

Справки

УДК 327

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ США: "МЯГКАЯ СИЛА" И САНКЦИИ

© 2018 г. **Н.В. Данилина, С.С. Костяев***
Статья поступила в редакцию 25.10.2017.

В статье проанализированы инструменты внешней политики США – методы "мягкой силы" и санкции. Определены роль и место современных институтов "мягкой силы" США в международных отношениях. Более десятка неправительственных организаций и государственных структур США задействованы в продвижении демократии, реализации образовательных проектов и противостоянии информационной пропаганде. Выявлены трансформационные процессы, происходящие в последние годы в институтах информационного влияния США за рубежом. Отмечено, что незначительное влияние государственных радиостанций компенсируется развитием технологий по обходу интернет-блокировок в недемократических странах. Отсутствие шагов в публичной дипломатии подкрепляется "жёсткими" мерами. В статье показано, что санкции – испытанный, но не всегда действенный инструмент. Несмотря на то что им отведено особое место в стратегии национальной безопасности США, практика показывает, что страны чаще приспосабливаются к существованию в новых условиях, чем идут на уступки США. Продемонстрировано, что введение санкций оказывает весьма ограниченное воздействие на ВВП "подсанкционных" стран, однако вызванное ими сокращение притока инвестиций увеличивает коррупционные риски.

Ключевые слова: "мягкая сила", санкции, США, РФ

Традиционное разделение на военные и невоенные методы внешней политики теперь чаще заменяется понятиями "жёсткая" и "мягкая" сила. Как сверхдержава, США с успехом применяют оба эти инструмента. Санкции и "мягкую силу" можно рассматривать в качестве наиболее действенных дипломатических, невоенных внешнеполитических мер. Однако основанные на принуждении санкции входят в арсенал "жёсткой силы" и тем самым противоположны "мягкой силе" по своей природе. Не отводя какому-либо направлению

*ДАНИЛИНА Наталья Васильевна – студентка второго курса магистратуры факультета "Государственное управление и финансовый контроль" Финансового университета при Правительстве РФ, Российская Федерация 125993, Москва, Ленинградский проспект, 49 (ntdnl@gmail.com); КОСТЯЕВ Сергей Сергеевич – кандидат политических наук, старший научный сотрудник отдела экономики ИНИОН РАН, Российская Федерация 117218, Москва, ул. Кржижановского, 15/2, докторант университета Ратгерса, США (i993kss@mail.ru).

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ проекта "Лоббизм и санкции США и ЕС: сравнительный анализ" № 17-37-01001a2, 2017-2019.

определяющей роли, США используют стратегию сбалансированного применения невоенных внешнеполитических инструментов.

Американский подход к пониманию "мягкой силы"

"Некоторые удивлены тем, что высшее руководство страны является горячим сторонником концепции, названной Дж. Наем "мягкой силой", или способностью страны убеждать без принуждения и применения военной мощи. Но я не понаслышке знаю, насколько она укрепляет безопасность Америки", – говорит бывший Верховный главнокомандующий объединёнными вооружёнными силами НАТО в Европе Дж. Ставридис. Он считает, что существует взаимосвязь между "жесткой" и "мягкой силой", поэтому США стоит тратить средства на развитие обоих направлений¹.

Нынешний министр обороны США Дж. Мэттис в 2013 г. отмечал: "Если государство не будет финансировать программы Госдепартамента в полном объёме, мне придётся покупать больше амуниции. Чем больше мы вкладываем в дипломатию, тем меньше будут наши военные расходы"².

"Мягкая сила" (*soft power*) – концепция, появившаяся в США в 1990-х годах, но в действительности существующая как явление на протяжении всей истории. Хотя этот термин широко используется как в СМИ, так и в академических кругах и политическом пространстве, каждый раз при упоминании "мягкой силы" авторы вынуждены уточнять, о чём же идёт речь.

Не отступая от сложившейся традиции, стоит кратко пояснить, что предполагает термин *soft power*. Необходимость обращения к истокам концепции связана не столько с неведением части аудитории, сколько с неоднозначным толкованием понятия, которое, описывая конкретное явление, оказывается в ловушке практической реализации. Точкой отчёта выступает дихотомия "жесткая – мягкая сила", которая разделяет способы достижения государством собственных целей на две группы. Если "жесткая сила" (*hard power*) – это традиционные военная мощь и применение силы, а также экономическое превосходство, то "мягкая сила" означает неосязаемую привлекательность, которая заставляет придерживаться целей, поставленных другими, без какой-либо угрозы или изменения занимаемой позиции. В международных отношениях она реализуется через культуру, политические ценности и публичную дипломатию. Адепты концепции полагают, что использование "мягкой силы" должным образом позволит снизить потенциальные угрозы для Соединённых Штатов.

