

Е.Э. Прокопчук

ТЕОРИЯ РЕЖИМОВ И МЕЖДУНАРОДНЫЕ САНКЦИИ ООН В ОТНОШЕНИИ КНДР*

Аннотация. Данный доклад представляет промежуточные результаты исследовательского проекта «Санкционная политика в отношении КНДР и противодействие санкциям со стороны Пхеньяна», стартовавшего в 2022 г. в НИУ ВШЭ. КНДР — одна из стран, в отношении которой уже достаточно долгое время действуют серьезнейшие международные санкции. Накоплен определенный опыт введения санкционного режима, поддержания его, а также обхода санкций. В рамках проекта были поставлены задачи изучить режим санкций ООН в отношении КНДР и объяснить причины его низкой результативности с помощью теории международных режимов.

Ключевые слова: КНДР, санкции, теория международных режимов, ООН.

Автор: Прокопчук Евгения Эдуардовна, младший научный сотрудник, аналитик МНО ЦКЕМИ НИУ ВШЭ.

E-mail: e.e.prokopchuk@gmail.com ORCID: 0000-0002-9199-3567.

* Исследование выполнено в рамках исследовательского проекта НИУ ВШЭ «Санкционная политика в отношении КНДР и противодействие санкциям со стороны Пхеньяна». В проекте принимают участие: Соловьев А. (руководитель, заместитель главного редактора журнала «Россия в глобальной политике»), Прокопчук Е. (м.н.с., аналитик МНО ЦКЕМИ НИУ ВШЭ), Иванов Е. (магистрант НИУ ВШЭ), Рудич Е., Буй Тхи Кхань Хуен, Карамян Г. (студенты НИУ ВШЭ).

Prokopchuk Ye.E.

Regime Theory and UN International Sanctions on North Korea *

Abstract. This report presents the interim results of the research project “Sanctions policy towards the DPRK and opposition to sanctions by Pyongyang”, launched in 2022 at the Higher School of Economics. The DPRK is one of the countries against which has been facing the most serious international sanctions for a long time. International community has accumulated some experience in introducing the sanctions regime, maintaining and circumventing it. The tasks of this project are to study the UN sanctions regime against the DPRK and explain the reasons for its ineffectiveness using the theory of international regimes.

Keywords: North Korea, sanctions, theory of international regimes, UN.

Author: Yevgenia E. Prokopchuk, Junior research fellow, Analyst, Centre for Comprehensive European and International Studies (CCEIS), HSE University (e-mail: e.e.prokopchuk@gmail.com).
ORCID: 0000-0002-9199-3567.

В конце 1970-х годов ученые-международники столкнулись с вызовом, вставшим в еще более острой форме перед мировым сообществом сегодня — проблемой управляемости процессами международной среды. Ответом стала теория режимов (режим — «совокупность принципов, норм, правил и процедур, в отношении которых совпадают ожидания разных игроков в какой-либо предметной области») [Krasner, 1982, p. 186]. Она изучает, при каких условиях государства, являясь эгоистичными акторами, нацеленными в условиях анархической среды прежде всего на максимизацию собственной выгоды, соглашаются действовать совместно для достижения общих целей.

Санкции ООН против КНДР можно рассматривать как один из международных режимов с набором специфических принципов, норм, правил и процедур. В 2022 г. в НИУ ВШЭ стартовал исследовательский проект «Санкционная политика в отношении КНДР и про-

* The research was carried out within the framework of the research project of the Higher School of Economics “Sanctions policy against the DPRK and Pyongyang’s evasion of sanctions”. The participants of the project are: A. Solovyov (Head, Deputy Editor-in-Chief of “Russia in Global Affairs” journal), E. Prokopchuk (Associate Researcher, Analyst at the Centre for Comprehensive European and International Studies of the Higher School of Economics), E. Ivanov (MA student at the Higher School of Economics), E. Rudich, G. Karamyan, Bui Thi Khan Huen (students of the Higher School of Economics).

