

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ КАК ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПОНЯТИЕ

И.Н. Тимофеев

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Цель статьи – анализ понятия экономических санкций как политической категории. В юридической и экономической литературе санкции рассматриваются с точки зрения содержания законодательных актов и нормативных документов, а также их последствий для отдельных государств, секторов экономики, компаний и корпораций. Однако такой подход упускает из вида политическую функцию санкций, которые используются в международных отношениях как инструмент господства и навязывания воли одних стран другим. Как правило, санкции применяются экономически сильными державами и коалициями против более слабых государств. То есть сама возможность применения санкций определяется асимметрией системы международных отношений и заложенным в неё неравенством. Это порождает нормативный и этический спор между сторонниками использования односторонних санкций как вполне легитимного инструмента принуждения к «правильному» поведению и противниками их использования в обход решений Совета Безопасности ООН. Представители второй точки зрения исходят из приоритета прав человека над политической целесообразностью. Первая точка зрения продвигается США и ЕС. Вторая – Россией, КНР и группой из нескольких десятков развивающихся стран. Иными словами, спор о легитимности и этичности санкций становится индикатором линий размежевания на международной арене. Спор о санкциях отражает различия в подходах к более фундаментальной проблеме – суверенитету и вмешательству в дела суверенных государств. Санкции являются инструментом такого вмешательства. Признание их легитимным инструментом будет означать также и признание легитимности вмешательства развитыми государствами в суверенные дела развивающихся государств в обход ООН. В работе проводится ревизия интерпретации санкций как политического понятия. Дается классификация санкций, определяются их функции. Проводится разграничение понятия «санкций» с понятием «торговых войн». Подобное разграничение критически важно для концептуализации санкций как политического понятия. Если торговые войны ведутся для максимизации прибыли, то экономические санкции используются для достижения политических целей. Это определяет принципиальную разницу в отношениях бизнеса и власти: в случае торговых войн бизнес выступает основным лоббистом решений государственных органов, в случае санкций инициатором выступает правительство, а бизнес вынужден под-

УДК 339.548

Поступила в редакцию 30.01.2018 г.

Принята к публикации 20.03.2018 г.

страиваться под сложившуюся ситуацию. В первом случае бизнес действует как субъект, во втором – как объект.

Работа актуальна в контексте растущего санкционного давления на Россию, а также в связи с развертыванием санкционных кампаний против её партнёров на международной арене.

Ключевые слова: экономические санкции, страна-цель, страна-инициатор, суверенитет, права человека, торговые войны, политическая теория, этика международных отношений.

На сегодняшний день экономические санкции представляют собой один из наиболее распространённых инструментов внешней политики. Санкции заняли прочное место во внешнеполитическом инструментарии как альтернатива или дополнение к применению силы, а также для подкрепления переговорных позиций. Они активно используются в качестве средства принуждения отдельных государств к выполнению политических требований стран-инициаторов санкций. Растёт число случаев использования санкций Советом Безопасности ООН. В то же время совершенствуются механизмы обхода санкций и смягчения их влияния на национальные экономики и стабильность «государств-целей». Зачастую применение санкций становится предметом нормативных и этических расхождений между объектами санкций (как правило, это развивающиеся страны) и инициаторами санкций (обычно в этой роли выступают развитые государства). Инициаторы рассматривают санкции как один из легитимных способов принуждения к выполнению международных обязательств или соблюдению определённых норм. Страны, подвергшиеся санкциям, воспринимают их как угрозу своей национальной безопасности, «запрещённый приём», которым злоупотребляют страны-инициаторы санкций, имеющие экономическое и технологическое превосходство. В лучшем случае эти страны признают легитимность санкций, введённых Советом Безопасности ООН, но не односторонние меры развитых стран.