¹ *Stavridis J.* Trump should not relinquish 'soft power' // CNN. 7.07.2017. Available at: <http://edition.cnn.com/2017/07/06/opinions/soft-power-budget-cuts-opinion-stavridis/index.html> (accessed 07.07.2017).

² *Silberman Z.* The Military Understands Smart Power // U.S. Global Leadership Coalition. March 8, 2013. Available at: <http://www.usglc.org/blog/the-military-understands-smart-power/> (accessed 05.07.2017).

"Должным образом" означает соответствие практики применения теоретическому обоснованию "мягкой силы". Американский политолог Дж. Най пришёл к выводу, что "жесткая" и "мягкая" сила взаимосвязаны, поскольку представляют собой аспекты достижения цели путём изменения поведения других [Nye J., 2004]. С этой точки зрения на первый взгляд удивительная позиция американских генералов по поводу сохранения объёмов расходов на "мягкую силу" вполне обоснована. Однако "мягкая" и "жесткая" силы имеют разную природу и модель поведения; они по-разному используют свои ресурсы, что противопоставляет их друг другу.

"Жесткая сила" определяется командами, основанными на принуждении или побуждении; ресурсами достижения её целей служат санкции и подкуп. "Мягкая сила" не оставляет без внимания институты, благодаря которым она действует в других странах; их работа основывается на ценностях либеральной демократии и рыночной экономики.

До первого десятилетия XXI века во внешней политике США, несмотря на продвижение идей демократии, преобладали методы "жесткой силы". Поэтому перед 44-м президентом США Б. Обамой стояла задача скорректировать американский подход во внешней политике. "Мягкая сила", слившись с "жесткой", образовала так называемую "умную силу" (*smart power*) – термин, который предполагает использование в международных отношениях всех имеющихся ресурсов – дипломатических, политических, правовых, экономических и культурных [Козлов К.В., 2014].

Общий внешнеполитический курс администрации Барака Обамы подразумевал налаживание отношений с важными политическими игроками. Тактические действия предпринимались в рамках деятельности американских институтов "мягкой силы", а стратегические шаги касались подхода руководства Соединённых Штатов к выстраиванию отношений с зарубежными партнёрами и противниками.

Главными сферами применения "мягкой силы" были содействие глобальному развитию, расширение использования инновационных технологий, проблемы изменения климата и энергоэффективности. А наиболее заметным стратегическим ходом в рамках концепции "мягкой силы", своеобразным бонусом к ней, стало примирение с Кубой.

С противниками США предпочли действовать с помощью экономической дипломатии, которая как таковая не входит в арсенал "мягкой силы", за исключением публичной дипломатии. Однако меры экономической дипломатии, прежде всего создание экономических союзов и применение санкций, относятся к проявлениям "жесткой силы", которую в рамках концепции "умной силы" США активно использовали. Экономическая дипломатия США включала в том числе санкции против Китая и России, создание Транстихоокеанского партнёрства и расширение НАТО.

45-й президент США Д. Трамп в отличие от своего предшественника проявил себя как сторонник жесткого подхода к решению международных проблем. В его предвыборной программе центральное место заняли вопросы национальной безопасности и экономических интересов США. Второстепенное место "мягкой силы" в системе приоритетов Д. Трампа нашло отражение в

проекте бюджета на 2018 фин. год – новая администрация предложила сократить расходы на дипломатию и иностранную помощь на 33%, с 38 млрд в 2017 г. до 25,6 млрд долл. в 2018 году³.

Противники Д. Трампа негативно отнеслись к идее усиления борьбы с терроризмом и нелегальной миграцией в ущерб дипломатии – критика звучала со стороны как демократов, так и республиканцев. Мировые лидеры и бизнесмены также не поддержали решение о выходе страны из Парижского соглашения по климату. Изменение позиции мировой державы по данному вопросу стало причиной опасений аналитиков, что США лишаются очередной составляющей своей "мягкой силы", ведь этим решением страна показывает безразличие к глобальным экологическим угрозам. Последующие заявления об участии в Парижском соглашении в случае пересмотра его условий не вернули утраченных позиций.

Д. Трамп свернул и другие начинания предыдущего президента. Курс на восстановление отношений с Кубой был прерван из-за того, что сделка, по мнению нынешнего президента США, сеет насилие и нестабильность в регионе. Транстихоокеанское партнёрство хозяин Белого дома расценил как угрозу самим США. Указ президента США о выходе из ТТП мог бы отчасти уравновесить "жесткую" и "мягкую" силы путём отказа от инструмента "жесткой" политики, но в действительности данное решение продиктовано лишь экономической целесообразностью: Д. Трамп не рассматривал имиджевую сторону принимаемых решений. Одновременно смена позиции негативным образом сказывается на отношениях со странами-партнёрами, что также ослабляет привлекательность страны. Это подтверждает парадоксальный на первый взгляд вывод: ни отказа от мер жесткой политики, ни концентрации на силовых и экономических методах не достаточно для того, чтобы укрепить "мягкую силу".

