DOI: 10.17976/jpps/2022.06.03

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПОМОЩЬ И САНКЦИОННОЕ ДАВЛЕНИЕ: ГЕОМЕТРИЯ ВЗАИМНОГО ВЛИЯНИЯ

В.И. Бартенев

БАРТЕНЕВ Владимир Игоревич, кандидат исторических наук, доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики, МГУ им. М.В. Ломоносова, Москва, email: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

Бартенев В.И. 2022. Международная помощь и санкционное давление: геометрия взаимного влияния. *Полис. Политические исследования*. № 6. С. 23-37. https://doi.org/10.17976/jpps/2022.06.03

Статья поступила в редакцию: 17.03.2022. Принята к публикации: 12.07.2022

Аннотация. В статье предложен оригинальный подход к концептуализации проблемы взаимного влияния международной помощи и санкционного давления. В первом разделе обозначены теоретико-методологические рамки исследования. Демаркированы границы ключевых понятий, подчеркнуто разнообразие видов обоих инструментов и осуществляемых с ними операций и выбран такой вариант структурирования комплекса взаимосвязей, который позволяет абстрагироваться от этих различий. Логические цепочки сведены в два основных "измерения": 1) ограничения на оказание помощи и 2) помощь в условиях санкций. Дополнительно предпринята попытка разделить "смычку" на отдельные векторы взаимного влияния и разместить их в специальной матрице, которая строится посредством наложения двух стандартных вариантов разделения акторов по их функциональным ролям – на инициаторов санкций, адресатов санкций и третьи страны, с одной стороны, и провайдеров и реципиентов помощи – с другой. При этом рассмотрены как возможные последствия применения санкционных инструментов, так и возможные действия после/вследствие их использования. Во втором и третьем разделах статьи логические цепочки, относящиеся к каждому измерению, раскрыты с опорой на результаты их осмысления в научной литературе и проиллюстрированы с помощью релевантных примеров из международной практики второй половины XX – начала XXI века. В заключении представлен результат заполнения указанной матрицы и сделан вывод о наличии "смычки" между помощью и санкциями как отдельного объекта исследования. Он должен изучаться совместными усилиями ученых, специализирующихся на анализе как самих этих инструментов, так и внутренней и внешней политики отдельных государств. Это может помочь сформировать базу подлинно репрезентативных кейсов и обнаружить новые, еще не учтенные ее измерения и векторы взаимного влияния между компонентами.

Ключевые слова: экономические санкции, рестриктивные меры, международная помощь, провайдеры помощи, реципиенты помощи, инициаторы санкций, адресаты санкций, третьи страны, права человека, гуманитарные изъятия.

В последние годы в международный политический лексикон прочно вошло латинское слово *nexus*. Обозначает оно многомерную систему устойчивых связей между двумя или более явлениями, которая рассматривается в качестве отдельного феномена, не сводимого к сумме составных элементов. Концептуальному осмыслению – в том числе и в рамках библиографических

обзоров, – подвергаются "смычки" между государством и демократией (*state–democracy nexus*) [Andersen, Møller, Skaaning 2014], безопасностью и развитием (*security–development nexus*) [Юдин 2016], гуманитарной помощью, содействием развитию и обеспечением мира (*humanitarian–development–peace nexus*) [Cimino 2020] и др.

Подобная система связей гипотетически должна была сложиться и между такими неотъемлемыми составляющими мировой политики, как международная помощь и санкционное давление. В XXI в. в условиях расширения географии зон внутриполитической нестабильности и обострения межгосударственного соперничества наблюдается заметный рост числа страновых кейсов, где такого рода связи становятся важнейшим фактором изменения обстановки, привлекая пристальное внимание как лиц, принимающих решения, так и экспертов. Наиболее часто в этом контексте в последние годы рассматривались дилеммы развития ситуации вокруг таких государств, как Сирия, Венесуэла, Беларусь, Афганистан.

Несмотря на обилие исследований конкретно-эмпирического характера, уровень теоретико-методологической проработки интересующей нас "смычки" оставляет желать лучшего. По сути, рассматриваются лишь частные ее проявления, такие как роль помощи третьих стран в эрозии санкционных режимов [Early 2015; Early, Jadoon 2016 и др.] или меры по приостановке оказания помощи (*aid sanctions*) [Crawford 1997, 2001; Lebovic, Voeten 2009; Nielsen 2013; Swedlund 2017; Jeong 2019, Crawford, Kacarska 2020; Shyrokykh 2021 и др.] и их эффективность. Данная статья призвана восполнить этот явный пробел. Наша цель – верифицировать гипотезу о существовании "смычки" между международной помощью и санкционным давлением как отдельного объекта изучения и предложить оригинальный подход к ее концептуализации с применением принципа декомпозиции – дробления феномена на отдельные "измерения" и векторы взаимного влияния. Результаты этого интеллектуального эксперимента, логика проведения которого будет подробнее обоснована и разъяснена в первом разделе статьи, планируется представить в виде матрицы, пригодной для дальнейшего обсуждения и совершенствования учеными, специализирующимися и на том, и на другом инструменте.

ТОЧКА ОТСЧЕТА

Первый шаг на пути решения поставленной задачи – демаркация содержательных границ обоих понятий, образующих "смычку".

В самом общем виде международная помощь представляет собой передачу средств на льготной или безвозмездной основе – де-юре – в интересах граждан другого государства. Уточнение "де-юре" имеет принципиальное значение – такая помощь не имеет ничего общего с альтруизмом как готовностью *бескорыстно* действовать на пользу другим. Ее провайдеры (доноры) всегда стремятся реализовать собственные политико-стратегические (в том числе имиджевые) и коммерческие интересы, а собственно гуманистические (филантропические) соображения могут лишь дополнять более приземленные мотивы, но не заменяют их полностью.