Широкое применение в политической практике сочетается с широкой трактовкой самого понятия санкций; иногда к санкциям причисляют меры торговой или экономической войн. В экспертном сообществе по-разному трактуют функции санкций, предлагают различные варианты типологии санкций. Ключевым в научном дискурсе можно считать вопрос о причинах и условиях эффективности санкций. Почему в одних случаях санкции оказываются успешными, а в других бесполезными и даже приводят к результатам, противоположным ожиданиям? В поисках ответа на этот вопрос исследователи часто обходят вниманием терминологическую сторону проблемы. Между тем использование термина «по умолчанию», когда предполагается, что все понимают под ними одно и то же, может породить расхождения в интерпретации исследовательских резуль-

татов. В гуманитарных науках вряд ли существуют понятия, которые можно интерпретировать одинаково. И всё же важный этап исследовательской работы состоит в определении «концептуального ядра понятия»¹ – то есть свойств, которые закрепляются за ним большинством исследователей в рамках определённой парадигмы, и «концептуальной периферии» – свойств, которые составляют предмет расходящихся взглядов или же пересечения с близкими понятиями.

Исследовательскую проблему предлагаемой статьи можно свести к вопросу о том, почему санкции, являясь по своей сути экономическим инструментом, можно концептуализировать как политическое понятие? Определение «концептуального ядра» и «концептуальной периферии» понятия санкций представляет цель настоящей статьи. Мы исходим из того, что «концептуальным ядром» понятия санкций является их политическая природа, выражаемая в терминах господства и силы. Политическая природа санкций может быть интерпретирована через понятия господства Макса Вебера, которая подразумевает легитимную возможность одного субъекта властных отношений, навязывать свою волю другому. «Концептуальной периферией» будем считать свойства санкций, которые роднят их, например, с понятием торговой войны, а также те свойства, которые становятся предметом нормативных споров об источниках легитимности и этичности санкций. Для проверки этого допущения обратимся к корпусу эмпирической и теоретической литературы по исследованию санкций в международных отношениях.

1

Экономические санкции – инструмент внешней политики столь же древний, как государство, война или дипломатия. Сам факт наличия торговых или экономических отношений, различных экономических возможностей, асимметрии в торговле или зависимости от отдельных товаров и услуг порождает возможность манипуляций для достижения политических целей. Случаи экономического давления или вмешательства в торговлю с политической подоплёкой известны в Античности и Средневековье. Так, в 492 г. до н.э. город-государство Эгина захватил афинские торговые корабли в ответ на пленение своих граждан. В Средние века односторонние ограничительные меры активно применяли церковные власти европейских государств против мусульман: им запрещалась продажа кораблей, оружия, боеприпасов и других товаров. Латеранский собор 1179 г. официально закрепил эту практику². В Новое время, с его бумом экономики, производства и торговли, санкции приобрели широкий размах. Например, поход Наполеона на Россию был не в последнюю очередь спровоцирован тем, что Петербург фактически саботировал континентальную блокаду – систему мер

¹ Понятие «концептуального ядра» здесь заимствовано у Т.А. Алексеевой. См. [1].

² См.: Джазаيري И. Доклад специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных мер на осуществление прав человека. Генеральная ассамблея ООН. Совет по правам человека. 10 августа 2015 г. С. 8.

по экономическому удушению Великобритании. Качественно новый смысл санкции обрели с появлением национального государства современного типа, важной целевой и ценностной установкой которого выступают защита своего рынка и торговая экспансия. Национальное государство мобилизует для санкционных войн мощь своей бюрократии и «рациональные» инструменты контроля над рынком. Наконец, глобализация экономики во второй половине XX в. сделала санкции удобным инструментом для тех, кто находится в «сердцевине» мирсистемы. Санкции приобрели асимметричный характер в том смысле, что мировой гегемон получил возможность эффективно использовать против широкого круга государств санкции, не опасаясь симметричного ответа.