Таким образом, критики внешнеполитического курса нового президента США недовольны его подходом к расстановке приоритетов. Среди экспертов распространено мнение, что предпринятые президентом меры знаменуют снижение влияния "мягкой силы" США и в целом утрату страной своих позиций на мировой арене. Британский журналист М. Вулф назвал избранный внешнеполитический курс "окончанием существования миропорядка, лидером которого считаются США"⁴, а американский политический аналитик Ф. Закария считает выход из Парижского соглашения признаком того, что США отныне не лидер свободного мира⁵.

³ *Soffer K., Lu D.* What Trump cut in his agency budgets // The Washington Post. May 23, 2017. Available at: https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-presidential-budget-2018-proposal/?utm_term=.d9c49874de76 (accessed 03.07.2017).

⁴ *Wolf M.* Donald Trump and the surrendering of U.S. leadership // Financial Times. 30.05.2017. Available at: <https://www.ft.com/content/f0b9fba6-4241-11e7-9d56-25f963e998b2> (accessed 07.07.2017).

⁵ *Zakaria.* Quitting climate pact means America is no longer 'the leader of the free world' // CNN. June 1, 2017. Available at: <http://edition.cnn.com/2017/06/01/politics/fareed-zakaria-climate-change-cnn-newsroom-cnntv/index.html> (accessed 07.07.2017).

Нынешние опасения связаны прежде всего не с проблемами американской "мягкой силы" как таковой, а с отсутствием динамики, вкупе с неоднозначными решениями руководства. Алармисты напоминают о потенциале других стран, особенно Китая, в котором американцы видят своего главного соперника. Опасность, исходящая от Китая, связана не столько с "мягкой", сколько с "жесткой силой", поскольку Поднебесная намерена формировать новый глобальный экономический порядок без лидерства западных институтов. Тревога связана и с имиджевыми потерями: создаваемый Китаем проект "Один пояс – один путь" представляет собой не только новую модель международного сотрудничества, но и подобно плану Маршалла призван закрепить лидерство страны.

Экономические успехи Китая легко могут упрочить привлекательность страны. Авторы исследования "Мягкая сила 30: глобальный рейтинг мягкой силы" (*The Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power*) отмечают, что экономические факторы несмотря на очевидную связь с "жесткой силой" вносят вклад в "мягкую силу"⁶ – это касается прежде всего привлекательности экономической модели страны. Пока же США и Китай находятся на противоположных концах рейтинга "мягкой силы": в 2017 г. США заняли 3 место, а Китай – 25⁷. Несмотря на заметное отставание, существует тенденция усиления "мягкой силы" Китая: в 2015 г. страна замыкала список 30 стран – лидеров в "мягкой силе", а в 2016 г. была на 26 месте.

США, напротив, за последний год опустились в рейтинге на две позиции из-за политики Д. Трампа. Их серьезными конкурентами по-прежнему остаются европейские страны, которые, в отличие от Китая, сохраняют партнерские отношения с Вашингтоном в качестве главного союзника в решении международных проблем.

Институты "мягкой силы"

Основная идея продвижения "мягкой силы" США – установление демократической формы правления, защита прав и свобод человека. Ей соответствует миссия главного внешнеполитического ведомства США – Государственного департамента. Дипломатическое ведомство отвечает за продвижение политики "жесткой" и "мягкой силы", поэтому его стоит выделить как орган, определяющий ключевые направления "мягкой силы", и одновременно исключить из перечня ее институтов из-за широкой сферы ответственности.

Формально большинство институтов американской "мягкой силы" независимы от государственных структур, но де-факто они не только получают указания от органов власти, но и финансируются из федерального бюджета. Юридический статус и цели институтов "мягкой силы" США представлены в таблице.

⁶ A Global Ranking of Soft Power 2016 // Portland Communications. Available at: <https://portland-communications.com/publications/a-global-ranking-of-soft-power/> (accessed 05.07.2017).

⁷ Overall Ranking 2017 // The Soft Power 30. Available at: <https://softpower30.com> (accessed 24.09.2017)

Институты "мягкой силы" США

Цель	Государственная структура	Неправительственная организация	Частный благотворительный фонд
Продвижение демократии	Управление США по международному развитию; Бюро по вопросам демократии, прав человека и труда Государственного департамента США	Национальный фонд в поддержку демократии и аффилированные организации – Международный республиканский институт, Национальный демократический институт международных отношений; Фридом Хаус; Фонд "Евразия"; Фонд Карнеги за международный мир	Фонд Макартуров; Фонд Чарльза Стюарта Мотта; Институт "Открытое общество" – фонд Сороса
Реализация образовательных проектов	Бюро по делам образования и культуры Государственного департамента США	Американский совет по международному образованию; Совет по международным образовательным обменам	"Открытое общество" – фонд Сороса; Фонд Макартуров; Фонд Чарльза Стюарта Мотта
Поддержка независимых СМИ, противостояние пропаганде	Совет управляющих по вопросам вещания		"Открытое общество" – фонд Сороса; Фонд Макартуров

