DOI: 10.17976/jpps/2018.04.05

САНКЦИИ США ПРОТИВ ИРАНА: ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ И ВОЗМОЖНЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

И.Н. Тимофеев

ТИМОФЕЕВ Иван Николаевич, кандидат политических наук, доцент кафедры политической теории МГИМО МИД России, программный директор Российского совета по международным делам (РСМД), Москва. Для связи с автором: itimofeev@russiancouncil.ru

Тимофеев И.Н. Санкции США против Ирана: опыт применения и перспективы развития. – Полис. Политические исследования. 2018. № 4. С. 56-71. https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.05

Статья поступила в редакцию: 31.05.2018. Принята к публикации: 08.06.2018

Аннотация. Статья исследует политику экономических санкций США против Ирана. Актуальность темы вновь возросла после выхода США из Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) по иранской ядерной программе. Выход США из СВПД означает очередной виток санкционной войны против Ирана. Он ставит вопрос о перспективах эффективности новых санкций с точки зрения возможности США заставить Иран принять ключевые политические требования США. За этим вопросом кроются более фундаментальные исследовательские вопросы: почему санкции оказываются эффективными в одних случаях и проваливаются в других? Почему в одних случаях "страна-цель" идет на уступки, а в других проявляет упорство и приверженность своему политическому курсу даже несмотря на потери от санкций? Гипотеза, предлагаемая автором статьи, базируется на результатах количественного исследования Невина Бапата и его коллег, которые на основе анализа базы TIES (888 эпизодов санкций) пришли к выводу о значимости таких факторов, как ущерб от санкций и наличие коалиции стран-инициаторов. Мы исходим из гипотезы о том, что успех санкций определяется степенью ущерба экономике страны и устойчивостью санкционной коалиции. Мы также принимаем во внимание роль других факторов (наличие альтернативных торговых партнеров, внутриполитический консенсус и т.п.). Гипотеза тестируется на основе метода кейс-стади, источниковую базу составляют нормативно-правовые документы, регламентирующие санкционную политику. Проведенный анализ выявил, что на иранском кейсе взаимосвязь ущерба от санкций и их эффективности можно оценить в категориях "парадокса Дрезнера" – в действиях против политических противников максимизация санкций дает нелинейный эффект – прилагаемые усилия непропорциональны получаемым результатам (значительные усилия, незначительные результаты). В иранском случае важную роль сыграл также фактор устойчивости коалиций: односторонние действия США были неэффективными за исключением случаев применения военной силы. Проведенный анализ позволяет прогнозировать неэффективность санкций США после выхода из СВПД с точки зрения выполнения Ираном американских политических требований.

Ключевые слова: санкции; США; Иран; СВПД; санкционная коалиция; ущерб от санкций; эффективность санкций; ООН; конгресс США; президент США.

Выход США из Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) по иранской ядерной программе вновь обострил вопрос о санкциях против Ирана. Решение Д. Трампа по СВПД означает возврат США ко всему комплексу экономических санкций, которые накладывались на Тегеран до заключения "ядерной сделки". Демарш американской администрации резко увеличил неопределенность для международного бизнеса и торговых пар-

тнеров Ирана в силу экстерриториальности санкций США. Американский минфин уполномочен конгрессом и администрацией штрафовать или применять иные меры против отдельных лиц, компаний и государств, которые сотрудничают с Ираном по обозначенному американцами кругу вопросов. Решение Д. Трампа подверглось резкой критике всех участников СВПД, включая союзников США. Сложившаяся ситуация является индикатором новой логики международных отношений по вопросу иранской ядерной программы и других тем, в которых подходы ключевых участников разошлись существенным образом. По всей видимости, сложившаяся ситуация будет носить долгосрочный характер с учетом того, что США вряд ли пересмотрят свое решение.

Новые реалии вокруг СВПД порождают исследовательские проблемы, которые можно сформулировать в виде ряда вопросов. Вопрос прогнозного свойства состоит в том, насколько эффективной будет новая санкционная политика США против Ирана. Иными словами, в какой степени американцам удастся заставить Иран изменить свой политический курс и выполнить ключевые политические требования? Складывающаяся ситуация также требует ревизии более фундаментальных вопросов, актуальных для исследований политики экономических санкций. К числу главных, конечно же, относится вопрос, почему санкции оказываются эффективными в одних случаях, и проваливаются в других. Почему иногда "страна-цель" идет на уступки, а иногда проявляет упорство и приверженность своим целям даже несмотря на потери от санкций?

Гипотеза исследования заключается в том, что эффективность санкций зависит от двух базовых факторов. Первый – ущерб, который несет страна-цель в результате применения против нее экономических санкций. Чем выше такой ущерб, тем больше вероятность того, что страна-цель пойдет на уступки. Второй фактор – степень консолидации коалиции стран-инициаторов санкций на основе международных институтов (прежде всего ООН). Чем более консолидирована коалиция и чем более согласованы ее действия, тем больше вероятность, что страна-цель пойдет на уступки. Очевидно, что такая зависимость нелинейна. Например, в одних случаях минимальный ущерб или минимальная консолидация приносят результаты, а в других – даже огромные потери и согласованность действий инициаторов оставляют санкции безуспешными. Тем не менее для нас важны направление зависимости и характер причинно-следственной связи.

Также нужно учитывать, что помимо указанных факторов существует целый набор других независимых переменных. Среди них степень консолидации политического режима и внутриполитическая стабильность страны-цели, внутреннее единство по вопросу санкций в странах-инициаторах, набор используемых санкционных инструментов, баланс сил между страной-целью и странами-инициаторами, характер политических отношений между инициаторами и целями, уровень развития и диверсификации экономики страны-цели, угроза использования силы, наличие "черных рыцарей" – альтернативных торговых и финансовых партнеров, ведущих дела со страной-целью вопреки санкциям других стран и т.п.

Факторы ущерба и коалиции выносятся в качестве главных с учетом недавних количественных исследований, в которых влияние тех или иных переменных "взвешивалось" на основе анализа базы данных *TIES* для 888 эпизодов

санкционных войн. В частности, исследование Нэвина Бапата и его коллег показало, что ущерб от санкций и наличие коалиции на базе международных организаций – наиболее значимые факторы успеха санкций [Bapat et al. 2013: 79-98]. Однако результаты количественного анализа следует воспринимать с осторожностью. Они чувствительны к изменению условий и параметров. Многочисленные исследования независимых переменных эффективности санкций далеко не всегда показывали сопоставимые результаты. Среди ключевых можно выделить работы Гарри Хафбауэра и его коллег [Hufbauer et al. 2009], Дениела Дрезнера [Drezner 2015], Сюзан Аллен [Allen 2005], Шейн Бонетти [Bonetti 1998], Брайана Ерли [Early 2011], Вильяма Кэмпфера и его коллег [Chao, Kaempfer, Lowenberg 2003], Валентина Крастева [Krustev 2010] и многих других.