В XX в. санкции в международных отношениях применялись 174 раза. Это число включает санкции международных организаций (Лига Наций и ООН), а также развитых стран. Более полную статистику, охватывающую санкции, инициированные развивающимися странами или региональными лидерами, приводят Гери Хафбауэр, Джеффри Шотт, Кимберли Элиотт и Барбара Оег в своей знаменитой работе «Новый анализ экономических санкций» [10]. Она издавалась в 1985, 1990 и 2009 гг. Вплоть до настоящего времени книга считается ключевым исследованием санкционной проблематики и цитируется практически во всех источниках по данной теме. Закреплённая в ней дефиниция санкций также широко используется в литературе. Названные авторы понимают под санкциями намеренные действия государства («страны-инициатора»), коалиции таких государств или международных организаций по сокращению, ограничению или выходу из таможенных, торговых или финансовых отношений с «целевой страной», или «страной-адресатом». Действия такого рода преследуют политические цели: изменение политического режима, основ или отдельных составляющих внутренней и внешней политики, выполнение или отказ от определённых политических обязательств. Экономические санкции создают такие условия, при которых экономический ущерб, упущенная выгода, а также их последствия для общества и политической системы делают невыгодным сохранение старого политического курса и заставляют целевое государство идти на уступки требованиям страны-инициатора [10, р. 3–5]. Таким образом, в большинстве случаев санкции означают прямое или косвенное вмешательство одной страны в процесс принятия решений другой. В современных международных отношениях, ключевой единицей которых всё ещё остаётся суверенное государство, санкции можно понимать как попытку ограничить или повлиять на суверенитет и суверенный политический курс мерами экономического характера.

Понятие «суверенитета» значительно более разнородно, нежели понятие «санкций». Однако оно полезно для его концептуализации. Можно выделить два не тождественных друг другу измерения суверенитета. Первое – международно-правовое. С точки зрения международного права государства обладают равным суверенитетом, то есть все международно признанные государства (например, члены Генеральной Ассамблеи ООН) равны между собой: у США суверенитета

не больше, но и не меньше, чем, например, у Люксембурга, Колумбии или Бурунди. Каждое государство обладает монополией власти на определённой территории и выступает независимым творцом своей внешней и внутренней политики. Второе измерение отражает реальную способность государства выполнять функции суверена. Очевидно, например, что государства различаются между собой по способности самостоятельно обеспечивать своё развитие; есть немало государств, существование которых немислимо без внешней донорской помощи. Другое важное отличие – способность контролировать свою территорию; есть государства, раздираемые внутренними конфликтами и гражданскими войнами. Не менее важна стабильность политического режима – будь то автократического или демократического. Можно упомянуть и способность государства самостоятельно обеспечивать свою безопасность: есть множество государств, на территории которых размещены иностранные войска, базы или инфраструктура. Как мы видим, существует множество параметров, которые определяют степень самостоятельности государств и эффективность их политики. То есть равный международно-правовой статус накладывает на принципиально разные возможности его реализовать. На практике современные международные отношения образуются государствами, обладающими разными возможностями защитить и обеспечить свой суверенитет. Государства также радикально отличаются друг от друга по своей мощи – совокупному объёму военного, промышленного и экономического потенциалов. С точки зрения суверенитета, современные международные отношения симметричны, а с точки зрения мощи, крайне асимметричны³.

Такая асимметрия – важная предпосылка политики санкций. По расчётам Хафбауэра и его коллег, в XX в. из 174 случаев применения санкций 109 инициировали США, 16 – Великобритания, 14 – ЕС, 13 – СССР и Россия и 20 – ООН. Иными словами, санкции – инструмент мощных, передовых и развитых государств или их объединений. Они могут позволить себе применение санкций в силу своего размера и веса, а также глобальных и региональных амбиций [10, p. 5, 17]. Размер и вес дают стране-инициатору запас прочности, позволяющий относительно безболезненно нести экономические издержки санкций и нивелировать ответ целевой страны. Зачастую страны-инициаторы экономически превосходят страны-адресаты в десятки и даже сотни раз [10, p. 89]. Всё это делает возможным использование санкций как инструмента господства в веберовском понимании этого слова – способности субъекта А навязывать свою волю субъекту Б [2]. Легитимность такого господства страны-инициаторы обеспечивают через нормы

³ Измерения суверенитета (уровня «государственности»), а также способности проецировать силу в международных отношениях проводились под руководством А.Ю. Мельвиля. Индекс государственности показал большой разброс между странами мира, а индекс потенциала международного влияния – подавляющее превосходство США над последующим десятком стран, и подавляющее превосходство десятка – над всеми остальными. См.: Мельвиль А.Ю., Полуин Ю.А., Ильин М.В. Миронюк М.Г., Мелешкина Ю.А., Тимофеев И.Н. Политический атлас современности. М.: Издательство МГИМО МИД России, 2007. 272 с. Более свежий обзор этих данных см.: Тимофеев И.Н. Мировой порядок или мировая анархия? Взгляд на современную систему международных отношений. М. Спецкнига, 2014. 48 с. О дисбалансах суверенитета см.: Тимофеев И.Н. Дилеммы государства в современном мировом порядке // Вестник МГИМО-Университета, том 46, 2016, №1. С. 29–41.