Международная помощь объединяет крайне широкий спектр инструментов, внешне непохожих друг от друга. Так, по источнику происхождения средств ее можно разделять на официальную и частную; по характеру – на

военную, экономическую, гуманитарную и т.д.; по каналу предоставления средств – на двустороннюю и многостороннюю (с последующим уточнением, направляются ли средства через официальные учреждения страны-реципиента или в обход них); по возвратности – на возмездную (займы) и безвозмездную (гранты); по условиям закупок товаров и услуг – на "связанную" (*tied*), "частично связанную" (*partially tied*) и "несвязанную" (*untied*); по наличию политических требований к стране-реципиенту – на обусловленную (*conditional*) и необусловленную (*non-conditional*) и т.д.

Вариативность проявляет себя при взаимодействии как с относительно стрессоустойчивыми получателями помощи, так и с государствами, где политическая обстановка дестабилизирована. При этом международная помощь становится важнейшим фактором развития ситуации не только в государстве, затронутом нестабильностью, но и в соответствующем регионе, а при определенных условиях – и в глобальном масштабе. Это роднит ее с санкционным давлением, также оказывающим сильный трансграничный эффект.

Понятие "санкционное давление" можно считать производным от более широко употребляемого термина "санкции", который в самом общем виде обозначает намеренные действия государства ("страны-инициатора"), коалиции таких государств или международных организаций по сокращению, ограничению или выходу из таможенных, торговых или финансовых отношений с "целевой страной", или "страной-адресатом" [Hufbauer et al. 2009]. Как и в случае с международной помощью, степень дифференциации санкций крайне высока: их можно разделить по источнику на международные, коллективные и односторонние; по характеру – на торговые, финансовые и др.; по масштабу воздействия – на всеобъемлющие, секторальные и адресные ("умные"), по типам политических целей и т.д. (см. подробнее [Тимофеев 2018]).

При таком видовом разнообразии очевидно, что расплести паутину даже основных "связок" между санкционным давлением и международной помощью весьма непросто. Тем более учитывая разнообразие операций, которые субъект может совершать с каждым из инструментов.

Например, провайдер помощи может начать трансфер средств, увеличить или снизить их объемы, временно приостановить – полностью или частично – или законодательно запретить предоставление помощи. Даже снижение объемов помощи чаще всего мыслится провайдером и воспринимается реципиентом как наказание (санкция) за плохое поведение и сигнал к его исправлению. И наоборот, увеличение помощи или ее разблокировка – как акт поощрения за лояльность или выполнение предъявленных требований. Более того, публичное обещание оказать/увеличить помощь или, наоборот, угрозы сократить/прекратить ее также может подвигнуть реципиента, равно как и других провайдеров помощи – третьи страны, на определенные действия для минимизации возможных негативных последствий.

Схожая логика прослеживается и с санкциями. Спектр операций, совершаемых инициатором санкций, включает не только введение/снятие рестриктивных мер, но и смягчение/ужесточение санкционного давления. Более того, как и в случае с предоставлением помощи, важную роль играют декларативные публичные обещания или угрозы задействовать санкционные инструменты, которые могут быть направлены как на целевую страну, так и на общественность страны-инициатора [там же: 33].

Принимая во внимание вариативность форм международной помощи и санкций, а также разнообразие операций, совершаемых с ними, представляется методологически правильным декомпозировать рассматриваемую "смычку", абстрагируясь от этих различий. Поэтому мы выделили в "смычке" два основных "измерения", которые условно могут быть названы "ограничения на оказание помощи" и "помощь в условиях санкций".

Логика влияния в случае с каждым измерением будет своя. Соответственно, при ее описании имеет смысл наложить друг на друга два стандартных варианта разделения участников взаимодействия на категории, исходя из их функциональных ролей, характерных для исследований международной помощи и санкций. С одной стороны, будет использоваться классическое для трудов в области международной помощи разделение на провайдеров (доноров) и реципиентов. С другой – привычная для разработок по санкционной проблематике триада из инициаторов санкций, адресатов санкций и третьих стран. Это позволит дать максимально развернутые ответы на два ключевых вопроса: 1) какой эффект может производить применение санкционных инструментов на провайдеров и реципиентов международной помощи? 2) какие целенаправленные действия они со своей стороны могут предпринимать на этом фоне – в зависимости от функциональной роли в политике санкционного давления?

Такой подход позволит предложить дополнительный вариант структурирования комплекса взаимосвязей в виде матрицы. Конкретным содержанием она будет наполнена по итогам рассмотрения взаимосвязей внутри каждого "измерения" в последующих двух разделах.

ОГРАНИЧЕНИЯ НА ОКАЗАНИЕ ПОМОЩИ

Ограничения на оказание помощи можно равнозначно рассматривать и в контексте оперирования инструментами помощи, и как способ осуществления санкционного давления. Прекратить – бессрочно или временно – оказывать помощь инициатор санкций может в нескольких случаях.

Вариант № 1: страна – адресат санкций совершает некие действия или в ней происходят некие события, которые инициатор санкций *ранее* законодательно определил в качестве основания для наложения запрета на оказание помощи. При этом адресат санкций не обязательно должен фактически получать такую помощь – блокируется сама возможность.

Первопроходцем и безусловным лидером в применении таких запретов являются США: ограничения накладываются как на двустороннюю помощь (соответствующие обязательства налагаются конгрессом на президента/госсекретаря), так и на действия представителей США в многосторонних финансовых институтах (Всемирном банке, МВФ и региональных банках развития), которым – через министра финансов – предписывается голосовать против выделения займов и грантов государствам – адресатам санкций [Бартенев 2018]. Последнее – одна из главных причин, почему, например, тот же МВФ, несмотря на предусмотренную уставными документами роль кредитора последней инстанции, регулярно воздерживался от предоставления займов подсанкционным странам [Peksen, Woo 2018]. При этом практически всегда американский конгресс дает исполнительной власти право осуществить "изъятие" (*waiver*), т.е. не вводить ограничения – в первую очередь исходя из

интересов национальной безопасности, а также по гуманитарным соображениям.