Мы посмотрим на причинно-следственные связи между указанными переменными на примере санкций против Ирана. Статья выполнена в логике анализа кейса (*case-study analysis*), а не количественных исследований в духе упомянутых выше работ. Термин *кейс-стади* будет использован в том смысле, в котором его определяет Джон Герринг в фундаментальной работе об этом исследовательском методе [Gerring 2007]. В качестве примеров такого подхода для анализа иранского случая могут быть использованы работы Тиса Ван дер Граафа [Graaf 2013] и Сюзан Мелоуни [Maloney 2015].

Главный тезис работы состоит в том, что очередной виток санкций США против Ирана после выхода из СВПД вряд ли приведет к изменению позиций Ирана по выполнению американских требований. Новая политика санкций США будет неэффективной. Это объясняется тем, что США не смогут создать устойчивую международную коалицию стран-инициаторов на базе СБ ООН и за его пределами. А это, в свою очередь, позволит Ирану обходить санкции против его энергетического сектора – наиболее чувствительной отрасли иранской экономики, то есть Иран сможет минимизировать ущерб от санкций. Текущая ситуация коренным образом отличается от политики, приведшей Иран за стол переговоров в 2013 г. Тогда США, наоборот, смогли создать устойчивую коалицию и добиться высокого ущерба, сочетая финансовые и секторальные санкции. Международно-правовая легитимность санкций позволяла широко использовать принцип экстерриториальности. Предшествовавшие этому успеху односторонние действия США в 1980-е и 1990-е годы эффективными не были, что дает основания предполагать, что односторонние шаги вряд ли принесут успех и на текущем этапе.

Ключевой исследовательской процедурой нашего анализа будет изучение политической истории санкций против Ирана на различных этапах. Понятие санкций и его отношения с близкими категориями (торговые войны и др.) рассмотрено в недавней работе [Тимофеев 2018]. В качестве источниковой базы используется главным образом нормативно-правовая база США, регулирующая антииранские санкции, резолюции СБ ООН и другие документы. Методология статьи выдержана в духе “старого институционализма” с его акцентом на изучении формальных установлений и “правил игры”.

НАЧАЛЬНЫЙ ЭТАП: ОТ ОДНОСТОРОННИХ САНКЦИЙ К ПОИСКУ КОАЛИЦИИ

Санкции против Ирана исторически вводились как с целью сдерживания его ядерных амбиций, так и по более широкому кругу проблем. Среди

них – сдерживание развития обычных вооружений и ракетной программы, обвинения в нарушении прав человека, подозрения в поддержке терроризма, задержание иностранных граждан, военно-морская активность в Персидском заливе и др. Как правило, США выступали наиболее жестким инициатором санкций, вводя их по максимально широкому кругу вопросов и предлагая наиболее серьезные ограничительные меры. США также традиционно сочетали свою политику санкций с проведением военных операций или же с угрозой применения военной силы против Ирана. При этом американцы постепенно шли от односторонних действий или узких коалиций к пониманию необходимости более широких и при этом устойчивых объединений стран-инициаторов.

Корни санкционной войны против Тегерана уходят в начало 1950-х годов. После того как в 1951 г. иранское правительство национализировало "Англо-иранскую нефтяную компанию", Великобритания и США объявили бойкот на иранскую нефть и нефтепродукты. Для того времени прецеденты национализации западных компаний были достаточно распространены, введение санкций против экспроприаторов также было распространенной практикой. Однако в иранском случае Вашингтон и Лондон быстро пошли на силовую эскалацию. В ходе операции "Аякс" демократически избранный премьер-министр Ирана был свергнут с помощью американских и британских спецслужб. Новое правительство быстро восстановило статус-кво. Был образован международный консорциум, в котором американцы и британцы получили ключевые доли. Трудно оценивать успех или неудачу санкций, так как на смену экономическому давлению быстро пришло использование силы.

Следующий прецедент антииранских санкций фиксируется в 1979 г. Поводом стал захват американских дипломатов на волне Исламской революции. В ответ президент США Джимми Картер замораживает иранские активы в США (указом № 12170 от 14 ноября 1979 г.), а уже в апреле 1980 г. вводит масштабное торговое эмбарго. Указы № 12205 и 12211 запрещали экспорт и доставку товаров в Иран (кроме гуманитарных грузов)[1]. Запрещалось кредитовать Иран, блокировался иранский импорт. Наиболее чувствительный удар запрет на импорт нанес по нефтедобывающему сектору. После введения санкций он упал практически до нуля, хотя до революции составлял порядка 500 тыс. барр./день [Graaf 2013: 147]. Американцы также попытались освободить заложников. Но операция "Орлиный коготь" потерпела фиаско, что лишь укрепило переговорные позиции Тегерана. Впрочем, после смерти шаха Мохаммеда Резы Пехлеви иранцы выдали заложников. Свою роль здесь сыграла затратная война с Ираком, американские санкции усугубляли издержки военного времени. Американцы могли воспользоваться этим в своих интересах, но предпочли снять санкции после освобождения заложников (указ Дж. Картера № 12282 от 23 января 1981 г.).

Кризис с заложниками обозначил несколько тенденций. Во-первых, санкции сыграли свою роль в давлении на Иран, особенно на фоне провала

[1] См. *Executive Order No. 12170.* November 14, 1979. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2012170.pdf (accessed 03.06.2018); *Executive Order No. 12205.* April 7, 1980. Prohibiting Certain Transactions with Iran. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/Executive%20Order%2012205.pdf (accessed 03.06.2018); *Executive Order No. 12211.* April 17, 1980. Prohibiting Certain Transactions with Iran. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12211.pdf (accessed 03.06.2018).

силовой операции. Американский рынок для Ирана был полностью потерян. Формальная отмена санкций не привела к восстановлению нефтяных поставок, они оставались мизерными, а с начала 1990-х годов прекратились вовсе. Вместе с тем санкции сработали лишь в сочетании с другим экстремальным фактором – войной с Ираком. Тегеран довольно быстро адаптировался к торговому эмбарго, направив свой экспорт другим потребителям. Издержки от потери американского рынка были компенсированы за счет торговли с Западной Европой и странами АТР. Японские банки продолжали сотрудничать с Ираном, а трейдеры закупали нефть даже по завышенным ценам. Ирану помогла ситуация на рынке нефти – общая нестабильность на рынке была на стороне поставщиков [Ергин 2011: 760-763]. Соображения экономической выгоды перевесили политическую лояльность – попытки американцев надавить на союзников в отношении Ирана потерпели неудачу.