международного права (например, устав ООН) или национального законодательства, а также через отсылку к принципам своей морали или идеологии.

Следующий шаг в концептуализации понятия санкции – характеристика политических целей, с которыми они принимаются, а также используемых экономических инструментов. На этой основе можно провести типологию санкций. Хафбауэр и его коллеги классифицируют санкции по следующим типам политических целей.

Первая цель – подрыв или ограничение военного потенциала целевой страны, сокращение экономической базы для производства отдельных вооружений и военной техники. Такие санкции зачастую идут рука об руку с мерами военного сдерживания. К их ярким примерам можно отнести экспортные ограничения против СССР и КНР (так наз. *Socom* и *Chicom*) периода холодной войны. Могут применяться ограничения на поставки материалов, необходимых для производства ядерного оружия, ОМУ, ракетных технологий и других вооружений и средств их производства или меры, направленные на отказ отдельных стран от имеющихся в их арсенале вооружений и военных технологий.

Вторая цель – предотвращение военных действий или удержание страны-адресата от наступательных действий. Классический (при этом неудачный) случай – это санкции Лиги наций против Италии за вторжение в Абиссинию. Другой пример – всеобъемлющее эмбарго против Ирака после вторжения в Кувейт. Современным примером можно считать западные санкции против России в контексте гражданской войны на Украине. Во всех этих случаях инициаторы исходят из гипотезы сдерживания, подразумевая, что экономические санкции смогут либо послать сигнал, либо сделать неприемлемой цену наступательной политики.

Третья цель – смена политического режима или дестабилизация политической системы страны-адресата. По данным Хафбауэра и его коллег, это самая распространённая цель введения санкций: из 174 рассмотренных авторами кейсов смены политического режима добивались в 80. При этом речь может идти о наказании политического режима, пришедшего к власти нелегитимным путём (перевороты, явные или мнимые подтасовки результатов выборов и др.). В период холодной войны были распространены случаи наказания бывших союзников, которые «переметнулись» в лагерь оппонента. Часто санкции подобного рода сопровождаются секретными операциями специальных служб по устранению режима или его лидеров.

Все три названные цели – это предвестники войны или силовых действий, то есть санкции вводятся как часть широкого пакета мер давления на определённую страну. В случае значительного потенциала целевых стран, война может не начаться (санкции против СССР или КНР), однако санкции остаются её предвестником или сопутствующим методом силового давления на страну⁴.

⁴ Иллюстрацией к сказанному служит логика Грэма Аллисона и Дмитрия Саймса, анализирующих политику сдерживания России. См. [3].

Четвёртая цель – умеренное изменение политического курса страны-адресата. Такие случаи крайне редко сопровождаются мерами военного сдерживания или операциями спецслужб. Санкции здесь используются сами по себе, в чистом виде. Пример таких целей – давление с целью улучшить ситуацию с правами человека, решить вопрос с экспроприацией собственности, вынудить присоединиться к тем или иным соглашениям. Число таких эпизодов в базе Хафбауэра и его коллег также достаточно заметно – 43, причём относительно дружеские или добрососедские отношения между инициатором и объектом санкций способствовали их успеху [10, р. 66–72].

С точки зрения экономического наполнения можно выделить торговые и финансовые санкции. В первом случае вводятся ограничения на внешнеторговые операции со страной-адресатом, а с её стороны возможны ответные меры. Экспортные санкции могут принимать вид эмбарго на поставку вооружений, военной техники и технологий или ограничений на поставку оборудования для отдельных секторов экономики. В качестве примеров приведём антироссийские санкции 2014–2017 гг. и нефтяное эмбарго арабских стран в 1973 г. Примеры импортных санкций: ограничения на покупку иранской нефти со стороны США; российские ограничения продовольственного импорта из США, стран ЕС и других стран-инициаторов антироссийских санкций.