тивоедействие санкциям со стороны Пхеньяна». Эта статья представляет промежуточные итоги исследования.

Для несговорчивых членов СБ ООН санкции предоставляют возможность кооперироваться с гегемоном в международной системе [Drezner, 2011] (это определение, по сути, переключается с определением навязанного режима Э. Янга, когда сильнейшие игроки используют комбинацию санкций и стимулов для принуждения других игроков к поддержанию действия режима [Young, 1982]).

Признавая в целом низкую (слабую) результативность санкций ООН по отношению к КНДР, исследователи предлагают различные объяснения её причин. Нам представляется, что в рамках теории режимов мы можем выдвинуть четыре гипотезы, которые в совокупности позволили бы объяснить эти причины.

- *Гипотеза 1:* принуждение применяется не только к КНДР, но и к государствам — учредителям санкционного режима со стороны сильнейшего его участника, что обеспечивает функционирование режима.
- *Гипотеза 2:* санкционный режим, направленный против КНДР, является навязанным, а значит, имплементация этого режима зависит от силовых возможностей США его поддерживать. Режим характеризуется слабой результативностью, так как возможности Вашингтона принуждать других игроков к исполнению своей воли снижаются.
- *Гипотеза 3:* хотя официально объявленной целью ООН как мирового сообщества является прекращение программы КНДР по баллистическим ракетам, фактически задачей некоторой части американского политикума является смена режима в Северной Корее. Отсюда возникает коллизия: цели США (или части его политикума) могут отличаться от целей ООН. Это подрывает режим в том виде, в котором его определяет С. Краснер.
- *Гипотеза 4:* режим неэффективен потому, что принципы и нормы, на которых он основан, расплывчаты. Отсутствуют четкие критерии того, что есть угроза миру и безопасности. По сути, Совет Безопасности определяет их сам. Таким образом, санкционный режим ООН — продукт консенсуса «сильнейших», и ключевые участники могут нарушать этот режим в своих целях.

Основа любого международного режима — интересы государств. Поэтому один из ключевых вопросов нашего исследования — определить интересы учредителей санкционного режима ООН против КНДР. Это позволит понять, почему режим нерезультативен.

В ходе исследования выяснилось, что интересы каждой конкретной страны — участницы санкционного режима часто противоречат друг другу. С одной стороны, главным интересантом режима против ракетно-ядерной программы КНДР были США. Цели Вашингтона — сохранение доминирующего положения в «миропорядке, основанном на правилах», укрепление военно-политического присутствия в АТР, поддержка союзников в регионе (в свете нарастающей конфронтации с Китаем эти цели могут модифицироваться — как и цели и интересы Китая в отношении КНДР). Однако добавилась новая вводная: Белый дом является выгодополучателем от северокорейской ракетно-ядерной программы (далее — РЯП), так как она делает легитимным нахождение американских вооруженных сил в регионе. Это объясняет, почему США допускают обход санкций и сохранение режима *чучхе*. В частности, американские неправительственные организации имеют право работать в КНДР [North Korea Sanctions]. С 1995 по 2008 г. США были основным донором гуманитарной помощи для Северной Кореи [North Korea: Who is sending aid?]. Вашингтон продолжает оказывать гуманитарную помощь Пхеньяну [US Says Open to N. Korea Aid, Regardless of Denuclearization Progress].

Кроме того, промежуточные результаты исследования показали, что России и Китаю по своим причинам невыгодно развитие ракетно-ядерной программы КНДР. Интересы России включают контроль в области безопасности на Корейском полуострове, поддержание международного права и институтов ООН (укрепляющие позиции РФ как постоянного члена СБ), стремление избежать прецедента: распространение ядерного оружия (далее — ЯО) может вылиться в его получение странами на постсоветском пространстве (поскольку они также являются наследниками СССР, ядерной державы). КНР выгодно наличие «буферного» государства. При этом Китай заинтересован «тормозить» развитие северокорейской ядерной программы, так как оно может способствовать появлению ЯО у ближайших соседей Китая — Южной Кореи, Японии и, наконец, Тайваня.