Источники: [2, 3, 5, 13, 16]

Управление США по международному развитию (*United States Agency for International Development, USAID*) – основной государственный институт США, отвечающий за "мягкую силу". Оно было образовано в 1961 г. Не входя в структуру Госдепартамента, управление получает от него общие указания относительно внешней политики. Целями УМР называются поддержка демократии и принципов свободной рыночной экономики, повышение уровня жизни граждан развивающихся стран и оказание гуманитарной помощи. Управление сотрудничает с другими организациями и правительствами разных стран. На финансирование УМР ежегодно направляется менее 1% средств федераль-

ного бюджета США – в 2017 г. структуре выделено 22,7 млрд долл., из которых 11 млрд находятся на счетах УМР⁸. Организация инвестирует в проекты 140 стран мира.

Для УМР характерен избирательный подход к методам сотрудничества с другими странами: например, если Гаити нужна помощь в ликвидации последствий землетрясения 2010 г. – основные средства выделяются на поддержку системы здравоохранения и на экономическое развитие; в постсоветских государствах большая часть финансирования идёт на достижение политических целей, прежде всего продвижение демократии.

Анализ деятельности управления по регионам позволяет сделать вывод о необходимости для США объединять действия "жёсткой" и "мягкой силы", поскольку наибольшее количество средств УМР направляет в страны Ближнего Востока, борющиеся с террористическими и экстремистскими группировками на своей территории. Установка Д. Трампа "Америка прежде всего" (*America First*) вписалась в практику приоритетности ближневосточного направления: в бюджете на 2018 г. новая администрация предложила УМР направить около 2,5 млрд долл. на противостояние ИГИЛ и другим террористическим организациям в страны, страдающие от терроризма, прежде всего в Ирак и Сирию⁹.

Отдельно в бюджете УМР обозначены мероприятия по противостоянию российской агрессии – в 2017 г. на данную цель выделено 698,1 млн долларов¹⁰.

Ещё один институт "мягкой силы" США – Национальный фонд в поддержку демократии (*National Endowment for Democracy, NED*) своей миссией называет становление и развитие демократии по всему миру. Он предоставляет гранты на исследования в области развития демократии и прав человека, тренинги и различные обучающие программы.

Организация работает в 92 странах мира. Поскольку фонд считает своей миссией продвижение демократии, основная его деятельность сконцентрирована на двух направлениях – наблюдение за процедурой проведения выборов и поддержка местных НПО и независимых СМИ. Фонд активно работает в странах с переходной демократией.

⁸ FY 2017 Development and Humanitarian Assistance Budget // USAID Official Website. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/9276/FY2017_USAIDBudgetRequestFactSheet.pdf (accessed 05.07.2017).

⁹ Fiscal Year 2018: USAID Development and Humanitarian Assistance Budget // USAID Official Website. Available at: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1869/USAIDFY2018BudgetFactsheet.pdf> (accessed 05.07.2017).

¹⁰ FY 2017 Development And Humanitarian Assistance Budget // USAID Official Website. Available at: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/9276/FY2017_USAIDBudgetRequestFactSheet.pdf (accessed 05.07.2017).

Особое внимание фонд уделяет постсоветским странам. Декларируется, что организация ставит своей целью противостояние распространяющемуся из России авторитаризму. В целом Национальный фонд в поддержку демократии не скрывает своей роли в смене режимов по всему миру. На его официальном сайте содержится информация о том, что в 1980–1990-х годах организация спонсировала оппозиционные движения в Польше ("Солидарность"), Чехословакии ("Хартия-77") и Сербии ("Отпор"), сыгравшие основную роль в осуществлении "бархатных революций" в Восточной Европе¹¹.

Особое значение в перечне институтов "мягкой силы" США имеют образовательные структуры в правительстве США и некоторые неправительственные организации. За этот элемент "мягкой силы" отвечает Бюро по делам образования и культуры Государственного департамента США (*Bureau of Educational and Cultural Affairs, ECA*).

На сегодняшний день самым популярным вариантом образовательного обмена для иностранных студентов остаётся программа Фулбрайта. Она предоставляет студентам и молодым учёным возможность пройти обучение, а также проводить научные исследования в США в течение как минимум одного года. Программа Фулбрайта действует в 155 странах мира.

Характерная черта обменных программ – ориентированность на продолжение работы с выпускниками через сетевые сообщества или "мозговые центры" (*think tanks*). Не прекращается также предоставление грантов, что позволяет оказывать влияние на взгляды участников обменных программ, которые в будущем нередко становятся представителями элиты своей страны.