Проблема эффективности торговых санкций состоит в том, что их легко обойти, особенно если речь не идёт об эксклюзивном товаре. Правда, в этом случае за счёт посреднических издержек, рисков контрабанды или коррупции повышается цена товара, но технически страны-адресаты могут обойти торговые ограничения. КНР эффективно обходит западные ограничения на поставки современных вооружений, заказывая их в России и производя собственные аналоги. Россия ведёт политику импортозамещения, а ЕС для компенсации утраченного российского рынка диверсифицирует рынки сбыта продукции. Сложнее обстоит дело с эксклюзивными товарами вроде ядерных реакторов. Но, как показал опыт Северной Кореи, и здесь политическая воля стран-адресатов может перевесить ограничения.

Совершенно иным образом обстоит дело в случае финансовых санкций. Такие санкции могут принимать разные формы: задержка или отмена кредитов, грантов, помощи развитию, военной помощи, запрет на инвестиции в страны или компании, запрет на финансовые операции со странами, компаниями и физическими лицами, запрет на финансирование избранных программ. Отдельное место в этом ряду занимает (временная) заморозка или бессрочная конфискация банковских активов отдельных лиц, компаний или стран в стране-инициаторе или по её просьбе. По данным Хафбауэра и его коллег, 80% таких санкций накладывали США. Что не удивительно, так как эффективность такого рода санкций обеспечивается господством США в мировых финансах и ролью доллара в мировых расчётах. В сравнении с торговыми, преимущество финансовых санкций в том, что их проще и быстрее ввести (финансовый рынок лучше регулируется государством) и значительно сложнее обойти (поиск альтернативных

инвесторов или доноров крайне затруднён, если санкции накладывают США). К тому же финансовые санкции могут отпугивать даже инвесторов из стран, на которых не накладывали санкций, потому что инвесторы вынуждены делать выбор между американским рынком и рынком страны-объекта санкций [7, 9]. Выбор большинства компаний очевиден. Ответить на финансовые санкции крайне сложно. В итоге финансовые санкции более болезненны в сравнении с торговыми. По расчётам Хафбауэра и его коллег, цена финансовых санкций для стран-адресатов в среднем составляла 1,7%, а торговых – 0,7% ВНД. Если оба типа санкций вводились одновременно, потери составляли в среднем 2,9%, с добавлением заморозки активов – 4,3% ВНД [10, р. 97–98].

В последнее время в литературе и в политическом лексиконе хождение получило понятие умных или целенаправленных (целевых) санкций [8]. Под ними понимаются точечные воздействия на отдельные лица, компании или сектора экономики страны-адресата. В основном такие санкции носят финансовый характер. К ним также можно добавить визовые ограничения. Смысл умных санкций в том, чтобы «наказать» политическую элиту или отдельных лиц (например, наркоторговцев или террористов), избегая излишнего давления на население. Умные санкции противопоставляются всеобъемлющим санкциям – таким, как санкции против Ирака в 1990-е гг. Тогда санкции нанесли колоссальный ущерб экономике и населению страны, но Саддам Хусейн и его окружение не пострадали и оставались у власти. Военный потенциал Ирака был подорван вторжением союзников, а не санкциями.

Ещё одна тенденция в исследовательском дискурсе – различение санкций как состоявшегося прецедента и как угрозы их применения. Так, Нэвин Бапат исследовала эффективность применения санкций и в случае угрозы их применения [4]. Таким образом, санкции могут рассматриваться как инструмент «символической власти», поскольку есть прецеденты, когда для достижения результатов достаточно угрозы применения санкций. Здесь уместна аналогия с демонстрацией флага боевыми кораблями или сухопутными войсками, имеющая сходное символическое значение.

Примечательно, что угроза применения санкций может быть направлена как на целевую страну, так и на общественность страны-инициатора. Нередко руководство страны-инициатора накладывает санкции без какой-либо внятной стратегии в отношении страны адресата, только для того, чтобы убедить внутреннюю аудиторию в готовности решать существующую политическую проблему. К санкциям применима функция «театра безопасности», когда власти страны-инициатора пытаются создать впечатление деятельности для укрепления своих позиций и защиты от критики [10, р. 5–6].

