Европейского совета от 27 июня 1989 г. В ограниченном объёме эти санкции просуществовали вплоть до настоящего времени – это касается, прежде всего, поставок вооружений в Китай. Однако большинство санкций стало отмирать ещё в 1990-х гг. под влиянием огромных темпов развития торговли с КНР. Это был тот случай, когда санкции отменялись в «соответствии с национальными интересами» США. В октябре 2000 г. Конгресс принял закон PL 106-286 «О нормальных торговых отношениях с КНР». Китай вышел победителем из санкционной войны в силу своей растущей экономической привлекательности, а также фактически нулевым эффектом санкций на китайское хозяйство.

Новый виток дискуссии о санкциях против КНР возник относительно недавно на фоне трёх проблем. Первая – кибербезопасность. После того, как в 2015 г. предположительно китайские хакеры похитили миллионы до-сье американских граждан, Барак Обама выпустил указ 13694, который давал право вводить санкции против любых компаний и граждан, подозреваемых в киберпреступлениях. Китай в указе не упоминался, и сам скандал был довольно быстро замат на самом высоком политическом уровне. Однако он оставил в Вашингтоне ощутимое послевкусие. Вторая проблема – военная активность КНР в Южно-Китайском море. Здесь американцы ограничились жёсткими политическими заявлениями, но санкции вводить не решились. Третья проблема – соблюдение режима санкций ООН против Северной Кореи. Летом 2017 г. министерство финансов США включило в свой чёрный список ряд китайских компаний и физических лиц, которые, по мнению американцев, нарушали режим ограничений против КНДР. Китайский МИД незамедлительно отреагировал жёсткими заявлениями. Американцы не пошли на дальнейшую эскалацию. Впрочем, Китай также придерживался буквы резолюций СБ ООН по КНДР.

Одним из наиболее резонансных кейсов стали санкции против китайской телекоммуникационной компании ZTE. Американское министерство финансов обвинило компанию в нарушении санкционного режима против Ирана. В поставляемой на иранский рынок продукции присутствовали американские компоненты. Расследование тянулось с 2012 г. Впоследствии американцы обвинили менеджмент компании в том, что она сознательно шла на нарушения даже после того, как финансовые власти США открыли дело. Компании грозил запрет на доступ к американским поставщикам, а значит – и серьёзные убытки. Американцы также активно раскручивали в прессе сюжет об угрозе китайского промышленного шпионажа. В итоге ZTE пошла

на компромисс с американцами. Компания взяла обязательство заплатить штраф в размере 1 миллиарда долларов, провести реструктуризацию менеджмента, а также согласилась на присутствие американских наблюдателей, которые должны будут оценивать соблюдение взятых обязательств. Кейс ZTE показал важную тенденцию. Китайские компании готовы идти на компромисс с американскими властями в том случае, если санкции угрожают серьёзными последствиями для бизнеса. Иными словами, они не будут брать на себя роль «чёрного рыцаря» любой ценой.

Тем не менее, на сегодняшний момент масштабные санкции США против КНР, сопоставимые хотя бы с российскими, вряд ли возможны по целому ряду причин. Во-первых, Китай сумел выстроить крупную и диверсифицированную экономику. В отличие от гораздо более уязвимой России, секторальные санкции против КНР будут малоэффективны. Во-вторых, против Китая сложнее ввести финансовые санкции. Они вне всяких сомнений повредят экономике КНР. Но ущерб для международных финансов и доверия к доллару США будет столь большим, что решиться на такой шаг без веских оснований будет крайне сложно. В-третьих, против Китая крайне непросто сформировать устойчивую международную коалицию. Пекин является крупнейшим торговым партнёром как ЕС, так и многих стран Азиатско-Тихоокеанского региона. С большой вероятностью коалиция развалится ещё до её появления. В-четвёртых, в США и ЕС будет крайне сложно выстроить внутренний консенсус по поводу китайских санкций. Это против России можно увлечённо вводить новые санкционные законы, критикуя её с различных трибун и набирая политические очки. С КНР такой подход не сработает – слишком сильным будет противодействие бизнеса и его лоббистов. Наконец, Китай может дать крайне жёсткий симметричный и асимметричный ответ. Интересно, что сам Пекин становится более активным игроком в качестве страны-инициатора санкций. Ярким примером являются недавние негласные санкции против Южной Кореи, которые заставили Сеул пойти на уступки в вопросе системы перехвата ракет средней дальности (THAAD).

С учётом нынешнего новостного фона, санкции также не стоит отождествлять с торговой войной, которая сегодня разворачивается между США и КНР. У новой торговой войны, вне всяких сомнений, есть политический подтекст. Она также касается некоторых чувствительных вопросов, таких как промышленный шпионаж или интеллектуальная собственность. Но торговые войны имеют в основном экономические цели и не являются редкостью в отношениях между партнёрами, тогда как санкции являются политическим инструментом. Идеальный шторм санкций, равно как и буря поменьше, против КНР сегодня попросту невозможен.

Применение санкций сегодня сталкивается с растущим числом проблем. В самом сжатом виде их можно свести в двум сложностям. Первая состоит в затруднительности идеального шторма санкций против великих держав. Санкции нанесли ущерб России, но не заставили её сменить политический курс. Вопрос о санкциях против КНР даже не поднимается с учётом его мощи. Вторая состоит в том, что даже в случае идеального шторма, страны-цели выживают и продолжают добиваться выполнения своих политических задач. Здесь яркими примерами стали Иран и КНДР. Санкции, конечно, будут применяться и дальше – тот факт, что наиболее крупные цели не собираются идти на попятный, вряд ли отменяет непосредственный ущерб их экономикам.

Однако главная интрига – перспектива их сочетания с использованием силы. Здравый смысл подсказывает, что с учётом слабости официальной дипломатии и недостаточной эффективности санкций, соблазн использовать силу в том или ином виде будет расти. Вполне вероятно, что в ближайшем будущем мы увидим растущее число прямых и не прямых силовых операций против наиболее строптивых игроков. Старое доброе сдерживание остаётся важным инструментом обеспечения суверенитета и безопасности.

 ValdaiClubRu
 ValdaiClubRu
 t.me/valdaiclub
 ValdaiClub
 valdaiclubcom
valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