Данный эпизод показал, что без коалиции влияние санкций ограниченно даже если их вводит такая держава, как США. Неэффективность санкций заставляла искать силовые пути. И если в 1979-1981 гг. применение силы было неудачным, то в период очередного обострения ирано-американских отношений американцы добились успеха именно благодаря военной мощи. В 1987 г. на фоне так называемой танкерной войны президент США Р. Рейган ввел санкции против Ирана за поддержку терроризма, атаки кораблей под флагом США, а также за угрозу свободе судоходству в Персидском заливе. Указ № 12613 от 30 октября 1987 г. запрещал иранский импорт в США. К тому времени нефтяные поставки и так были незначительными, поэтому новые санкции носили скорее символический характер, зато фактор силы оказался решающим. В апреле 1988 г. была проведена операция “Богомол”, ставшая крупнейшим морским боем со времен Второй мировой войны. Американцы нанесли поражение иранским войскам в Персидском заливе. Санкции оказались неэффективными, но они, как и в предыдущих эпизодах, стали прекурсором военного решения.

Тем не менее в дальнейшем США сделали выбор в пользу наращивания санкций, избегая использовать войска. Очередной виток начался в период президентства Б. Клинтона. Санкции впервые вводятся за подозрения в попытках получения оружия массового уничтожения (ОМУ). Особенностью нового этапа стала консолидация ветвей власти США. Если раньше санкции инициировал президент, то на этот раз к нему подключился конгресс. Клинтон ввел серию указов (№ 12957 от 15 марта 1995 г., № 12959 от 9 мая 1995 г. и № 13059 от 19 августа 1997 г.)[2]. Американским гражданам запрещалось участвовать в разработке и кредитовании нефтегазового сектора Ирана. Вводилось торговое эмбарго, а также запрет на инвестиции в иранскую собственность.

Конгресс со своей стороны проголосовал за Санкционный акт против Ирана и Ливии (в 2006 г. в него были внесены поправки и исключена Ливия) –

[2] *Executive Order No. 12957.* March 17, 1995. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12957.pdf (accessed 03.06.2018); *Executive Order No. 12959.* May 9, 1995. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/12959.pdf (accessed 03.06.2018); *Executive Order No.13059.* August 19, 1997. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13059.pdf (accessed 03.06.2018).

Iran Sanctions Act of 1996. PL 104-172. August, 1996. URL: https://www.congress.gov/104/plaws/publ172/PLAW-104publ172.pdf (accessed 03.06.2018).

так называемый *ILSA*, а затем *ISA* [3]. Закон отчасти повторял дух президентских указов. В нем ставилась задача подрыва финансовых возможностей Ирана по финансированию "террористической деятельности" и разработке ОМУ и ракетных технологий. Главным объектом санкций вновь стал энергетический сектор, однако в законе появилось несколько новаций. Во-первых, конгресс требовал от исполнительной власти создать эффективный механизм международного давления на Иран. Здесь отразилось понимание американцев, что без коалиции стран-инициаторов Иран успешно обойдет санкции. Во-вторых, президент должен был ежегодно отчитываться перед конгрессом об успехах в формировании коалиции. В конгрессе считали, что аналогичные законы должны принять ближайшие союзники США – Израиль, Япония, страны ЕС, Австралия, Южная Корея. В-третьих, непосредственно энергетические санкции были дополнены запретами на поставку судов, их страхование и транспортировку нефтепродуктов в Иран. Наконец, еще одной инновацией стало применение экстерриториального принципа, т.е. санкции распространялись как на граждан и компании США, так и на иностранцев.

Практическое применение закона принесло американской дипломатии мало результатов. Принцип экстерриториальности вызывал негативную реакцию союзников США и не использовался долгое время. Иран успешно продолжал курс на диверсификацию своих рынков. Санкции оставались фактически односторонними, но данный эпизод заложил важные особенности последующей политики. В США возник устойчивый консенсус, направленный на формирование мощной международной коалиции стран-инициаторов санкций против Ирана. Торговые санкции стали дополнятся другими механизмами (финансовыми и страховыми). Конгресс стал играть значительно более серьезную роль в формировании санкционного режима.

УВЕЛИЧЕНИЕ УЩЕРБА ОТ САНКЦИЙ ЧЕРЕЗ ФОРМИРОВАНИЕ КОАЛИЦИИ

Важным шагом на пути формирования санкционной коалиции против Ирана стали резолюции Совета Безопасности ООН. В одной из недавних эмпирических работ по проблематике санкций М. Бжоска из университета Гамбурга отметил интересную тенденцию. Большинство санкций СБ ООН (78%) были инициированы после того, как против страны-цели накладывались односторонние санкции. Часто страны-инициаторы стремятся достроить в ООН собственный режим санкций, активно продвигая соответствующие резолюции [Brzoska 2015: 1339-1349]. Эта закономерность хорошо описывает стратегию США в отношении Ирана. Столкнувшись со сложностями формирования антииранской коалиции, США предпринимали серьезные усилия по продвижению санкций ООН, а после их принятия дополняли их собственными односторонними действиями. Иными словами, СБ ООН, при всей ограниченности его возможностей, превратился в серьезный инструмент интернационализации санкций. Другим членам СБ ООН это тоже давало преимущества: они могли заявить свою позицию, смягчая или модифицируя предлагаемые решения, а также разрабатывая проекты резолюций.

Первая резолюция СБ ООН (1696) по ракетно-ядерной программе Ирана была принята 31 июля 2006 г. На первый взгляд она казалось совершенно

[3] *Iran Sanctions Act of 1996. PL 104-172.* URL: https://www.congress.gov/104/plaws/publ172/PLAW-104publ172.pdf (accessed 03.06.2018).

беспомощной. Резолюция требовала от Ирана прекратить все работы, связанные с обогащением и переработкой радиоактивных материалов, включая исследовательскую часть. Перед Международным агентством по атомной энергии (МАГАТЭ) ставилась задача дать исчерпывающую информацию о состоянии иранских разработок. Никаких санкций на Иран резолюция не накладывала, хотя и предупреждала о возможности их использования в соответствии со ст. 42 гл. VII Устава ООН. Но для американской дипломатии это был важный успех. Вашингтон сумел интернационализировать вопрос, который ставил еще десятилетие назад. Другие страны СБ ООН также могли засчитать себе как дипломатический успех. Они становились активными участниками решения проблемы, не допуская американской монополии и сохраняя курс на приверженность Договору о нераспространении ядерного оружия.