2

Роберт Пейп, один из критиков исследования Хафбауэра, Шотта и Элиотт, справедливо указал на необходимость отличать экономические санкции от торговых и экономических войн. Определение санкций по Пейпу во многом схоже

с дефиницией коллектива Хафбауэра. Ключевой сущностной чертой санкций Пейп считает наличие политической цели. Эта цель заключается в том, чтобы подорвать/снизить благосостояние страны-адресата и с помощью торговых/финансовых инструментов принудить её к определённым действиям политического характера. Пейп выделяет прямые и непрямые санкции. В первом случае давление оказывается непосредственно на правительство страны, создаются условия, при которых оно должно сделать вывод о том, что выгоднее пойти на уступки, чем терпеть санкции. Во втором случае провоцируется общественное недовольство, с тем чтобы рост протестных настроений привёл к смене политической власти в стране-адресате [14, р. 94].

Экономическую войну Пейп интерпретирует иначе, чем Хафбауэр и его соавторы. Пейп предлагает считать экономической войной те меры сдерживания, которые направлены на подрыв военного потенциала целевого государства в мирное или военное время. У Хафбауэра экономические меры, имеющие целью сдерживание, рассматриваются как подвид санкций. Такая позиция представляется более обоснованной, так как военное сдерживание явно преследует политическую цель. Санкции вполне могут быть предвестником войны, как например, конфликт Японии и США в период Второй мировой войны. Они могут действовать и в военное время. В частности, санкции стран Антанты против Германии действовали в годы Первой мировой войны, а Великобритания вводила санкции против Аргентины в ходе Фолклендского конфликта. Вполне достаточным представляется методологический ход команды Хафбауэра, которая выделила военные аспекты в отдельную категорию целей санкций.

Однако идея Пейпа о разграничении понятий экономических санкций и торговых войн заслуживает пристального внимания. Пейп обращает внимание на то, что санкции и торговые войны отличаются целевыми установками. Если санкции направлены на достижение политических целей, то смысл торговой войны – максимизация экономической выгоды. В обоих случаях имеет место принуждение, но торговая война преследует цель добиться для себя экономически более выгодных условий торговли и производства, а в случае санкций участники стремятся достичь политических целей, не считаясь с экономическими потерями. Торговые войны обычно происходят между торговыми партнёрами. Обмен санкциями, наоборот, может идти как между партнёрами, так и между странами со слабой торговлей [14]. Попробуем разобраться в этих различиях, отталкиваясь от литературы по торговым войнам.

Классическое определение торговой войны дал Гарри Джонсон; именно его дефиниция лежит в основе многих современных работ. Под торговой войной Джонсон понимал конфликт двух и более стран, в котором стороны добиваются преимуществ в экономических отношениях за счёт временного ограничения двусторонней торговли [11, р. 142–153]. Как и санкции, торговые войны – не новый инструмент. Его можно найти в XIV–XVII вв. (торговые войны Ганзейского союза, Англии с Нидерландами, которые впоследствии переросли в вооружён-

ные конфликты) [6]. В современном понимании торговые войны трактуются в контексте концепций меркантилизма и протекционизма, но в большей степени – концепции свободной торговли. В условиях глобализации правительство стремится максимизировать полезность своей торговли с использованием инструментов тарифной политики, экспортных и импортных квот, нетарифных ограничений (технические стандарты, нормативы качества, таможенные процедуры и т.п.). Набор мер также включает в себя антидемпинговые меры (компенсационные пошлины), а также чрезвычайные ограничения, связанные с вопросами национальной безопасности. При введении экономических санкций в ход пускаются иные инструменты: всеобъемлющий или частичный запрет на экспорт и импорт отдельных товаров, запрет на финансовые операции, конфискация имущества и активов, запрет на транзакции с определёнными лицами, компаниями и странами. Качественная разница налицо: участники торговых войн преследуют цель создать среду для максимизации прибыли национального бизнеса, а санкции должны привести к подрыву доверия инвесторов к стране-адресату.

Обозначим ряд других отличий. Как справедливо отмечает Пейп, торговые войны в современном мире ведутся в основном между партнёрами. Пример – опыт ожесточенных войн политически близких союзников Японии и США. Санкции также применяются против партнёров и союзников, но, в понимании коллектива Хафбауэра, санкции преследуют умеренные цели. Очевидно, что установка на смену политического режима или военное сдерживание не способствует близости политических отношений.