В самом общем виде корпус запретов можно разделить на три крупных блока. Ограничения со стороны США могут налагаться: 1) из-за действий страны-реципиента, наносящих ущерб их экономическим интересам; 2) из-за факторов, имеющих отношение к внутриполитической жизни целевой страны; 3) из-за внешнеполитической деятельности страны-адресата. К первому блоку относятся, в частности, национализация, экспроприация американской собственности, разрыв или аннулирование действующих соглашений с американскими физическими или юридическими лицами; ко второму – препятствование эмиграции, грубые нарушения прав человека; осуществление государственного переворота, в котором решающую роль играют военные; отсутствие должного контроля за оборотом наркотиков и др., к третьему – разрыв дипломатических отношений с США, нарушение режима ядерного нераспространения и др.

В каждом блоке есть ограничения, основанием для введения которых становятся те или иные операции с международной помощью. С одной стороны, речь идет о действиях с помощью, получаемой от США, как то: использование американской помощи для выплаты средств собственникам экспроприированной или национализированной американской собственности; прекращение обслуживания задолженности по предоставленным США льготным займам; перенаправление ресурсов помощи развитию на военные нужды; препятствование поставкам американской гуманитарной помощи; использование американской помощи для содействия реализации проектов, финансируемых коммунистическими странами[1]. С другой стороны – о действиях, обусловленных трансфером средств на льготной или безвозмездной основе вовне, включая поддержку международного терроризма[2] и оказание экономической и военной помощи странам – спонсорам терроризма. В случае с ограничениями данного типа “смычка” между санкциями и международной помощью получается максимально плотной.

С 2014 г. конгресс начал включать в законы об ассигнованиях пункт о запрете на оказание помощи правительствам стран, которые поддерживают воссоединение Крыма с Россией, а также финансируют меры, косвенно признающие суверенитет России над Крымом или любой другой территорией Украины. С 2016 г. запрещается также оказание помощи правительствам, которые признают независимость Абхазии и Южной Осетии. В обоих случаях, впрочем, исполнительной власти предоставляется право обходить эти ограничения, если того требуют интересы национальной безопасности США.

Индивидуальные ограничения вводились США и в отношении отдельных стран за их действия, сопряженные с оказанием международной помощи. Один недавний пример – Закон о противодействии противникам США посредством санкций 2017 г. (P.L. 115-44), который ввел ограничения на предоставление помощи правительствам стран, поставляющим товары и услуги военного назначения в Северную Корею. Другой – принятый в декабре 2019 г. в составе Закона о национальной обороне (P.L. 116-92) так называемый Закон

[1] Не предусматривает права на “изъятие”.

[2] Предполагает ограничения оказания помощи как на двусторонней, так и на многосторонней основе.

о защите гражданского населения Сирии ("Закон Цезаря"), предусмотревший введение санкций против лиц, помогающих правительству САР или подконтрольным ему структурам или сотрудничающих с сирийскими гражданами, уже находящимися под санкциями.

В вопросах кодификации и применения ограничений на оказание помощи США, несомненно, обладают наиболее богатым опытом, но не уникальным. Схожие по смыслу нормы можно найти и в законодательстве других стран и объединений.

Вариант № 2: если инициатор санкций считает действия субъекта мировой политики заслуживающими наказания посредством введения *дополнительных индивидуальных (адресных)* ограничений на трансфер ему ресурсов на льготной или безвозмездной основе.

Провайдеры помощи нередко прибегают и к введению специфических ограничений на оказание помощи (всех или отдельных ее видов) тем или иным странам-реципиентам – в дополнение к предусмотренным законодательством рестрикциям универсального характера. Наиболее часто этот инструмент задействуют англосаксонские государства, в первую очередь США. Под американские санкции такого рода в разные годы подпадали Куба, Аргентина, Никарагуа, Сальвадор, Пакистан, ЮАР, Афганистан и др. Абсолютное большинство запретов было введено в эпоху холодной войны и отменено еще до распада биполярного мира, но в последние годы власти Соединенных Штатов Америки вновь стали активно их применять.

Вариант № 3: если инициатор санкций считает, что реципиент предоставляемой им политически обусловленной помощи не выполнил предъявляемые требования. Временная приостановка предоставления помощи (или угроза совершить такого рода действия) получила в англоязычной литературе двусмысленное название '*aid sanctions*'. При этом наиболее часто санкции вводятся в ответ на нарушение прав человека или отход от демократического пути развития, но свертываются чаще финансовые трансферы по правительственной линии, в то время как помощь, идущая в обход государственных структур, сохраняется. Это повышает эффективность санкций, параллельно налагаемых на правительственные структуры: прямое давление "сверху" подкрепляется инспирированием давления "снизу" [Pospieszna, Weber, 2020].

Рассматривая такие ограничения, ученые задаются вопросом о последовательности их применения провайдерами помощи. Первым заострил внимание на крайней селективности в применении такого рода ограничительных мер британский ученый Г. Кроуфорд [Crawford 1997; Crawford 2001]. Другие исследователи (например, [Lebovic, Voeten 2009; Nielsen 2013]) позже конкретизировали, что наложению соответствующих санкций мешают в первую очередь геополитические интересы стран-доноров. Особенно непоследовательной на фоне других провайдеров выглядит политика США – в том числе в вопросах приостановки помощи после государственных переворотов [Masaki 2016]. Р. Нильсен из Массачусетского технологического института (США) пришел к выводу, что подобные рестриктивные меры вводятся главным образом в тех случаях, когда страны-нарушители не имеют близких политических связей с государством-донором, когда совершаемые ими нарушения имеют прямые политические последствия для государства-донора или получают широкое освещение в государстве-доноре [Nielsen 2013]. Г. Кроуфорд в совместной статье с С. Какарска подчеркнул, что в XXI в.