Филантропическим фондам отведена особая роль в продвижении "мягкой силы" США. Они составляют сеть независимых научно-исследовательских и общественных организаций, оказывающих значительное влияние на формирование внешней политики США. На финансирование культуры фонды выделяют в десятки раз больше средств, нежели государство.

Наибольший объём средств выделяет фонд "Открытое общество" Дж. Сороса. Финансист Дж. Сорос спонсирует культурные, научные и гуманитарные проекты в 30 странах мира через предоставление грантов неправительственным организациям. Своей миссией Дж. Сорос называет смену обществ закрытого типа "открытыми обществами", которые могут продуктивно взаимодействовать с западным миром. Организация финансирует проекты развития демократии. Лидер среди регионов-реципиентов – Африка (68,5 млн долл.), однако 61% средств фонда направляется на проекты в самих США (98,7 млн долл.)¹².

Таким образом, ведущие институты "мягкой силы" США отличает ориентация на работу с развивающимися странами, цель которой – становление демократического общества. США оказывают адресную поддержку нуждающимся странам, что позволяет получать дополнительные выгоды от разного

¹¹ National Endowment for Democracy // NED Official Website. Available at: <https://ned.org> (accessed 05.07.2017).

¹² 2017 Program Budget by Region and Theme // Open Society Foundations. Available at: <https://www.opensocietyfoundations.org/about/expenditures> (accessed 01.06.2017).

рода сотрудничества, в том числе на уровне национальных правительств. Вместе с тем, как отмечают М.В. Братерский и А.С. Скриба, применение "мягкой силы" во внешнеполитической деятельности США отличается отсутствием устойчивой системы приоритетов и планирования [Братерский М.В., Скриба А.С., 2014: 139].

Действительно, многие институты можно считать организациями широкого профиля, особенно выделяется Управление США по международному развитию, специализирующееся на проектах от политической направленности до борьбы с эпидемиями. С одной стороны, это попытка объять максимально возможное число сфер, в которых у разных стран есть проблемы – тем самым завоевать доверие и поддержку среди населения и конкретных политических сил. С другой стороны, даже такое разнообразие не противоречит главной идее продвижения демократии и повышения уровня жизни населения.

Проблема в том, что далеко не во всех странах, где действует активная "мягкая сила" США, понимают и принимают американские ценности. Примечательно, что это одновременно препятствует политике "мягкой силы" США и буквально легитимирует в понимании американского руководства воздействие силовыми методами. Ближневосточная политика США яркий тому пример: игнорирование особенностей политической культуры в странах с лидерами, проводящими антиамериканскую политику, заканчивалось вооруженными конфликтами и распространением терроризма.

"Мягкая сила" в информационном пространстве

Еще со времен противостояния в Холодной войне США имели репутацию державы, умеющей вести информационно-подрывную деятельность в странах-соперниках. Для противостояния противникам у США есть специальные медийные инструменты, опробованные еще в 1940-х гг.

Радиостанции "Голос Америки" (*Voice of America, VOA*) и "Радио свободная Европа / Радио свобода" (*Radio Free Europe / Radio Liberty, RFE/RL*) по сей день остаются ведущими информационными каналами влияния США во многих странах, в том числе в России. Кроме них, в число медиаинструментов "мягкой силы" США входят Управление вещания на Кубу (*The Office of Cuba Broadcasting – Radio and TV Martí*), Радио "Свободная Азия" (*Radio Free Asia*), Ближневосточная сеть радиовещания (*The Middle East Broadcasting Networks*).

Все указанные ресурсы финансируются из бюджета США, управление осуществляется через Совет управляющих по вопросам вещания (*Broadcasting Board of Governors, BBG*). Совокупная еженедельная аудитория всех медиа в 2016 г. составила 278 млн человек по всему миру. В общей сложности подконтрольные *BBG* радиостанции вещают на 61 языке мира. Своей целью они называют противостояние информационной пропаганде других стран, отдельно выделяя Россию как "инноватора современной государственной пропаганды".

Однако возможности влияния СМИ США из числа инструментов "мягкой силы" ограничены государственными запретами: поскольку радиостанции

ориентированы на вещание в странах с недемократическими режимами, нередко им приходится сталкиваться с цензурными ограничениями. В Белоруссии, Узбекистане, Туркменистане, Таджикистане и Иране эфирное вещание "Радио свободная Европа / Радио свобода" запрещено по политическим мотивам.

Кроме того, сомнительна необходимость содержать радиостанции в эпоху цифровых технологий – и в США уже не раз критиковали *BBG* за его незначительный вклад в публичную дипломатию¹³. Вклад радиостанций невелик по сравнению с влиянием социальных сетей: Дж. Най включает в число инструментов "мягкой силы" *Facebook* и *Twitter*, замечая, что если во времена холодной войны эффективным медийным инструментом был "Голос Америки", то сегодня место радио заняли социальные медиа¹⁴.