После того как Иран ожидаемо не пошел на выполнение резолюции 1696, Совет Безопасности ООН начал вводить санкции и последовательно расширять их. В декабре 2006 г. принята резолюция 1737. Она запретила всем государствам поставки в Иран материалов, которые могли бы содействовать реализации его ракетно-ядерной программы, доставку этих материалов в Иран и проведение связанных с этим финансовых операций. В резолюции также был отмечен список иранских юридических и физических лиц, чье передвижение за рубежом ограничивалось и чьи активы подлежали заморозке. На первых порах список был компактным – в него вошло всего 12 физических и 10 юридических лиц. Но уже в марте 2007 г. СБ ООН голосует за резолюцию 1747, которая расширила этот список. Помимо лиц и компаний, задействованных в ракетно-ядерной программе, в него вошли организации и отдельные руководители иранского Корпуса стражей исламской революции. Кроме того, резолюция запрещала оружейный импорт из Ирана, накладывала ограничения на экспорт в Иран практически всех основных систем обычных вооружений, а также призывала все страны и международные финансовые учреждения воздержаться от субсидий, кредитов и финансовой помощи Тегерану за исключением гуманитарных программ. Спустя год, в марте 2008 г., набор санкций расширяется вновь. Резолюция 1803 увеличивает списки физических и юридических лиц, подпадающих под визовые ограничения. Под ограничения подпадают иранские банки и их филиалы за рубежом – в работе с ними рекомендовано проявлять бдительность с целью предотвращения финансирования ракетно-ядерной программы. К разработке финансовых мер против Ирана подключилась Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ). Кроме того, резолюция дала полномочия досматривать иранские суда и самолеты в случае подозрений, что они имеют отношение к запрещенным поставкам.

Впрочем, все эти меры оказались недостаточными для остановки иранской ядерной программы. В частности, к 2010 г. Иран смог добиться обогащения урана до 20% и создал объект для обогащения в Куме. Ответом стала резолюция СБ ООН 1929, существенно ужесточавшая санкции. Она запрещала Ирану любые зарубежные инвестиции в разработку ядерных и ракетных материалов и технологий. Наряду с запретом поставок основных видов обычных вооружений запрещалось также обучать и тренировать иранских военных специалистов за рубежом. Увеличился список подсанкционных лиц и компаний, в том числе транспортных. В списки попали зарубежные транспортные фирмы. Помимо досмотра грузов в портах и аэропортах разрешалась

их проверка в открытом море, не разрешалось заправлять и обслуживать иранские суда, подозреваемые в перевозке запрещенных грузов. Расширялись финансовые санкции – под них подпадали все банки, в отношении которых могли быть подозрения об их содействии в ядерной программе (фактически под удар попадал любой банк). Такие банки не могли открывать филиалы за рубежом, а операции с ними запрещались. Важно также и то, что, в отличие от предыдущих резолюций, в резолюции 1929 указывалось на взаимосвязь доходов от продажи нефти и финансирования ядерных разработок. Впоследствии данный пункт стал важным аргументом для санкций отдельных стран против иранского энергетического сектора.

ДОСТРОЙКА САНКЦИЙ СБ ООН: ДИВЕРСИФИКАЦИЯ ИНСТРУМЕНТОВ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ САНКЦИЙ

Одновременно американцы вели активную работу по односторонней достройке санкций. Важной характеристикой их политики стало более активное сочетание торговых и секторальных санкций (которые условно можно назвать "фронтальными") с финансовыми санкциями (их условно назовем "фланговыми"). Финансовые санкции позволяли усилить влияние торговых и секторальных ограничений. США усовершенствовали финансовый мониторинг сделок с иранскими банками и компаниями, что позволяло эффективно выявлять нарушителей и использовать экстерриториальные санкции. Наличие резолюций СБ ООН качественно меняло легитимность экстерриториальных санкций. Если раньше они воспринимались как прихоть Вашингтона, то после принятия резолюций союзники США и третьи страны вынуждены были рассматривать их серьезно. Резонансные штрафы американцами европейских банков не встретили серьезного сопротивления государств, в чьей юрисдикции они находились. "Фронтальные" и "фланговые" санкции дополнялись "фоновыми" санкциями, в числе которых были, например, ограничения на передвижения за пределами Ирана отдельных иранских граждан и государственных деятелей.

Ужесточение санкций шло как по линии конгресса, так и по линии администрации. В 2010 г. конгресс серьезно ужесточает санкции, принимая Закон о всеобъемлющих санкциях против Ирана (*PL* 111-195 – *CISADA*), а также устанавливая поправки к Акту 1996 г. (*ISA*). В новом законе Ирану "вспомнили все": и ядерные разработки, и ракетную программу, и наращивание обычных вооружений, и поддержку "Хезболлы", и нарушение прав человека, и арест американских граждан, и отказ от предложений по сотрудничеству со стороны США и членов СБ ООН. Несмотря на опыт трений с союзниками после выхода *ILSA* в 1996 г., США ужесточили экстерриториальные санкции против иранского энергетического сектора, запретив инвестиции в него, а также поставки в страну нефтепродуктов. В духе резолюций ООН под санкции попали поставки материалов и технологий, необходимых для ракетно-ядерной программы и развития вооруженных сил. Был закреплен запрет на импорт иранских товаров в США и экспорт американских в Иран. Замораживались активы всех иранских граждан, подозреваемых в деятельности по развитию ядерной программы. Давались полномочия накладывать санкции на любой иранский банк и ограничивать сотрудничество с любым зарубежным банком, взаимодействующим с подозрительными или заблокированными иранскими финансовыми институтами, организациями или

отдельными лицами. Президенту вменялось в обязанность составить список иранских должностных и прочих лиц, вовлеченных в нарушение прав человека с последующей заморозкой активов и визовыми ограничениями. Любая компания, участвующая в госзакупках в США, должна была отчитаться о соблюдении режима санкций. Президент также мог определять страны, которые "вызывали обеспокоенность" в связи с поставками в Иран запрещенных товаров, и оказывать на них влияние через механизм экспортных лицензий.