Следующее отличие – число участников и баланс их потенциалов. В торговых войнах обычно участвуют два игрока, а остальные игроки пассивны (хотя есть и другие случаи). В санкционных войнах нередко тоже только два участника, однако распространены случаи широких коалиций стран-инициаторов (санкции против КНДР) или наложение санкций против группы стран (санкции США против стран, поддерживающих терроризм). Часто ущерб наносится странам, компаниям или физическим лицам, не имеющим отношения к санкциям – к примеру, за транзакции со страной-адресатом или её агентами.

В случае санкций и торговых войн больше шансов на победу имеет крупный игрок, но в торговых войнах нередко в выигрыше оказываются мелкие игроки [12]. Экономический перевес побуждает инициатора к введению санкций, тогда как адресат в лучшем случае способен лишь снизить наносимый ему ущерб. Иными словами, отношения в торговой войне скорее равновесны, а в санкционной войне асимметричны.

Ещё одно важное отличие – роль промышленного и коммерческого лобби. В случае торговых войн у бизнеса высока мотивация выступить активным игроком, предлагая правительству те или иные решения. За торговыми войнами часто стоит именно бизнес. В случае санкций ведущая роль принадлежит правительству и парламенту, а бизнес вынужден подстраиваться под санкции. Он может протестовать, прилагать усилия по их отмене, но не является инициатором [10, р. 7].

Примечательно, что в современных условиях санкции и торговые войны могут переплетаться. К примеру, в ответ на финансовые и секторальные санкции западных стран Россия ввела продовольственное эмбарго. Отталкиваясь от норм ВТО по регулированию торговых отношений, ЕС интерпретировал некоторые ограничительные меры не только как ответные санкции, но и как попытку использования санкций для достижения торговых преимуществ, в частности, при ограничении на ввоз в Россию живых свиней. Таким способом ЕС снижает эффективность российских санкций, повышая результативность своих.

3

Использование санкций нередко оказывается предметом ожесточенного нормативного спора. В центре дискуссии вопрос о законности санкций и источниках их легитимности. Это и вопрос политической морали – насколько этично использовать санкции, которые потенциально могут нанести ущерб широким слоям населения целевых стран или фактически беззащитным против санкций развивающимся государствам? На этот счёт можно выделить две противоположные точки зрения.

Первая предполагает, что санкции – эффективный и вполне законный инструмент внешней политики. Он целесообразен постольку, поскольку позволяет избежать применения военной силы, добиться нужных политических результатов мирным путём или ослабить военный потенциал целевой страны, что позволяет провести последующую военную кампанию с меньшими потерями. Санкции, одобренные Советом Безопасности ООН – идеал, к которому нужно стремиться. Но односторонние санкции также должны применяться, особенно тогда, когда требуются оперативные действия и быстрые результаты. Легитимность санкций увязывается с международным и национальным правом, но также и с национальными интересами, идеологическими установками и моралью страны-инициатора. Так, например, понятие демократии рядом стран рассматривается как моральная категория. Соответственно, наложение санкций против тех, кто, по их мнению, нарушает принципы демократии, обосновано морально.

Наиболее ярким адептом такого подхода являются США. В Стратегии национальной безопасности 2017 г. отдельный раздел посвящён экономической дипломатии. Санкции в нём рассматриваются как важный элемент комплекса мер по сдерживанию, принуждению и изоляции противников США. Примечательно, что отношения «свой–чужой» в разделе рассматриваются с нормативной точки зрения. «Свои» – это рыночные экономики, союзники и партнёры США. «Чужие» – экономики с ведущей ролью госсектора. США находятся в центре мировой экономики, что позволяет им, согласно Стратегии, играть лидирующую роль и одновременно эффективно защищать свои интересы⁵. В Стратегии националь-

⁵ National Security Strategy of the United States of America. December 2017. P. 34. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (дата обращения: 15.04.2018)

ной безопасности 2015 г. «умные санкции» определяются как эффективный инструмент политики против «безответственных» акторов, не выполняющих свои международные обязательства, а также против криминальных и террористических сетей. В Стратегии отмечается, что США будут продвигать санкции под эгидой ООН, но при необходимости будут действовать самостоятельно⁶.