Несмотря на сомнения в целесообразности траты средств на Совет управляющих по вопросам вещания, пока американские власти не намерены менять приоритеты. Напротив, в 2016 г. было создано Управление по вопросам свободы в Интернете (*Office of Internet Freedom, OIF*) для предоставления гражданам по всему миру безопасных технологий по борьбе с цензурой. Подобный сдвиг трудно назвать сменой вектора – фактически то же направление работы получило новое ответвление.

С точки зрения значимости оно может иметь гораздо больший успех, чем радиостанции и их ресурсы в Интернете вместе взятые: цензурные ограничения становятся причиной недовольства собственных граждан, что хорошо понимают в США. По подсчётам Совета управляющих по вопросам вещания, треть планеты не имеет свободного интернет-пространства¹⁵. В этот список входят страны, в которых осуществляют вещание подконтрольные *BBG* радиостанции.

Создание новых управлений и программ в иностранных бюро, а также усиленная работа в социальных сетях свидетельствуют о том, что США адаптируются к требованиям современности. Теперь продвижение американской точки зрения, завуалированной под объективную информацию, дополняется мерами по борьбе с цензурными ограничениями в Интернете. Одновременно эти меры способны "расчистить" путь собственным запрещённым в других странах ресурсам.

¹³ Nixon R. Turmoil at Voice of America Is Seen As Hurting U.S. Ability to Counter Propaganda // The New York Times. April 15, 2015. Available at: <https://www.nytimes.com/2015/04/16/us/signs-of-turmoil-seen-for-voice-of-america.html?mcubz=3> (accessed 05.07.2017).

¹⁴ Hard Times for Soft Power: a Q&A with Joseph Nye // Weatherhead Center for International Affairs. May 30, 2017. Available at: <https://epicenter.wcfia.harvard.edu/blog/joseph-nye-qa> (accessed 03.07.2017).

¹⁵ Broadcasting Board of Governors. 2016 Annual Report // BBG. Available at: https://www.bbg.gov/wp-content/media/2017/06/BBG_2016_Annual_Report_Final.pdf (accessed 07.07.2017).

Санкции как один из инструментов "жесткой силы"

Начало нынешней волны санкций против России было положено в 2012 г. делом С. Магнитского* и состояло во введении санкций в отношении 34 российских чиновников, причастных, как утверждали защитники Магнитского, к его гибели. Юридическим основанием этих действий стал закон 2012 г. "О верховенстве права" (так называемый "закон Сергея Магнитского") и закон "О международных чрезвычайных экономических полномочиях".

Последующее значительное расширение санкций было связано с событиями на Украине и реакцией на них руководства РФ – прежде всего присоединение в марте 2014 г. Крыма к РФ, а также поддержка ДНР и ЛНР.

2 августа 2017 г. Д. Трамп подписал закон "О противодействии американским противникам с помощью санкций". По сути, выбора у него не было: Конгресс принял этот закон почти единогласно, и в случае наложения президентом вето, оно было бы легко преодолено. В специальном заявлении Д. Трамп верно отметил, что закон "ограничивает полномочия президента, ставит в невыгодное положение американские компании, наносит ущерб европейским союзникам".

Ключевое условие эффективности санкций – максимально большое количество стран – участниц санкционного режима. Одностороннее введение американских санкций, проведенное вопреки возражениям европейских союзников, резко снижает их действенность как по возможному ущербу для России, так и по ожидаемому изменению в поведении Москвы на мировой арене. Иными словами, российское руководство вряд ли перестанет использовать "активные меры" во внутренней политике других стран (хакерские атаки, кампании дезинформации и пр.), не изменит позицию по Украине и Сирии и т.д.

Так ли уж безыскусны американские законодатели в делах внешней политики? Проблема в том, что якобы вмешательство России в президентские выборы в США в прошлом году на стороне Д. Трампа, о котором постоянно говорят американские спецслужбы, в США рассматривают как угрозу американской демократии, основам конституционного строя, праву граждан суверенной страны выбирать своего лидера. Здесь недовольство союзников, даже таких близких, как ЕС, отходит на второй план.

Наиболее болезненными для официальной Москвы, пожалуй, являются три статьи закона: о докладах о близких к Путину элитах, что даёт почву для расширения списка опальных в США российских бизнесменов (ст. 241); возможность введения санкций на госзаймы (ст. 242); ограничение практически на все виды сотрудничества (они подробно описаны в ст. 235) связанные с экспортными нефте- и газопроводами (ст. 232). Последняя статья особенно больно ударит по европейцам, которые в прошлом году получили 37,5% газа из нашей

* Аудитор фонда Hermitage Capital Management С. Магнитский раскрыл мошеннический возврат налогов из федерального бюджета, к которому были, по его мнению, причастны высокопоставленные сотрудники МВД и Налоговой инспекции.