Конгресс в 2012 г. принял еще один закон – "О снижении иранской угрозы и правах человека в Сирии" (*PL* 112-158). Прежде всего он наносил более мощный удар по энергетическому сектору. К тому времени было понятно, что Иран успешно выдерживает нефтегазовые санкции, продавая сырье по льготным ценам. Принимая закон *PL* 112-158, конгресс пытался решить застарелую проблему контроля над иранским нефтяным экспортом. Поэтому американцы старались максимально сузить число потребителей, поддерживая альтернативных производителей (главным образом Саудовскую Аравию) и предоставляя льготы традиционным покупателям иранской нефти, которые несли бы потери в случае отказа от нее. Под санкции попадали также судовладельцы, которые перевозили нефть из Ирана, и страховщики нефтяных перевозок. Ужесточались финансовые санкции – они, в частности, распространялись теперь и на обязательства суверенного долга Ирана. По всем пунктам, которые отражались в предыдущих законах (противодействие Корпусу Стражей Исламской революции, права человека и т.д.), вводились более жесткие санкции, в том числе экстерриториальные.

Администрация действовала в сходном ключе. С 2010 по 2013 г. Обама подписал целую серию указов, которые имплементировали нормы законодательства (№ 13553, 13574, 13590, 13599, 13606, 13608, 13622, 13628 и 13645). Так, указ № 13590 предписывал накладывать санкции против компаний, которые продают Ирану оборудование для энергетического сектора[4].

Наконец, еще одним шагом стал принятый в январе 2013 г. Акт о свободе и ядерном нераспространении Ирана (*IFCA*), который вошел в закон *PL* 112-239[5]. В нем прописывались санкции, так или иначе отраженные в предыдущих законах (например, против судовладельцев и финансовых институтов, которые осуществляли запрещенную деятельность от лица иранских компаний). Однако был введен ряд важных уточнений. В частности, компании, которые заранее провели оценку санкционных рисков и определили для себя правила соблюдения санкционного режима (*compliance*), могли быть выведены из-под ограничений. Еще более существенной стала норма о том, что покупающие иранскую нефть третьи страны могут выводиться из-под экстерриториальных санкций в том случае, если покупка нефти диктовалась чрезвычайными обстоятельствами.

Этот последний пункт оказался крайне важным. Он сделал более гибкой политику экстерриториальных санкций. Теперь администрация могла по своему усмотрению поощрять или наказывать многочисленных покупателей

[4] *Executive Order No. 13590.* URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/13590.pdf (accessed 03.06.2018).

[5] *Iran Freedom and Nonproliferation Act of 2012. In National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2013. PL 112-239. January 2013.* URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/pl112_239.pdf (accessed 03.06.2018).

иранской нефти. У нее в руках появился не только "кнут", но и "пряник". Эта мера в немалой степени определила последующие успехи.

РЕЗУЛЬТАТЫ КОАЛИЦИОННОЙ ДИПЛОМАТИИ И ЭКСТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ САНКЦИЙ

Первым успехом стало присоединение ЕС к энергетическим санкциям. В январе 2012 г. ЕС запретил покупку нефти в Иране, а также ее хранение и транспортировку. Учитывая то, что на ЕС приходилась четверть иранского экспорта, это был болезненный удар по Тегерану. Решение ЕС подкреплялось несколькими факторами. Во-первых, невыполнением резолюций СБ ООН. Во-вторых, серией крупных штрафов, наложенных Минфином США на ряд европейских банков, нарушавших санкционный режим. В отличие от предыдущих периодов, Вашингтон продемонстрировал решимость наказывать нарушителей и применять экстерриториальные санкции даже с риском трений с союзниками. В-третьих, в ЕС негативно воспринималась жесткая риторика иранского президента Махмуда Ахмадинежада.

Действия ЕС трудно было назвать решающими, поскольку основные потребители иранской нефти – азиатские страны: КНР, Япония, Индия, Южная Корея. Они вполне могли сыграть роль "черных рыцарей" и проигнорировать санкции, выбивая из Тегерана дополнительные скидки. В условиях растущей в тот момент цены на нефть это могло быть вполне удобным выходом для Ирана. К тому же, санкционное давление на столь крупных покупателей несло для Вашингтона политические риски. В такой схеме отношений выигрывали все, кроме США. Азиатские потребители получали нефть с большими скидками, а Иран сохранял рынки сбыта, компенсируя потери за счет высокой цены на нефть. И здесь американцам пригодилась возможность использовать предусмотренные *IFCA* "пряники". Два десятка крупных потребителей иранской нефти были освобождены от санкций в обмен на согласие сократить покупки, т.е. американцам удалось существенно расширить санкционную коалицию за счет третьих стран.

Результаты не заставили себя ждать. В 2012 г. экспорт иранской нефти существенно упал в сравнении с предыдущим годом. Если в конце 2011 г. он был около 2,5 млн барр./день, то в конце 2012 г. – в районе 1,5 млн барр., а в конце 2013 г. – менее 1 млн барр./день[6]. Причем некоторые потребители (например, Индия) сократили покупки на бо́льшие объемы, чем того требовали американцы. Свою роль сыграли и финансовые санкции. Банки, которые участвовали в нефтяных сделках, могли быть "отключены" от американской финансовой системы. Очевидно, что, выбирая между иранским и американским рынками, банки из третьих стран предпочитали оставаться на американском. Иными словами, США воспользовались своим лидерством в мировой финансовой системе. Тот же механизм сработал и с санкциями ЕС, только здесь вместо банков механизмом давления была угроза санкций против компаний, страхующих нефтяные танкеры. Одновременно американские дипломаты и сотрудники минфина проводили широкую разъяснительную работу в Европе, Азии и странах Персидского залива. Фронтальный удар против иранского нефтяного экспорта нашел поддержку в виде фланговых санкций

[6] См. Nelson W. Oil Exports Stay Low. – *Iran Times*. 20.12.2013. URL: http://iran-times.com/oil-exports-stay-low/ (accessed 03.06.2018).

в финансовом и страховом секторах. При этом Саудовская Аравия, Ирак, Ливия, Нигерия и другие производители нефти стали наращивать свою добычу, захватывая иранскую долю на рынке [Graaf 2013: 154-155]. Такой подход смог на время застопорить иранский механизм адаптации к санкциям через диверсификацию покупателей нефти, политику скидок, поиск альтернативных перевозчиков нефти и использовании "дыр" в международных финансах.