селективность в применении санкций на оказание политически обусловленной помощи предопределялась в том числе перенесением акцентов с продвижения ценностей на обеспечение безопасности западных стран [Crawford, Kacarska 2020]. В то же время доцент Центра анализа и урегулирования международных конфликтов Университета Неймегена (Нидерланды) Х. Сведлунд пришла к выводу, что следует учитывать также и стимулы к приостановке помощи, возникающие в конкретных органах исполнительной власти, которые могут в конечном счете возобладать над стратегически мотивированным стремлением не приостанавливать помощь [Swedlund 2017].

Такая логика, по нашему мнению, может работать по-разному в случае со "связанной" и обусловленной помощью. При оказании "связанной" помощи некоммерческие и коммерческие организации, выступающие в роли поставщиков соответствующих товаров и услуг, извлекают зримые материальные дивиденды. Как следствие, они активно лоббируют увеличение бюджетных ассигнований на цели оказания международной помощи и выступают против их сокращения – как в целом, так и применительно к отдельным видам помощи, секторам и реципиентам. Особенно ярко это проявляется в случае с военной помощью, которая предоставляется чаще всего в виде грантов на поставки военной продукции, закупаемой у узкого круга предприятий оборонно-промышленного комплекса в государстве-провайдере.

Удержание помощи порождает последствия для всех участников взаимодействия – самого инициатора санкций, адресата санкций и третьих стран. Инициатор санкций получает возможность перепрограммировать бюджетные ассигнования, которые высвободились в результате заморозки средств провинившемуся реципиенту, и перенаправить их в другие, менее проблемные страны. Последние же могут стать невольными бенефициарами обострения противоречий между инициатором и адресатом рестриктивных мер, но параллельно могут начать хеджировать риски возможного применения таких мер к ним самим через снижение зависимости от инициатора санкций и переориентацию на других, менее склонных к вмешательству во внутриполитические процессы провайдеров помощи – в первую очередь КНР. В то же время в случае, если санкции введены против крупного государства, которое обладает действительно заметным влиянием на международной арене и отношения с которым другие реципиенты помощи хотят развивать, они могут начать участвовать в кампаниях за отмену наложенных на это государство санкций.

Перекрывая канал помощи той или иной стране, государство нередко утрачивает и определенный рычаг влияния на политическую ситуацию через взаимодействие по правительственной линии по вопросам оказания помощи. После полной или частичной приостановки оказываемой помощи инициатор санкций начинает внимательно отслеживать поведение как целевой страны, так и третьих стран. Возобновить помощь он может либо вследствие изменения внутренней или внешней политики правительства адресата санкций, либо (гипотетически) вследствие эрозии санкционного режима (из-за действий третьих стран). Безусловно, чаще всего инициатор санкций отказывается от возобновления помощи в случае невыполнения требований целевой страной.

Это подводит к вопросу об эффективности *aid sanctions*. Б. Эрли и А. Джадун, рассмотрев американский опыт использования политически мотивированных угроз введения санкций в 1960-2010-х годах [Early, Jadoon

2016], пришли к выводу, что такие меры в целом сопряжены с существенно меньшими издержками для инициаторов, нежели торговые санкции, но могут быть очень ощутимыми для адресатов. Чем более крупные объемы внешней помощи государство-инициатор предоставляет целевой стране, тем эффективнее угрозы введения санкций и тем агрессивнее себя ведет инициатор в случае, если адресат сопротивляется санкционному давлению.

Корейский исследователь Чин Мун Чон полагает, что прекращение помощи государству-адресату санкций ускоряет его "капитуляцию", поскольку от сопряженных с такими действиями издержек страдают главным образом элиты и сторонники правящего режима. Однако со временем этот эффект становится менее ощутим, ибо объекты санкций адаптируются к негативным последствиям рестриктивных мер [Jeong 2019]. В свою очередь К. Широких из Стокгольмского университета (Швеция) доказывает, что замораживание экономической помощи оказывает меньший эффект, чем эмбарго на поставки оружия, и проявляет себя с трехлетним лагом [Shyrokykh 2021].

Проверка представленных в зарубежной литературе гипотез касательно факторов, обусловливающих селективность и эффективность применения ограничений на оказание помощи, не входит в число задач нашего исследования. Но крайне важно указать на полное отсутствие трудов, которые бы оценивали зависимость степени последовательности в применении таких ограничений и их результативности от того, в каких именно формах предоставляется помощь.

ПОМОЩЬ В УСЛОВИЯХ САНКЦИЙ

Санкционное давление также может выступать как триггером для осуществления тех или иных операций с международной помощью, так и препятствием на пути ее оказания.

Безусловно, самое логичное последствие введения санкций – усложнение политической и экономической ситуации в целевой стране и увеличение потребностей государства-адресата в финансовых ресурсах. Если под санкции подпадает развивающаяся страна – реципиент помощи, выходов для нее просматривается три: 1) выполнить требования, предъявляемые инициатором(-ами) введения рестриктивных мер (капитулировать); 2) постараться компенсировать финансовые потери за счет обращения за помощью к третьим странам или 3) увеличить объем внутренних заимствований[3].

На провайдера помощи санкции оказывают эффект и в том случае, если он сам стал адресатом санкций, и тогда, когда рестриктивные меры были введены в отношении получателей предоставляемых им ресурсов.

В случае, если санкции вводятся против провайдера помощи, он с большой вероятностью сталкивается с повышением рисков сохранения прежнего уровня внешнеполитической активности. Импульс к сокращению объемов направляемой за рубеж помощи могут давать как прямые последствия ухудшения экономической конъюнктуры – сокращение доходов и увеличение расходов бюджета, так и социально-политические – рост недовольства населения самим фактом выделения средств за рубеж в усложнившихся условиях. Однако государство – провайдер помощи будет воспринимать эти импульсы по-разному, в зависимости от целого ряда факторов, действующих на индивидуальном, внутригосударственном и структурном уровнях, и может выбрать один из следующих путей.