страны. Строительство новых газопроводов оказывается под вопросом, равно как и модификация и ремонтные работы на ныне имеющихся.

Политика санкций США претерпела существенные изменения за последние десятилетия. В прошлом веке акцент делался на торговых ограничениях, которые оказались не слишком эффективными – противники США находили возможности их обходить. Например, в 1995 г. администрация У. Клинтона ввела полное торговое эмбарго в отношении Ирана. Первоначально это стало довольно болезненной мерой, так как США в 1994 г. были крупнейшим торговым партнёром этой страны, однако нежелание Европы и ряда стран Азии присоединиться к данной ограничительной мере привело к смене торговых партнёров Ирана в тот период времени¹⁶.

В "Стратегии национальной безопасности США" от 2015 г. закрепляется важная роль санкций как инструмента внешней политики. При этом у властей США имеется понимание того, что чрезмерное использование санкций может подорвать позиции США в мире, о чём заявлял министр финансов США Дж. Лью¹⁷.

В среднем с 2001 по 2015 гг. санкции продолжались 7 лет; среди 22 случаев введения санкций США к успеху привели лишь девять и среди них следующие: Центральная-Африканская Республика, которая, по мнению американских экспертов, в результате санкций 2003–2005 гг. "вернулась к демократии и верховенству закона". Гвинея-Бисау, когда в 2003–2004 гг. военная хунта была подвержена санкциям и в результате были проведены новые выборы и восстановлена легитимная власть. Иран, заключивший соглашение о ядерной программе. Берг Слоновой Кости, восстановивший перемирие и др.

Исследования показывают, что в целом санкции США не приводят к заметному снижению роста ВВП в тех странах, на которые они налагаются [Rosenberg E., et al, 2016: 18]. При этом отмечается повышение политических рисков, уровня коррупции (по всем трём индексам *the PRS Corruption ranking, the Transparency International corruption perception index, the World Bank's measure of control of corruption*). Также наблюдается сокращение зарубежных инвестиций, эффективности системы государственного управления, и уровня поддержки режима населением, которое раньше или позже, осознаёт взаимосвязь между санкциями и ухудшающимся положением. Так, по индексу восприятия коррупции, Сирия показала наиболее выраженную негативную тенденцию, а именно с 2004 по 2014 гг. эта страна скатилась с 71 до 175 места в мире. (*Transparency International*, 2016). По данным МВФ, в первые три года введения санкций в 2000–2002 гг. в Мьянме (Бирма) доля инвестиций в ВВП

¹⁶ Klestadt A. U.S. Trade Embargoes – Are They Effective Tools to Promote Change? NCBFAA.

Available at:

http://www.ncbfaa.org/Scripts/4Disapi.dll/4DCGI/cms/review.html?Action=CMS_Document&DocID=17727&MenuKey=pubs (accessed 9.06.2016).

¹⁷ Calmes J. Lew Defends Sanctions, but Cautions on Overuse // The New York Times. 29.03.2016. Available at: http://www.nytimes.com/2016/03/30/us/politics/lew-defends-sanctions-but-cautions-on-overuse.html?_r=0 (accessed 9.06.2016).

сократилась с 12 до 10%, в нашей стране за первые два года введения санкций в 2014–2015 гг. доля инвестиций в ВВП снизилась с 21 до 18%¹⁸.

Пожалуй, наиболее примечательным непредвиденным эффектом санкций можно считать усиление авторитарных тенденций в странах, на которые они налагаются. По индексу *Polity IV*, который ранжируется от 10 (полная демократия), до -10 (полная автократия), многие страны продолжили скатываться к авторитаризму. Например, в Сирии с 2004 г., момента введения санкций, до 2014 г., последнего, по которому имеются данные, индекс *Polity IV* ухудшился с -7 до -9. В Мьянме с 2000 по 2007 г. этот индекс упал с -7, до -8, затем, по признанию многих наблюдателей, были предприняты определённые шаги по демократизации, что отразилось и на индексе, который достиг -3 в 2014 г. Для Берега слоновой кости, за четыре года после введения санкций в 2007 г. индекс понизился с -7 до -8 (*Center for Systemic Peace*).

Использование описанных инструментов внешней политики США подчинено главной цели – заставить другие страны изменить свои позиции на выгодные или полностью удовлетворяющие интересам США. Как в случае с "мягкой силой", так и в истории с введением санкций технология оказания влияния на противников имеет более чем полувековой опыт применения. Однако за этот период американская стратегия менялась неоднократно. Вызвано это не столько позицией руководства страны, сколько характером отношений с другими государствами. При этом объектами активной "мягкой силы" и санкций США неизменно становятся менее развитые страны, которые не придают особого значения демократическим институтам.