Санкции позволяют только замедлять РЯП Пхеньяна, но не могут заставить его отказаться от ее реализации.

Причины неэффективности режима могут находиться и в другой плоскости. Возвращаясь к определению С. Краснера о том, что режим — это совокупность принципов, норм, правил и процедур, обратимся к базису режима санкций — принципам и нормам. А. Мезяев и К. Блэк полагают, что санкционный режим ООН не имеет юридических оснований [Мезяев, Блэк, 2017]. В международно-правовых

нормах, которые являются основой режима, отсутствуют критерии, по которым можно классифицировать «нарушение», — только отсылка на авторитет СБ ООН назначать «нарушителей» и применять к ним меры, которые они посчитают необходимыми. Кроме того, если Пхеньян не является участником ДНЯО и КЗХО, его нельзя обвинить в нарушении этих договоров. Авторы подчеркивают, что ссылки на многочисленные нарушения резолюций СБ ООН не устанавливают убедительных оснований вины КНДР, так как сами являются размытыми. Исследователи приходят к выводу, что на сегодняшний день нет правовых оснований для введения санкций СБ ООН против Северной Кореи [Меязев, Блэк, 2017].

Таким образом, санкционный режим держится на авторитете СБ ООН в вопросах определения «нарушений» и «нарушителей». Интересы членов СБ выступают в качестве принципов и норм. Но внутри самого Совета Безопасности единой позиции нет: каждая из сторон хочет затормозить ядерную программу Кореи, исходя из собственных причин. Таким образом, несовпадение интересов разных игроков и отсутствие рычагов влияния не позволяют режиму санкций против Северной Кореи быть эффективным.

Библиографический список

Меязев А., Блэк К. Международно-правовые аспекты санкционных резолюций Совета Безопасности ООН в отношении КНДР // Вестник «ТИСБИ». 2017. No. 4. С. 142—152.

Drezner D.W. Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice // International Studies Review. 2011. Vol. 13. No. 1. P. 96—108.

Krasner S.D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables // International Organization. 1982. Vol. 36. No. 2. P. 186.

North Korea Sanctions // U.S. Department of the Treasury. 01.03.2018. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1556> (дата обращения: 08.03.2023).

North Korea: Who is sending aid? // BBC. 20.06.2019. URL: <https://www.bbc.com/news/world-asia-48637518> (дата обращения: 08.03.2023).

US Says Open to N. Korea Aid, Regardless of Denuclearization Progress // Voice of America. 24.08.2021. URL: https://www.voanews.com/a/usa_us-says-open-n-korea-aid-regardless-denuclearization-progress/6209915.html (дата обращения: 08.03.2023).

Young O. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes // International Organization. 1982. Vol. 36. No. 2. P. 277—297.

References

Drezner, Daniel (2011). Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice, *International Studies Review*, V. 13, No. 1: 96—108.

Krasner, Stephen (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables, *International Organization*, V. 36, No. 2: 185—205.

Mezyayev, Alexander; Black, Christopher (2017). Mezhdunarodno-pravovyye aspekty sanktsionnykh rezolyutsiy Soveta Bezopasnosti OON v otnoshenii KNDR [International Legal Aspects of Sanctions Resolutions of the UN Security Council Against the DPRK]. *Vestnik "TISBI"*, No. 4: 142—152. (In Russian).

North Korea Sanctions. U.S. Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1556> (accessed: March 8, 2023).

North Korea: Who is sending aid? *BBC*. URL: <https://www.bbc.com/news/world-asia-48637518> (accessed: March 8, 2023).

US Says Open to N. Korea Aid, Regardless of Denuclearization Progress. *Voice of America*. URL: https://www.voanews.com/a/usa_us-says-open-n-korea-aid-regardless-denuclearization-progress/6209915.html (accessed: March 8, 2023).

Young, Oran (1982). Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes, *International Organization*, V. 36, No. 2: 277—297.