Иран согласился на переговоры по ядерной проблематике, и уже в ноябре 2013 г. в Женеве был подписан Совместный план действий – промежуточное соглашение, согласно которому Иран шел на частичное свертывание ядерной программы в обмен на снятие некоторых санкций. Окончательная же сделка – Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД) – был принят в Вене 14 июля 2015 г. после полутора лет ожесточенных переговоров; 20 июля ее единогласно одобрил СБ ООН резолюцией 2231[7]; а 16 января 2016 г. началась реализация СВПД после того, как МАГАТЭ подтвердило, что Иран привел свою ядерную программу в соответствие с планом действий. В ответ было снято большинство санкций ООН (кроме временных ограничений на поставки вооружений, ракетных технологий и товаров ядерного и двойного применения). Отменены "ядерные" санкции ЕС. Указом Обамы 13716 наиболее тяжелые для Тегерана санкции были сняты со стороны США[8].

Казалось бы, страны – инициаторы санкций достигли своей главной цели. Иран отказался от разработки ядерного оружия и стал реализовывать программу мирного атома под надежным контролем МАГАТЭ. В случае нарушений предусмотрен механизм возобновления санкционного режима. В Вашингтоне вполне могли праздновать победу – после десятилетий санкционной войны с Тегераном американской дипломатии все же удалось добиться успеха. Победу в свой актив могли занести также и другие участники переговоров, включая Москву. Россия отстояла ведущую роль СБ ООН в решении проблемы, а заодно подчеркнула свою роль в международных делах.

Однако победу одержал и Тегеран. Да, от разработки ядерного оружия пришлось отказаться, но Иран надежно утвердил свое 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 замороженные активы.

Все это давало повод для беспокойства в Вашингтоне. Еще во время переговоров по ядерной сделке ряд конгрессменов настаивали на том, что санкции должны быть ужесточены [Maloney 2015: 898]. У этой позиции была своя логика. Сняв санкции с Ирана, Вашингтон в значительной степени утрачивал рычаг давления на Тегеран. Собрать заново столь широкую коалицию и добиться серьезного консолидированного давления на иранский энергетический сектор непросто. Если бы санкции были сохранены, Иран оставался бы "на крючке", а США смогли бы продвинуться в достижении других целей. Теперь же сделать такой ход было крайне сложно. Непримиримая позиция Д. Трампа в отношении СВПД глубоко укоренена в американской внутриполитической дискуссии и не является прихотью эксцентричного президента.

[7] *UN Security Council Resolution No 2231 (2015).* URL: http://www.un.org/en/sc/2231/restrictions-ballistic.shtml (accessed 03.06.2018).

[8] *Executive Order No. 13716.* URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_eo.pdf (accessed 03.06.2018).

НОВЫЙ ВИТОК АМЕРИКАНСКИХ САНКЦИЙ

Еще во время переговоров по СВПД конгресс принял Акт об обзоре иранской ядерной сделки (*INARA – PL* 114-17)[9]. Закон налагал обязательства на президента по жесткому контролю за исполнением Ираном своих обязательств. Появление закона стало внутриполитическим компромиссом между сторонниками и противниками сделки с Ираном. Одним из требований закона была так называемая сертификация сделки, которая обязывала президента каждые 90 дней подтверждать, что Иран действительно выполняет СВПД. Для конгресса это был способ повысить личную ответственность президента и постоянно держать тему сделки на контроле. Д. Трамп, будучи ярым противником СВПД, использовал *INARA* в своих интересах. Необходимость регулярной сертификации он использовал как инструмент торга, а в конечном итоге и как механизм выхода из СВПД. Иными словами, ответственность за данное решение он фактически разделил с конгрессом.

Конгресс со своей стороны предпринимал усилия по одностороннему усилению американских санкций. 2 августа 2017 г. Д. Трамп подписал закон *PL* 115-44 (*CAATSA*), который определял круг санкций против Ирана. Закон недвусмысленно давал понять, что Иран остается серьезным вызовом для США. Он обязывал президента предоставлять один раз в два года подробный отчет о военных возможностях Ирана и его действиях в области безопасности. Отдельное внимание было уделено иранской программе развития баллистических ракет. Санкции определялись против лиц и организаций, содействующих развитию программы, а президенту вменялось отчитываться по иранской ракетной тематике раз в полгода. Как и в ряде предыдущих законов и указов президента, отмечалась актуальность "террористической" угрозы со стороны Ирана и соответствующие санкции против тех, кто подозревается в поддержке Ирана. По традиции в закон вошла тематика прав человека. На Госдеп налагалась обязанность о ежегодном отчете по данной тематике, определялись санкции против нарушителей прав человека в Иране. Кроме того, вновь прописывались санкции против нарушителей оружейного эмбарго, а также по проблематике задержания Ираном граждан США. *CAATSA* определяет и направления интернационализации санкций и параметры отчетности администрации по взаимодействию с ЕС.

Европейский союз также сохранял против Ирана некоторые санкции, связанные, в частности, с нарушением прав человека. Однако *CAATSA*, сохраняющиеся санкции ЕС и ограничения со стороны СБ ООН были для Ирана некритичны. Ущерба его экономике они не наносили и имели скорее символический характер. Гораздо опаснее для Ирана стало заявление Д. Трампа о выходе из СВПД и возврату к существовавшему до того режиму санкций. Юридически этот шаг был оформлен в виде президентского меморандума по национальной безопасности 8 мая 2018 г. Минфин США выпустил пояснительную записку, в которой разъяснялись последствия[10].

[9] *Iran Nuclear Review Act of 2015. PL 114-17.* May, 2015. URL: https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-114publ17/pdf/PLAW-114publ17.pdf (accessed 03.06.2018).

[10] *Frequently Asked Questions Regarding the Re-Imposition of Sanctions Pursuant to the May 8, 2018 National Security Presidential Memorandum Relating to the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA).* May 8, 2018. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_winddown_faqs.pdf (accessed 03.06.2018).

Главное в решении Д. Трампа с точки зрения санкций – возврат к режиму ограничений, существовавших до подписания СВПД. С учетом значительного масштаба санкций, времени, необходимого для их перезапуска, а также времени на сворачивание вновь запрещенной деятельности, президентом устанавливался промежуточный период – 90 и 180 дней для различных направлений деятельности. В частности, речь идет о возвращении следующих санкций: ограничение валютных операций и торговли драгоценными металлами; запрет на поставки некоторых видов сырья (графит, сталь и алюминий, уголь); запрет на поставки ПО для промышленности; ограничение на операции с иранскими обязательствами суверенного долга; санкции против машиностроительного сектора. Также возвращаются к действию санкции против судостроительной отрасли и морских перевозок Ирана, запрет на поставки нефтепродуктов и бензина, финансовые санкции против иранских банков, страховые санкции и, конечно, санкции против энергетического сектора (оборудование, инвестиции и др.).