"Мягкая сила" сама по себе имеет огромный потенциал влияния, но если её значение искусственно подкрепляется действием специализированных структур, ей могут противостоять государственные запреты. Деятельность организаций "мягкой силы" Соединённых Штатов Америки в ряде стран ограничена. В России, помимо принудительного прекращения работы всех институтов "мягкой силы" США, даже заблокирован сайт Национального фонда в поддержку демократии.

В отличие от "мягкой силы", потенциал которой накапливается десятилетиями, введение санкций – оптимальный вариант, когда необходимо достигнуть желаемого в минимальные сроки. Американские действия в этом направлении имеют положительные для США результаты, но одновременно несут негативные последствия для самих американцев. Так, принятый в августе 2017 г. очередной пакет санкций против России заставил задуматься многих бизнесменов и политиков по обе стороны океана, не наносят ли они ущерба собственным компаниям и европейским союзникам.

В действительности оказывается, что санкции имеют не только быстрый результат, выраженный в экономических показателях страны, но и задают

¹⁸ IMF. Report for Selected Countries. 2016. Available at: http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weorept.aspx?pr.x=50&pr.y=10&sy=2000&ey=2021&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&c=518%2C922%2C662%2C463&s=NID_NGDP&grp=0&a= (accessed 09.06.2016).

тренд на будущее. Однако это касается реакции руководства на введенные против них запреты, и таким образом последствия санкций из внешнеполитической плоскости уходят во внутривнутриполитическую повестку.

Список литературы

Братерский М.В., Скриба А.С., 2014. Концепция "мягкой силы" во внешнеполитической стратегии США // Вестник международных организаций. Т. 9. №2. С. 130-144.

Козлов К.В., 2014. Парадокс силы во внешней политике США // "США ❖ Канада". № 9, с. 75–81.

Фоминых А., 2008. Мягкая мощь обменных программ // Международные процессы. Международные процессы. № 6 (16). С. 76-85.

References

Braterskij M.V., Skriba A.S., 2014. Konceptija "mjagkoj sily" vo vneshnepoliticheskoj strategii SShA // Vestnik mezhdunarodnyh organizacij. Vol. 9. No 2. P. 130-144. [Braterskij M.V., Skriba A.S., 2014. Soft Power Concept in U.S. Foreign Policy Strategy].

Kozlov K.V., 2014. Paradoks Sily vo Vneshney Politike SShA [Kozlov K.V., 2014. Paradox of Power in U.S. Foreign Policy]. // USA ❖ Canada Journal. no. 9. P. 75-81.

Fominyh A., 2008. Myagkaya moshch' obmennykh programm [Fomin A. Soft Power of Interchange Programs.]// Mezhdunarodnye processy. no. 6 (16). P. 76-85.

Nye J., 2004. Soft Power. The means to Success in World Politics. N.Y.: Public Affairs. 175 p.

Nye J., 2011. The Future of Power. N. Y.: Public Affairs. 285 p.

Background Material

The U.S. Foreign Policy Toolbox: 'Soft Power' and Sanctions

(USA ❖ Canada Journal 2018, no. 1, p. 86-100)

Received: 25.10.2017.

DANILINA Natalia Vasiliyevna, Financial University under the Government of the Russian Federation, 49 Leningradsky prosp., Moscow 125993, Russian Federation (*ntdnl@gmail.com*);

KOSTYAYEV Sergey Sergeyeovich, Institute of Scientific Information in Social Sciences (INION) RAN, 15/2 Krzhizhanovskogo str., Moscow 117218, Russian Federation (*i993kss@mail.ru*).

The article is devoted to analysis of the two U.S. foreign policy tools which are 'soft power' and sanctions. The role and place of modern institutions of U.S. soft power are defined. More than a dozen non-governmental organizations and authorities are involved in promoting democracy, educational programs and countering information propaganda. The transformation processes that have taken place in recent

years in U.S. information institutions are identified. It is observed that the low impact of state radio stations is partly offset by providing anti-censorship technologies in undemocratic countries.

The paper also emphasizes changes which have occurred over the eight months of Donald Trump's presidency. U.S. soft power rate decrease is noted.

The lack of public diplomacy is reinforced with 'hard' measures. In this article, the authors prove that sanctions are a well-tried but not always effective instrument. Despite their special place among elements of U.S. security strategy, in practice many countries are more likely to adapt to the new environment rather than make concessions. It is stated that the actual impact on GDP is not great but sanctioned countries face with reduced investment and corruption risks.

Keywords: *soft power, sanctions, USA, Russian Federation*

About the authors:

DANILINA Natalia Vasiliyevna, a second year student of Financial University Magistrate;

KOSTYAYEV Sergey Sergeyevich, candidate of Sciences (Political) Institute of Scientific Information in Social Sciences (INION) RAN