[3] О третьей опции см. [Dom, Roger 2020].

Путь № 1. "Затягивание поясов": провайдер минимизирует издержки и, исходя из этого, сокращает объемы помощи, направляемой вовне. Характерным примером может служить Венесуэла, которая на фоне осложнения экономической ситуации под влиянием ужесточения односторонних американских санкций во второй половине 2010-х годов существенно снизила дисконт на поставки нефти на Кубу – один из ключевых элементов деятельности Каракаса как провайдера помощи (по некоторым оценкам, скидка уменьшилась с 73,6% в 2012 г. до 32,9% в 2018 г.) [Luis 2019].

Путь № 2. "Повышение ставок": провайдер помощи, оказавшись под санкциями, стремится сохранить высокий уровень конфронтации с инициаторами рестриктивных мер и увеличивает объемы поддержки дружественных ему стран, где он имеет жизненно важные интересы, или оппозиционных сил в недружественных странах, которые инициировали санкции или присоединились к ним.

Показательным примером в этом плане может служить Иран, который на введение односторонних и/или международных санкций отвечал "повышением ставок" как в 1980-х годах (в рамках политики экспорта Исламской революции), так и в XXI в. – наращиванием объемов поддержки шиитских группировок в Ираке, движения "Хезболла" в Ливане, правительства Б. Асада в Сирии (особенно после начала гражданской войны в САР). Отчасти в этом же контексте можно рассматривать и существенное увеличение объемов российской официальной помощи развитию (ОПР) после "украинского кризиса" в 2014 г. Если в 2010-2014 гг. среднегодовой объем ОПР, декларированный РФ перед ОЭСР, составлял 473 млн долл., то в следующую "пятилетку" – 2015-2019 гг. – уже 1,288 млрд долл., т.е. почти втрое больше.

При этом наращивание абсолютных объемов международной помощи не является неотъемлемым признаком выбора второго пути. Повышать ставки провайдер может и посредством перераспределения потоков, реструктуризации портфеля в пользу тех форм, видов, каналов оказания помощи, географических или секторальных направлений, где шансы получить политические или экономические дивиденды выше. Также может наблюдаться рост доли облегчения задолженности в портфеле ОПР – тем самым провайдер будет минимизировать объемы выделения новых бюджетных ассигнований в условиях ухудшения экономической конъюнктуры.

Подобная оптимизация портфеля ОПР наблюдалась, в частности, в России после введения против нее санкций в 2014 г. (пусть и в условиях роста совокупных объемов ОПР). Опережающими темпами увеличивались как раз объемы двусторонней помощи, помощи странам – членам ОДКБ, а также списания задолженности. Высока вероятность того, что процесс изменения структуры российской ОПР ускорится на фоне тех беспрецедентно жестких санкций, граничащих с экономической войной, которые были введены против РФ в 2022 г. в связи с ее действиями на Украине.

В случае же, если первичные или вторичные санкции вводятся против партнера(-ов) того или иного провайдера международной помощи, последний также может избрать одну из двух стратегий.

Стратегия № 1 "Минимизация рисков": провайдер может счесть нецелесообразным дальнейшее оказание помощи партнеру, попавшему под санкции, – либо в связи с объективным снижением потенциальной отдачи от трансфера ресурсов, либо – что более вероятно, – из опасений самому стать объектом вторичных санкций. Характерный пример – крайне осторожная политика

монархий Персидского залива [Roebuck 2021] и отчасти Китая [Матвеев 2020: 335-336] в вопросах взаимодействия с сирийским правительством после принятия в США "Закона Цезаря".

Стратегия № 2 "Заполнение вакуума": в условиях введения третьими странами санкций в отношении его партнеров провайдер может нарастить объемы поддержки в целях расширения влияния и заполнения образовавшегося "вакуума". Реальность такого сценария подтвердили, в частности, профессор Университета штата Нью-Йорк в Олбани Б. Эрли и А. Джадун из Военной академии США в Вест-Пойнте на материале множества кейсов применения односторонних санкций США в 1960-2000-х годах [Early, Jadoon 2019]. Заполнить вакуум могут стремиться субъекты – государственные и негосударственные, – которые уже находятся под санкциями, – эта логика определяла действия ряда структур из Ирана и России в Сирии после принятия "Закона Цезаря".

Большие объемы помощи адресату санкций со стороны третьих стран, готовых выступить в роли "черного рыцаря" (*black knight*), могут либо изначально обессмыслить введение жестких санкций инициатором, либо существенно ограничить потенциал их воздействия. Так, Б. Эрли разделяет подрыв санкций посредством оказания помощи (*aid-based sanctions busting*) и подрыв санкций посредством ведения торговли (*trade-based sanctions busting*), отмечая, что эти две стратегии поведения обусловливаются разными соображениями и оказывают различное воздействие на результативность санкционного давления [Early 2015].

По мнению Б. Эрли, для выбора стратегии подрыва санкций посредством оказания помощи третьи страны должны: 1) иметь необходимые финансовые ресурсы; 2) иметь ярко выраженную политическую и идеологическую заинтересованность в подрыве санкционного режима; 3) осознавать неосуществимость альтернативной стратегии подрыва санкций с помощью торговли. Но даже если все эти условия выполняются, требуется, чтобы лидеры государств – адресатов санкций активно добивались поддержки своих потенциальных покровителей [ibidem].