Возвращается к действию и наиболее чувствительная для Ирана мера – запрет на покупку иранской сырой нефти. Американцы намерены вернуть и практику исключений для отдельных стран. Но при этом в качестве основного требования к предоставлению исключений предъявляется сокращение закупок иранской нефти. Иными словами, американских санкций можно избежать только в том случае, если покупатель демонстрирует стремление снизить имеющиеся закупки.

Главная интрига сегодня состоит в степени подчинения остальных стран американским санкциям. С одной стороны, все участники СВПД подвергли США резкой критике. К ожидаемым жестким заявлениям России и КНР присоединился Европейский союз. Более того, на саммите ЕС в Софии 17 мая 2018 г. было объявлено о решимости ЕС реактивировать "блокирующее постановление" ("*Blocking Statute*"), принятое более 20 лет назад на фоне разногласий США и ЕС по санкциям против Кубы, Ирана и Ливии. Постановление запрещает компаниям ЕС выполнять санкции. И если в 1996 г. противоречия удалось сгладить и постановление не использовалось, то сегодня конфликт может быть более глубоким [Шумилин 2018: 3].

Главная опасность для Ирана – в перспективе выборочного компромисса Брюсселя и других столиц с Вашингтоном. Например, США могут дать возможность ЕС сохранить лицо и закрыть глаза на неисполнение санкций в отдельных секторах. Но они могут поставить жесткое условие, что ограничения на покупку нефти будут действовать и компромиссом здесь является режим исключений для стран, которые проявили решимость сокращать закупки. Это может снова привести к сокращению покупок иранской нефти со всеми вытекающими последствиями для экономики страны.

Иран выигрывает от того, что возврат США к санкциям не сопровождается аналогичными резолюциями ООН, а значит их международно-правовая основа становится более шаткой. Теперь американцам будет труднее добиваться от третьих стран выполнения своих требований. Санкции против таких крупных стран, как КНР или Индия, могут вызвать ненужные Вашингтону трения, поэтому возможности новых санкций будут меньшими в сравнении с 2013 г. Иран в любом случае понесет потери хотя бы в силу резкого роста неопределенности для бизнеса и торговых партнеров. Но степени ущерба от новых санкций и силы санкционной коалиции с большой вероятностью не хватит для того, чтобы заставить Иран выполнить требования США (их список озвучил в мае

госсекретарь М. Помпео; наряду с полным отказом от атомных программ он подразумевает капитуляцию Ирана практически по всем направлениям его внешней политики). Худшим сценарием для международной безопасности станет возврат загнанного в угол Ирана к военной ядерной программе.

НЕКОТОРЫЕ ВЫВОДЫ

Иранский случай дает интересную фактуру о влиянии различных факторов на успех или неудачу санкций. Речь идет о следующем.

Первое. Кейс Ирана показал наличие взаимосвязи между ущербом от санкций и их эффективностью (т.е. принятием требований стран-инициаторов). Однако здесь есть свои особенности. Иран долгое время нес потери от санкций. Но при этом не садился за стол переговоров, ведя политику адаптации к санкциям. Только в 2013 г. США удалось создать условия, которые заставили Тегеран пойти на переговоры. При этом Иран сумел выйти на выгодную для себя сделку, хотя и уступил основным требованиям. Иранский кейс подтверждает гипотезу Дениела Дрезнера о санкционном парадоксе: максимальное давление на политических противников приносит минимальный ущерб от санкций, тогда как минимальное давление на союзников зачастую приносит максимальный результат [Drezner: 1999].

Второе. Опыт Ирана показал высокую значимость фактора наличия и устойчивости коалиции стран-инициаторов. Односторонние действия США ни на одном из этапов не привели к желаемым результатам. Их удалось добиться только после того, как был достигнут консенсус с союзниками, с членами СБ ООН, а также с покупателями иранской нефти из числа третьих стран. Можно констатировать взаимосвязь ущерба от санкций и устойчивостью коалиции. Чем более широка и устойчива коалиция, тем более силен ущерб от санкций.

Третье. Фактор силы сказывается или, по крайней мере, взаимосвязан с политикой санкций. США применяли силу в комбинации с санкциями. Рост военной мощи целевой страны сдерживает применение силы, но стимулирует применение санкций как единственной из остающихся возможностей.

Четвертое. Санкции взаимосвязаны с внутриполитической ситуацией как внутри страны-инициатора, так и внутри целевой страны. Американский случай показывает, что в вопросе о санкциях существенно выросла роль конгресса. Внутриполитические факторы Ирана – предмет отдельного изучения, но их роль в ответе на санкции представляется высокой.

Пятое. Выход США из СВПД причинит ущерб иранской экономике. Однако он будет недостаточным для того, чтобы заставить Иран выполнить требования США. Вашингтону будет сложно воссоздать санкционную коалицию. При этом существует вероятность выборочного исполнения санкций США. Если оно коснется торговли сырой нефтью, ущерб Ирану будет выше. Но США могут столкнуться с противодействием таких покупателей как КНР, которая может выступить “черным рыцарем” для Ирана. В этом случае вероятность того, что Иран устоит под давлением США, высока.

Ергин Д. 2011. *Добыча: всемирная история борьбы за нефть, деньги и власть.* М.: Альпина Паблишер. 960 с.

Тимофеев И.Н. 2018. Экономические санкции как политическое понятие – *Вестник МГИМО-Университета*. № 2. С. 26-42.

Шумилин А.И. 2018. Иранский узел: сработает ли европейская альтернатива политике США? – *Аналитические записки Института Европы РАН*. № 23. С. 1-6.

Allen S. 2005. The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure. – *International Interactions*. Vol. 31. No. 2. P. 117-138. https://doi.org/10.1080/03050620590950097

Bapat N., Tobias H., Kobayashi Yo., Morgan C. 2013. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. – *International Interactions*. Vol. 39. P. 79-98. No. 1. https://doi.org/10.1080/03050629.2013.751298

Bonetti Sh. 1998. Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes. – *Applied Economics*. Vol. 30. No. 6. P. 805-813. https://doi.org/10.1080/000368498325507

Brzoska M. 2015. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. – *International Affairs*. Vol. 96. No. 6. P. 1339-1349. https://doi.org/10.1111/1468-2346.12449

Chao J., Kaempfer W., Lowenberg A. 2003. Instrument Choice and the Effectiveness of Economic Sanctions: A Simultaneous Equations Approach. – *Journal of Peace Research*. Vol. 40. No. 5. P. 519-535. https://doi.org/10.1177/00223433030405002

Drezner D. 2015. Targeted Sanctions in a World of Global Finance. – *International Interactions*. Vol. 41. No. 4. P. 755-764. https://doi.org/10.1080/03050629.2015.1041297

Drezner D. 1999. *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press. 364 p. https://doi.org/10.1017/CBO9780511549366

Early B. 2011. Unmasking the Black Knights: Sanctions Busters and Their Effects on the Success of Economic Sanctions. – *Foreign Policy Analysis*. Vol. 7. No. 4. P. 381-402. https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00143.x

Gerring J. 2007. *Case-Study Research. Principles and Practices*. Cambridge University Press. 278 p.

