

Эффективность торгово-экономических санкций в современном мире

Попова Д. В.

"It is the policy of the United States to seek and support the growth of democratic movements and institutions in every nation and culture, with the ultimate goal of ending tyranny in our world"¹

George W. Bush

В 2005 году Джордж Буш объявил, что политика Соединенных штатов заключается в стремлении к росту и поддержке роста демократических движений и институтов в странах мира с целью остановить тиранию и насилие. Только в 2001 году 85% использованных Соединенными Штатами санкций были направлены против стран с недемократическими или не полностью демократическими режимами.² Упоминание в данном контексте Соединенных Штатов Америки не случайно. Как отмечает М.В. Братерский, доктор политических наук и ведущий научный сотрудник Центра комплексных европейских и международных исследований, несмотря на то, что страны ЕС стали чаще пользоваться данным инструментом, именно США являлись и являются основными инициаторами и создателями коалиций по применению санкций.³ Возникает вопрос приемлемости борьбы за демократию с помощью наложения экономических санкций и их эффективности в современном мире.

Торгово-экономические санкции на сегодняшний день - одна из наиболее распространенных форм влияния одних стран или групп стран на другие с

¹Bush pledges to spread democracy // CNN Politics. 2005. URL: http://articles.cnn.com/2005-01-20/politics/bush.speech_1_ideologies-that-feed-hatred-bush-pledges-human-freedom?_s=PM:ALLPOLITICS (Boeing website: 11.04.2014)

²Escriba-Folch A., Wright J. Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers // International Studies Quarterly. 2010. Vol. 54. P.341.

³Братерский М.В. Экономические инструменты внешней политики. М.: Издательский дом Государственного университета Высшей школы экономики, 2010. С.87.

целью навязать режим, представляющийся данным странам более легитимным. Чаще всего они применяются против недемократических и тоталитарных стран. Насколько эффективно и эффективно ли вообще применение санкций, каковы их последствия, то есть соотношение «издержек» применения санкций для страны-объекта санкций с достигнутым результатом?

Правительства демократических стран долгое время пытались повлиять на политические режимы не-демократий. При этом у них было две альтернативы: военное вторжение (как интервенция США в Ирак в 2003г.) или введение экономических санкций, что является более распространенным рычагом воздействия в современном мире.⁴ Первый способ, прямое военное вмешательство, несет за собой не только высокие издержки ресурсов, в том числе и человеческого капитала для страны-объекта и страны-субъекта санкций, но и политические издержки страны-субъекта, такие как неодобрение мирового сообщества, сомнение в справедливости, необходимости и бескорыстности применяемых мер или восприятие подобных мер как потенциальной угрозы миру. Именно по причине высоких издержек с 1990-х годов широко начался переход к торгово-экономическим санкциям. Многие исследователи назвали этот период в истории ООН «декадой санкций»: в течение 1990-х они были применены ООН 6 раз (такое же количество, что и за предыдущие 45 лет).⁵ Стоит отметить, что торгово-экономическое влияние позволяет достигнуть того же результата с меньшими потерями для обеих сторон, нежели военное вмешательство, хотя эффективность обоих методов не абсолютна и является предметом широких споров.

Двумя исследователями Абель Эскриба-Фолчи и Джозефом Райтом было доказано, что эффект от введения санкций во многом зависит от типа господствующего в стране режима. Режимы с одним верховным правителем (в

⁴ Escriba-Folch A., Wright J. Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers // International Studies Quarterly. 2010. Vol. 54. P. 344.

⁵ Andreas P. Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy // International Studies Quarterly. 2005. Vol. 49, No.2, P. 337.

том числе монархические режимы) более чувствительны к потере источников финансирования (таких как гуманитарная помощь и импортные пошлины) и, как следствие, более нестабильны. В условиях власти одного вероятность государственного переворота возрастает, становится тяжелее единолично удерживать власть.⁶ Наглядным примером эффективности торгово-экономических санкций в этом случае является Доминиканская республика, где экспорт сахара был основным источником, используемым диктаторским кланом Трухильо для сохранения поддержки своих сторонников и военных сил. Ограничение импорта сахара в США привело к дестабилизации режима.

Однако если в стране господствует военный режим или у власти стоит одна партия, то экономические издержки от введенных по отношению к ней санкций будут покрыты увеличением налогообложения, а действующая власть будет укреплена репрессиями. То есть введение санкций мало повлияет на стабильность режима в целом. Кроме того, диктаторские режимы удерживают власть не только путем репрессий, но и путем создания коалиций. Большинство диктаторов стремятся установить двусторонние связи с владельцами необходимых ресурсов, предоставляя взамен имеющиеся у них средства. Также однопартийные режимы часто используют инструмент государственных закупок для поддержания ВВП страны, что делает их менее уязвимыми при сокращении поддержки коалиции. Примерами провального внедрения санкций являются санкции против Ирака, Ливии и Кубы.⁷

Против теории эффективности использования торгово-экономических санкций выступают многие критики, утверждая, что введение санкций против демократических режимов более результативно, нежели против авторитарных.⁸ В первом случае население, на которое легло бремя санкций в виде уменьшения

⁶ Escriba-Folch A., Wright J. Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers // International Studies Quarterly. 2010. Vol. 54. P.339

⁷ Escriba-Folch A., Wright J. Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers // International Studies Quarterly. 2010. Vol. 54. P. 351.