Как следствие, примеры успешного подрыва санкций посредством оказания помощи встречаются в мировой практике довольно редко, но они есть. Достаточно вспомнить многомиллиардную помощь Кубе от СССР и Китая в годы холодной войны и от Венесуэлы и КНР после ее окончания [ibid.: Ch. 7], многомиллиардную российскую помощь Республике Беларусь (в том числе после ужесточения санкционного режима странами Запада, начиная с осени 2020 г.) [Sejersen 2019; Shyrokykh 2021], помощь Сирии со стороны России и Исламской Республики Иран в последнее десятилетие [Матвеев 2020] или многолетнюю помощь КНДР со стороны Китая. С постепенным расширением практики применения рестриктивных мер самой КНР [см. Кашин, Крашенинникова, Пятачкова 2020], возможно, помощь странам – адресатам китайских санкций от западных провайдеров (в первую очередь США) будет зеркально снижать эффективность ограничительных мер китайского правительства.

Вместе с тем введение жестких санкций против крупного государства, тесно интегрированного в мировую экономику, рискует породить мощный каскадный эффект и затронуть не только третьи страны, но и – гипотетически – самого инициатора санкций. Это может как увеличить потребности "нейтральных" реципиентов во внешней помощи, так и предопределить сокращение бюджетных ресурсов, доступных провайдерам для направления за рубеж в качестве помощи. Во втором случае многое будет определяться характером их взаимоотношений

с адресатом санкций: если он стратегически заинтересован в поддержке, то вполне допустима радикальная реструктуризация провайдером портфеля международной помощи. В этом плане крайне важно отследить действия Китая в отношении России на фоне усиления санкционного давления на нее в 2022 г.

Кроме того, введение санкций неизбежно препятствует оказанию международной помощи и достижению ею намеченных результатов.

Санкции могут технически осложнить доведение международной помощи до непосредственных бенефициаров. С одной стороны, большая часть акторов, применяющих рестриктивные меры, активно использует практику введения гуманитарных изъятий (*humanitarian exemptions*), когда санкции не распространяются на помощь гуманитарного характера, направляемую в подсанкционную юрисдикцию. С другой – имеет место такое явление, как "оверкомплаенс" (*overcompliance*) – чрезмерно рьяное соблюдение санкционных предписаний. Финансовые структуры нередко избегают проводить транзакции, сопряженные с трансфером средств в рамках оказания помощи в районах, контролируемых правительством подсанкционной страны, боясь непреднамеренно нарушить санкционный режим. Главным образом речь идет об американских санкциях, за соблюдением которых бдительно следит Минфин США [Тимофеев 2020]. Для обозначения такого деструктивного влияния санкций на гуманитарную обстановку зарубежные эксперты даже изобрели отдельную "смычку" (*humanitarian-sanctions nexus)* [Walker 2021].

Такой эффект отмечается применительно к работе гуманитарных организаций в Сирийской Арабской Республике после введения "Закона Цезаря" [The Carter Center 2020; Daher 2020]. В 2020 г. 12% трансферов в гуманитарных целях отклонялись банками с самого начала, а из тех, которые обрабатывались, 12% до адресата так и не доходили, 32% проводились с задержкой от трех до десяти месяцев [Walker 2021: 707]. Не менее актуальна эта проблема и для Афганистана после прихода к власти движения Талибан, находящегося под международными санкциями ООН.

В целом проблема негативного влияния чрезмерного соблюдения требований регуляторов на процесс реализации гуманитарных изъятий из санкционных режимов простого решения не имеет и по мере дальнейшего расширения зон нестабильности в мире может усугубиться.

Заключение

Представленный в статье подход к осмыслению "смычки" международной помощи и санкций с опорой на принцип декомпозиции позволяет сформировать разветвленную сеть векторов взаимного влияния. Многие векторы так или иначе могут быть отслежены по отдельным исследованиям эмпирического и/или теоретического характера, но ранее никогда не сводились воедино. В схематичном виде совокупность выявленных логических связей можно представить в виде матрицы, построенной в соответствии с обозначенной в первом разделе логикой и дающей нюансированные ответы на поставленные в нем вопросы.

Первая часть матрицы раскрывает влияние санкционного давления на потоки помощи (см. табл. 1). Вторая – варианты действий, осуществляемых после/вследствие введения рестриктивных мер (см. табл. 2).

Приведенные таблицы рельефно отражают сложность и многомерность исследуемой "смычки" и в полной мере подтверждают нашу гипотезу о пра-

вомерности ее рассмотрения в качестве отдельного объекта изучения. Вместе с тем фокус на "смычке" ни в коем случае не должен вести к нивелированию роли других факторов и инструментов воздействия (военно-силовых, дипломатических, информационных), которые могут применяться параллельно субъектами международных отношений в различных страновых контекстах и определять условия задействования как механизмов международной помощи, так и санкционного давления.

Таблица 1 (Table 1)

Возможные последствия применения санкционных инструментов для провайдеров и реципиентов международной помощи

Possible consequences of sanction pressure for aid providers and recipients

Функциональная роль	Возможные последствия
Инициатор санкций – провайдер помощи	– Высвобождение ресурсов для перераспределения в пользу других реципиентов; – Исчезновение дополнительного рычага влияния на политическую ситуацию в стране-реципиенте через диалог с ее правительственными структурами по вопросам оказания помощи; – Появление издержек, связанных с обеспечением контроля за исполнением санкций.
Адресат санкций – провайдер помощи	– Сокращение объема бюджетных средств, доступных для расходования на оказание международной помощи; – Увеличение политических (электоральных) издержек направления средств за рубеж в качестве помощи; – Усложнение процесса проведения финансовых транзакций в пользу стран – реципиентов помощи.
Адресат санкций – реципиент помощи	– Увеличение потребностей во внешней помощи и обострение внутриполитической борьбы за доступ к ресурсам помощи от третьих стран; – Снижение результативности помощи, оказываемой третьими странами; – Усложнение процесса доведения гуманитарной помощи до адресатов.
Третья страна – провайдер помощи	– Повышение рисков взаимодействия с адресатом санкций; – Усложнение процесса проведения финансовых транзакций в пользу адресата санкций; – Сокращение объема бюджетных средств, доступных для расходования на оказание международной помощи (в случае каскадного эффекта от введения санкций против крупного субъекта мировой экономики).
Третья страна – реципиент помощи	– Появление возможности получить более крупные объемы помощи в результате высвобождения ресурсов, ранее направлявшихся адресату санкций; – Увеличение потребностей во внешней помощи (в случае каскадного эффекта от введения санкций против крупного субъекта мировой экономики).