Graaf Th. Van de. 2013. The "Oil Weapon" Reversed? Sanctions Against Iran and US-EU Structural Power. – *Middle East Policy*. Vol. XX. No. 3. P. 145-163. https://doi.org/10.1111/mepo.12040

Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. 2009. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics. 248 p.

Krustev V. 2010. Strategic Demands, Credible Threats and Economic Coercion Outcomes. – *International Studies Quarterly*. Vol. 54. No. 1. P. 147-174. https://doi. org/10.1111/j.1468-2478.2009.00581.x

Maloney S. 2015. Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? – *Social Research*. Vol. 82. No. 4. P. 887-911.

DOI: 10.17976/jpps/2018.04.05

THE U.S. SANCTIONS AGAINST IRAN: EXPERIENCE AND EVENTUAL IMPLICATIONS

I.N. Timofeev[1]

[1]*Moscow State Institute of International Relations (University), MFA of Russia. Moscow, Russia*

TIMOFEEV Ivan Nikolayevich, Cand. Sci. (Pol. Sci.), Associate Professor of the Department of Political Theory, MGIMO-University; Program Director, Russian International Affairs Council (RIAC). Email: itimofeev@russiancouncil.ru

Timofeev I.N. The U.S. Sanctions Against Iran: Experience and Eventual Implications. – Polis. Political Studies. 2018. No. 4. P. 56-71. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2018.04.05

Received: 31.05.2018. Accepted: 08.06.2018

Abstract. The article is focused on the U.S. policy of economic sanctions against Iran. The topic has become a burning issue again after the U.S. withdrawal from the Joint Comprehensive Plan of Actions (JCPOA),

also known as Iranian nuclear deal. American U-turn on JCPOA means a new wave of sanctions against Iran. It raises the question of future efficiency of sanctions in terms of their ability to make Iran comply with key U.S. political demands. More fundamental question is the one of why sanctions are effective in some cases or periods, while they are useless in the others? Why does a target state comply or resist to comply with the requirements of initiators? We base our hypothesis on the results of the quantitative research of Navin Bapat and his colleagues who used TIES data on 888 sanctions episodes and revealed significance of such factors as sanctions' damage to economy and the existence of initiators' coalition. We assume that the success of sanctions is determined by these two conditions among other factors. We examine this hypothesis learning the case of Iran using sanctions' legislation as a key source. We conclude that in the Iranian case the relation between the damage of sanctions and their political efficiency is non-linear and is well described in terms of "Daniel Drezner's sanctions paradox" – in case of sanctions against political foes, stronger sanctions do not provide proportionally strong results. We also find a critical role of initiators' coalition and its sustainability on the efficiency of sanctions. Our analysis predicts poor efficiency of the U.S. sanctions after the withdrawal from JCPOA.

Keywords: economic sanctions; U.S.; Iran; Russia; JCPOA; initiators' coalition; damage of sanctions; efficiency of sanctions; UN; U.S. Congress; U.S. President.

References

Allen S. The Determinants of Economic Sanctions Success and Failure. – *International Interactions*. 2005. Vol. 31. No. 2. P. 117-138. https://doi.org/10.1080/03050620590950097

Bapat N., Tobias H., Kobayashi Yo., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. – *International Interactions*. 2013. Vol. 39. No. 1. P. 79-98. https://doi.org/10.1080/03050629.2013.751298

Bonetti Sh. Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episodes. – *Applied Economics*. 1998. Vol. 30. No. 6. P. 805-813. https://doi.org/10.1080/000368498325507

Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. – *International Affairs*. 2015. Vol. 96. No. 6. P. 1339-1349. https://doi.org/10.1111/1468-2346.12449

Chao J., Kaempfer W., Lowenberg A. Instrument Choice and the Effectiveness of Economic Sanctions: A Simultaneous Equations Approach. – *Journal of Peace Research*. 2003. Vol. 40. No. 5. P. 519-535. https://doi.org/10.1177/00223433030405002

Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance. – *International Interactions*. 2015. Vol. 41. No. 4. P. 755-764. https://doi.org/10.1080/03050629.2015.1041297

Drezner D. *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press. 1999. 364 p. https://doi.org/10.1017/CBO9780511549366

Early B. Unmasking the Black Knights: Sanctions Busters and Their Effects on the Success of Economic Sanctions. – *Foreign Policy Analysis*. 2011. Vol. 7. No. 4. P. 381-402. https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2011.00143.x

Gerring J. *Case-Study Research. Principles and Practices*. Cambridge University Press. 2007. 278 p.

Graaf Th. Van de. The "Oil Weapon" Reversed? Sanctions Against Iran and US-EU Structural Power. – *Middle East Policy*. 2013. Vol. XX. No. 3. P. 145-163. https://doi.org/10.1111/mepo.12040

Hufbauer G., Shott J., Elliott K. Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics. 2009. 248 p.

Krustev V. Strategic Demands, Credible Threats and Economic Coercion Outcomes. – *International Studies Quarterly*. 2010. Vol. 54. No. 1. P. 147-174. https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2009.00581.x

Maloney S. Sanctions and the Iranian Nuclear Deal: Silver Bullet or Blunt Object? – *Social Research*. 2015. Vol. 82. No. 4. P. 887-911.

Shumilin A.I. Iranian Knot: Will the European Alternative Work for US Policy? – *Analitycal papers of IE RAS*. 2018. No. 23. P. 1-6. (In Russ.)

Timofeev I.N. Economic Sanctions as a Concept of Power Politics. – *MGIMO Review of International Relations*. 2018. No. 2. P. 26-42. (In Russ.)

Yergin D. The Prize: The Epic Quest for Oil, Money & Power. (Russ. ed. Yergin D. *Dobycha: vsemirnaya istoriya bor'by za neft', den'gi i vlast'*. Moscow: Alpina Pablisher. 2011. 960 p.)