⁸ Там же, с. 353.

располагаемого дохода, повышения уровня цен, падения качества жизни, имеет влияние на правящую верхушку и ее решения, а во втором – нет. Это показывает, что не существует абсолютных или универсальных механизмов водворения демократии в разные страны. Одни и те же меры могут приводить в разных странах к разным результатам, а, следовательно, иметь разную эффективность. М.В. Братерский отмечает, что торгово-экономические санкции не всегда достигают своей цели и лишь в редких случаях приводят к смене политического курса, к тому же их эффективность падает вследствие глобализации и диверсификации товарно-сырьевых потоков.⁹

До 1990-х гг. никто не задумывался над вопросом гуманности вводимых санкций, поскольку они не имели всеобъемлющий характер и, следовательно, не наносили опустошительного урона стране-объекту. Это объяснялось установившейся биполярностью мира: в период холодной войны страна, на которую наложили санкции Соединенные Штаты Америки, могла переключиться на торговлю с Восточным блоком, и наоборот. В 1980-х санкции Совбеза ООН на Южную Африку казались мягким и эффективным оружием в борьбе с апартеидом. Но после того, как в 1990 и 1991 годах Совет Безопасности ООН наложил санкции на Ирак, стало активно распространяться негативное отношение к такому методу влияния из-за его негуманности к гражданскому населению. Последствия введения торгово-экономических санкций в совокупности с уроном, нанесенным военными действиями, были разрушительными для экономики Ирака. Многие международные организации, включая Всемирную организацию здравоохранения и Красный крест, подсчитали ущерб, наносимый мирному населению через введение санкций: отмечалось увеличение количества эпидемий холеры и брюшного тифа, голод, ухудшение национальной системы здравоохранения, дефицит электроэнергии, прекращение работы общественного транспорта. После наложения санкций на

⁹ Братерский М.В. Экономические инструменты внешней политики. М.: Издательский дом Государственного университета Высшей школы экономики, 2010. С.98.

Ирак, Совет Безопасности ООН применял такой метод воздействия еще в двух случаях: в Гаити в 1993-1994 и в бывшей Югославии в 1992-1995 гг.. После введению санкций стали прибегать реже и осторожнее.¹⁰

Помимо видимых проблем, связанных с экономическим кризисом и падением уровня жизни населения, происходит ряд негативных структурных изменений. Питер Анрэас в своем исследовании утверждает, что непреднамеренными последствиями санкций могут стать криминализация государства, экономики и общества как в стране-объекте санкций, так и в соседних странах путем провоцирования сотрудничества политических лидеров, организованной преступностью и сетью международных контрабандистов, что в большинстве случаев приводит к развитию коррупции и преступности, а также утрате силы закона.¹¹ Установившиеся связи правительства и организованной преступности сохраняются и после отмены санкций, так же как и коррупция, происходит укоренение традиции сопротивления закону. Санкции провоцируют рост теневой экономики, тогда как легальная экономика терпит кризис, так как контрабандная деятельность приносит больший доход, чем легальная. Отмена же санкций не приводит к существенному снижению теневой экономики, она лишь адаптируется и диверсифицируется, тогда как легальная экономика борется за свое восстановление. Гражданское общество становится терпимым по отношению к контрабанде и нелегальной деятельности. Помимо страны-объекта санкций, негативный эффект распространяется и на ее соседей: официальная торговля с соседними странами сокращается, но нелегальная торговля растет, увеличиваются и закрепляются трансграничные криминальные связи.¹²

Таким образом, все негативные явления и структурные изменения, возникающие после наложения санкций в стране-объекте санкций и в регионе в

¹⁰ Gordon J. Smart Sanctions Revisited // Ethics & International Affairs. 2011. Vol. 25, No.3, P. 320

¹¹ Andreas P. Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy // International Studies Quarterly. 2005. Vol. 49, No.2, P. 348.

¹² Там же, С. 352.

целом, по инерции сохраняются, укореняются и адаптируются только после их снятия. Отсюда следует, что борьба за демократию (даже если она проводится исключительно из гуманных побуждений) приводит к ряду серьезных легитимных и криминальных издержек, падению уровня правосознания гражданского общества в стране-объекте, не говоря уже о тяжелом экономическом положении, в котором оказываются граждане данной страны. Причем даже если санкции достигают своей цели, экономические, политические и социальные потери никак не компенсируются. Напрашивается вывод о том, что соотношение «издержки – результат» по отношению к торгово-экономическим санкциям не всегда оправдывает применение санкций.