Выбранный подход к выявлению "измерений", в которых можно прочертить соответствующие векторы взаимного влияния, не претендует на то, чтобы быть единственно верным, а сам комплекс выявленных взаимосвязей – на всеохватность.

Наше исследование как раз и призвано послужить стимулом для начала предметного и вдумчивого обсуждения данной проблематики, пока незаслуженно обделенной вниманием российских ученых. Полноценное участие в нем должны принимать не только специалисты по помощи и санкциям, но и исследователи, занимающиеся изучением отдельных стран – инициаторов

и адресатов санкций, с одной стороны, и провайдеров и реципиентов помощи – с другой. Их продуктивное взаимодействие поможет сформировать базу подлинно репрезентативных кейсов и обнаружить новые, пока еще неучтенные измерения и векторы взаимного влияния между компонентами. А они, несомненно, появятся, учитывая масштабы тектонических сдвигов в мировой экономике и мировой политике, наблюдаемых нами сегодня.

Таблица 2 (Table 2)

Возможные действия провайдеров и реципиентов помощи после/вследствие применения санкционных инструментов

Possible actions of aid providers and recipients after/due to sanction pressure

Функциональная роль	Возможные действия
Инициатор санкций – провайдер помощи	– Возобновление помощи в связи с исчезновением основания для применения санкций; – Возобновление помощи в результате эрозии санкционного режима; – Отказ от возобновления помощи из-за невыполнения требований адресатом.
Адресат санкций – провайдер помощи	– Выполнение требований, предъявляемых инициатором(-ами) санкций (“Капитуляция”); – Сокращение объемов внешней помощи (“Затягивание поясов”); – Увеличение объемов внешней помощи (“Повышение ставок”); – Реструктуризация портфеля внешней помощи.
Адресат санкций – реципиент помощи	– Выполнение требований, предъявляемых инициатором (-ами) санкций (“Капитуляция”); – Обращение за помощью к третьим странам; – Замещение внешних ресурсов за счет внутренних заимствований.
Третья страна – провайдер помощи	– Сокращение объемов помощи адресату санкций (“Минимизация рисков”); – Увеличение объемов помощи адресату санкций (“Заполнение вакуума”); – Реструктуризация портфеля помощи для высвобождения дополнительных средств для адресата санкций.
Третья страна – реципиент помощи	– Борьба за ресурсы, высвободившиеся в результате введения санкций; – Хеджирование рисков через снижение зависимости от государства – инициатора санкций.

DOI: 10.17976/jpps/2022.06.03

INTERNATIONAL ASSISTANCE AND SANCTIONS PRESSURE: GEOMETRY OF INTERLINKAGES

V.I. Bartenev[1]

[1] *Lomonosov Moscow State University. Moscow, Russia*

BARTENEV, Vladimir Igorevich, Cand. Sci. (Hist.), Associate Professor, Department of International Organizations and World Political Processes, Director of Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University, email: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru

Bartenev, V.I. (2022). International assistance and sanctions pressure: geometry of interlinkages. *Polis. Political Studies*, 6, 23-37. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2022.06.03

Received: 17.03.2022. Accepted: 12.07.2022

Abstract. This paper presents a novel approach to the conceptualization of an increasingly relevant nexus between international assistance and sanctions pressure. The first section outlines the theoretical and methodological framework of the study. It demarcates the borders of each concept and exposes numerous

variations of foreign policy tools as well as forms of their usage. It reveals and structures a net of interlinkages in such a way that allows to overlook these differences. The strings of logic are first grouped into two 'dimensions' – 'aid sanctions' and 'aid under sanctions' and then placed within a special matrix built on the juxtaposition of two conventional actor typologies 1) sender countries, target countries and third countries, and 2) aid providers and aid recipients. The possible impact of sanctions on aid absorption or provision as well as on the actors' choices in dealing with the consequences of sanctions pressure are considered. The second and the third sections outline and explain the correspondent strings of logic within each dimension with the help of scholarly literature and relevant examples from world politics of the XX – XXI centuries. The conclusion contains a completed matrix and argues for the existence of a 'aid–sanctions nexus' as a distinctive phenomenon and a research topic to be explored by aid and sanctions experts as well as area specialists. The in-depth knowledge of the factual fabric might help build a dataset of representative cases and discover unknown dimensions and vectors of mutual influence between its components.

Keywords: international assistance, sanctions pressure, restrictive measures, aid providers, aid recipients, sender country, target country, third countries, human rights, humanitarian exemptions.

References

Andersen, D., Møller, J., & Skaaning, S.-E. 2014. The state-democracy nexus: conceptual distinctions, theoretical perspectives, and comparative approaches. *Democratization*, 21(7), 1203-1220. https://doi.org/10.1080/13510347.2014.960206

Cimino, D.A. 2020. The humanitarian-development-peace nexus: solving Rubik's cube in policy and practice. *Journal of International Cooperation and Development*, 3(1). https://doi.org/10.36941/jicd-2020-0011

Crawford, G. (1997). Foreign aid and political conditionality: issues of effectiveness and consistency. *Democratization,* 4(3), 69-108. https://doi.org/10.1080/13510349708403526

Crawford, G. (2001). Foreign aid and political reform. London: Palgrave Macmillan.