Еще одним аргументом против торгово-экономических санкций является то, что даже если они направлены против недемократического правительства (одно лицо или ограниченная группа лиц), в итоге бремя последствий полностью ложится на граждан, причем ударяет по наименее защищенным слоям населения, практически не затрагивая правящую верхушку. Для решения данной проблемы с 1990-х годов в мире появляются новые виды санкций – нацеленные или «умные» санкции (*targeted, smart sanctions*), которые направлены на верхние слои общества или правящую элиту, но не затрагивают простое население в стране-объекте санкций.¹³ К ним относятся эмбарго на поставку оружия, финансовые санкции на активы (заморозка банковских счетов) отдельных лиц или компаний, а также отдельных групп лиц (например, военных офицеров), ограничения на перемещение лидеров стран (запрет на получение визы, запрет на авиаперелеты), а также торговые санкции на отдельные виды товаров, не являющиеся товарами массового потребления, а заменяемыми или дорогостоящими.¹⁴

¹³ Drulakova R., Rolenc J. M., Travníckova Z., Zemanova S. International Sanctions as a Tool of Global Governance? The Case of the Czech Republic, 2010.

¹⁴ Smart J. Sanctions Revisited // Ethics & International Affairs. 2011. Vol. 25, No.3. P. 316.

Многие исследователи считали и считают подобные санкции эффективным инструментом решения сложных политических вопросов. Однако «умные» санкции вызывают ряд вопросов касательно их реализации, гуманности, правовой обоснованности и эффективности. Они оказались значительно менее эффективны, чем традиционные санкции. Эмбарго на поставку оружия оказывает влияние как на партии-агрессоры, так и на партии-жертвы. Запреты на авиаперелеты могут нанести урон транспортному сектору страны и негативно сказаться на населении в целом.

Исследователь Эяль Бенвениц указывает на ограниченность субъектов нацеленных санкций, которые могут налагать их без несения политических издержек. Кроме того, их претворение в жизнь имеет особую сложность, поскольку одному государству трудно доказать свою экономическую и политическую беспристрастность и незаинтересованность, применить «умные» санкции без потери репутации. Это может сделать Совет Безопасности ООН в силу того, что он не имеет национальной привязки и более беспристрастен, нежели отдельно взятое государство.¹⁵

Подводя итоги, нужно отметить, что методы влияния одних стран на внешнюю или внутреннюю политику других стран прошли эволюцию от прямого военного вмешательства до «умных» санкций. Торгово-экономические санкции имели ряд преимуществ перед военной интервенцией и позволяли обойтись меньшими жертвами и со стороны страны-объекта, и со стороны субъекта санкций, но также имели и ряд недостатков, которые частично решили «умные» или нацеленные санкции. Они воздействуют непосредственно на правящую элиту недемократического государства и практически не затрагивают гражданское население.

¹⁵ Benvenisti E. Bottom-Up Constitutionalization of International Law: The Targeted Sanctions Regime as a Case Study // Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law). 2010. Vol. 104, P. 463.

Эффективность наложения торгово-экономических санкций зависит от типа недемократического режима в стране, но в целом является довольно низкой. Наиболее оптимальным соотношением результат-издержки обладают «умные» санкции, поскольку выигрывают по показателю издержек больше, чем проигрывают по показателю эффективности.

Список литературы:

- 1) Братерский М.В. Экономические инструменты внешней политики. М.: Издательский дом Государственного университета Высшей школы экономики, 2010. с. 29.
- 2) Andreas P. Criminalizing Consequences of Sanctions: Embargo Busting and Its Legacy // *International Studies Quarterly*. 2005. Vol. 49, No.2, P. 335–360.
- 3) Benvenisti E. Bottom-Up Constitutionalization of International Law: The Targeted Sanctions Regime as a Case Study // *Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law)*. 2010. Vol. 104, P. 462-465.
- 4) Biersteker T.J. Council targeted sanctions and individual human rights // *International Journal*. 2009. Vol. 65, No. 1, P. 99-117.
- 5) Bush pledges to spread democracy // *CNN Politics*. 2005. URL: http://articles.cnn.com/2005-01-20/politics/bush.speech_1_ideologies-that-feed-hatred-bush-pledges-human-freedom?_s=PM:ALLPOLITICS
- 6) Drulakova R., Rolenc J. M., Travníčková Z., Zemanova S. International Sanctions as a Tool of Global Governance? The Case of the Czech Republic, 2010.
- 7) Escriba-Folch A., Wright J. Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers // *International Studies Quarterly*. 2010. Vol. 54, P.335–359.
- 8) Gordon J. Smart Sanctions Revisited // *Ethics & International Affairs*. 2011. Vol. 25, No.3, P.315-335.
- 9) Smart J. Sanctions Revisited // *Ethics & International Affairs*. 2011. Vol. 25, No.3, P. 316-328.