Crawford, G., & Kacarska, S. (2019). Aid sanctions and political conditionality: continuity and change. *Journal of International Relations and Development,* 22, 184-214. https://doi.org/10.1057/s41268-017-0099-8

Daher, J. (2020). Invisible sanctions: how overcompliance limits humanitarian work on Syria challenges of fund transfer for non-profit organizations working on Syria. *IMPACT – Civil Society Research and Development*. https://www.impact-csrd.org/invisible-sanctions

Dom, R., & Roger, L. (2020). Debt or alive: Burundi's fiscal response to economic sanctions. *International Studies Quarterly*, 64(2), 369-379. https://doi.org/10.1093/isq/sqaa007

Early, B.R. (2015). Busted sanctions: explaining why economic sanctions fail. Stanford, CA: Stanford University Press.

Early, B.R., & Jadoon, A. (2016). Do sanctions always stigmatize? The effects of economic sanctions on foreign aid. *International Interactions*, 42(2), 217-243. https://doi.org/10.1080/03050629.2016.1093477

Early, B.R., & Jadoon, A. (2019). Using the carrot as the stick: US foreign aid and the effectiveness of sanctions threats. Foreign Policy Analysis, 15(3), 350–369. https://doi.org/10.1093/fpa/orz007

Hufbauer, G., Shott, J., Elliott, K., & Oegg, B. (2009). Economic sanctions reconsidered. Third edition. Washington: Peterson Institute for International Economics.

Jeong, J.M. (2019). Do sanction types affect the duration of economic sanctions? The case of foreign aid. *International Political Science Review*, 40(2), 231-245. https://doi.org/10.1177%2F0192512117753150

Lebovic, J.H., & Voeten, E. (2009). The cost of shame: international organizations and foreign aid in the punishing of human rights violators. *Journal of Peace Research,* 46(1), 79-97. https://doi.org/10.1177%2F0022343308098405

Luis, L.R. (2019). Venezuela's Cuban burden. *Association for the Study of the Cuban Economy*. https://www.ascecuba.org/venezuelass-cuban-burden/

Masaki, T. (2016). Coups d'état and foreign aid. *World Development*, 79(3), 51-68. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.11.004

Nielsen, R.A. (2013). Rewarding human rights? Selective aid sanctions against repressive states. *International Studies Quarterly,* 57(4), 791-803. https://doi.org/10.1111/isqu.12049

Peksen, D., & Woo, B. (2018). Economic sanctions and the politics of IMF lending. *International Interactions*, 44(4), 681-708. https://doi.org/10.1080/03050629.2018.1429427

Pospieszna, P., & Weber, P.M. (2020). Amplifying and nullifying the impact of democratic sanctions through aid to civil society. *International Interactions,* 46(5), 724-748. https://doi.org/10.1080/03050629.2020.1791108

Roebuck, W. (2021). Gulf reengagement with Syria: heading into the wall. *The Arab Gulf States Institute in Washington*. URL: https://agsiw.org/gulf-reengagement-with-syria-heading-into-the-wall

Sejersen, M. (2019). Democratic sanctions meet black knight support: revisiting the Belarusian case. *Democratization*, 26(3), 502-520. https://doi.org/10.1080/13510347.2018.1551886

Shyrokykh, K. (2021). Human rights sanctions and the role of black nights: evidence from the EU's Post-Soviet neighbours. *Journal of European Integration*, 44(3), 429-449. https://doi.org/10.1080/07036337.2021.1908278

Swedlund, H.J. (2017). Can foreign aid donors credibly threaten to suspend aid? Evidence from a cross-national survey of donor officials. *Review of International Political Economy*, 24(3), 454-496. https://doi.org/10.1080/09692290.2017.1302490

The Carter Center. (2020). Navigating humanitarian exceptions to sanctions against Syria challenges and recommendations. Atlanta: The Carter Center.

Walker, J. (2021). The public policy of sanctions compliance: a need for collective and coordinated international action. *International Review of the Red Cross*, 103(916-917), 705-716. https://doi.org/10.1017/S181638312100093X

Bartenev, V.I. (2018). Aid prohibition as a tool of the U.S. foreign policy: de jure and de facto. *MGIMO Review of International Relations*, 6, 110-140. (In Russ.) https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-110-140

Kashin, V.B., Krasheninnikova L.S., & Piatachkova, A.S. (2020). Chinese economic sanctions policy: theory and practice. *Comparative Politics Russia*, 11(2), 123-138. (In Russ.) https://doi.org/10.24411/2221-3279-2020-10024

Matveev, I.A. (2020). Siriya v konflikte [Syria in Conflict]. Moscow: Institute of Oriental Studies of the Russian Academy of Sciences. (In Russ.)

Timofeev, I.N. (2018). Economic sanctions as a concept of power politics. *MGIMO Review of International Relations*, 2, 26-42. (In Russ.) https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42

Timofeev, I.N. (2020). "Sanctions for sanctions violation": U.S. Department of Treasury enforcement actions against financial sector. *Polis. Political Studies*, 6, 73-90. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.06

Yudin, N.V. (2016). Security-development nexus: dilemmas of conceptualization. *Moscow University Journal of World Politics*, 8(1), 39-71. (In Russ.)

Литература на русском языке

Бартенев В.И. 2018. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto. *Вестник МГИМО-Университета*. № 6. С. 110-140. https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-110-140

Кашин В.Б., Крашенинникова Л.С., Пятачкова А.С. 2020. Китайская политика в сфере применения экономических санкций: теория и практика. *Сравнительная политика*. Т. 11. № 2. С. 123-138. https://doi.org/10.24411/2221-3279-2020-10024

Матвеев И.А. 2020. *Сирия в конфликте*. М.: ИВ РАН.

Тимофеев И.Н. 2018. Экономические санкции как политическое понятие. *Вестник МГИМО-Университета*. № 2. Р. 26-42. https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42

Тимофеев И.Н. "Санкции за нарушение санкций": принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора. *Полис. Политические исследования*. 2020. № 6. С. 73-90. https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.06

Юдин Н.В. 2016. Связка "безопасность – развитие": проблемы теоретического осмысления. *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*. Т. 8. № 1. С. 39-71.