В доктринальных документах Европейского союза⁷ санкции рассматриваются как важный инструмент сдерживания и предотвращения конфликтов, который необходимо использовать наряду с дипломатией. Источник их легитимности – международное право, право ЕС, международные обязательства Евросоюза в рамках ГАТТ, ВТО и других организаций. Иными словами, односторонние меры допускаются наряду с многосторонними. При этом отмечается желательность максимальной калибровки санкций, чтобы избежать деструктивных социальных последствий. Кроме того, санкции определяются как один из инструментов реагирования на кризисные ситуации (наряду с гуманитарной помощью, дипломатией и др.). ЕС даёт подробную характеристику санкций и порядка их применения⁸.

Иных взглядов придерживается Россия, рассматривающая единственным источником легитимности санкций Совет Безопасности ООН. Любые односторонние меры экономического принуждения расцениваются как неприемлемые. В частности, это фиксируется в Концепции внешней политики России 2016 г.: «... продолжать усилия по совершенствованию механизма применения ООН санкций, исходить, в частности, из того, что решения о введении таких санкций должны приниматься СБ ООН на коллегиальной основе после всестороннего рассмотрения...; содействовать исключению из практики международного взаимодействия незаконных односторонних принудительных мер, принимаемых в нарушение Устава ООН и других норм международного права»⁹. Данную позицию разделяют КНР и значительное число развивающихся государств. В частности, в Декларации саммита лидеров «КНР и 77 развивающихся государств» в Санта-Крус (Боливия) отмечалось, что односторонние экономические меры принуждения неприемлемы и должны быть искоренены из практики международных отношений¹⁰.

Последовательную критику односторонних санкций высказывает специальный докладчик по вопросу о негативном воздействии односторонних при-

⁶ National Security Strategy of the United States of America. February 2015. Pp. 4, 11, 23.

⁷ См. например, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. June 2016. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (дата обращения: 15.04.2018).

⁸ См. Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy. 15 June 2012. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202012%20INIT> (дата обращения: 15.04.2018).

⁹ Концепция внешней политики Российской Федерации. 30 ноября 2016 г. Раздел 26, пункт Д. http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/ckNonkJE02Bw/content/id/2542248 (дата обращения: 15.04.2018).

¹⁰ Summit of Heads of State and Government of the Group of 77. Santa Cruz, Bolivia. June 2014. http://www.harmonywithnatureun.org/content/documents/275yellow_g77%20English.pdf (дата обращения: 15.04.2018)

нудительных мер на осуществление прав человека Идрис Джазаири. Должность специального докладчика была учреждена в 2015 г. О влиянии санкций на осуществление прав человека И. Джазаири подготовил три доклада, затрагивая в них целый ряд правовых, политических и этических вопросов.

Прежде всего, Джазаири вводит разницу между односторонними и международными принудительными мерами. И те, и другие часто объединяются понятием санкций. Но между ними есть существенная разница. Международными могут считаться только те меры, которые принимаются СБ ООН на основании статьи 41 Устава ООН¹¹. Именно здесь – ключевой источник их легитимности. Односторонние меры принимаются отдельными государствами или их коалициями в обход Совета Безопасности ООН. Кроме того, легитимными можно считать санкции, которые применяют международные организации против своих членов на основании уставов, так как членство в таких организациях добровольное¹². Важная черта односторонних принудительных мер – их экстерриториальность. Они вводятся одной или несколькими странами и применяются за пределами их территории, затрагивая целевые страны и, через механизм вторичных санкций, третьи страны¹³. Поэтому санкции можно считать инструментом вмешательства в суверенные дела целевого государства или третьих стран.

Одна из главных проблем применения односторонних ограничительных мер, по мнению Джазаири, состоит в том, что они ущемляют права человека в целевых странах. Зачастую они наносят ущерб незащищённым слоям населения, резко снижая качество жизни, подрывая благосостояние и обостряя социальные проблемы. При этом «умные» или «точечные» санкции не являются панацеей¹⁴. Ограничения против отдельного экономического сектора могут больно ударить по благосостоянию граждан, но не принести политических результатов. Именно права человека должны быть основным мерилем этичности, легитимности и эффективности санкций. Санкции противоправны, если они преследуют экономический интерес страны-инициатора. Джазаири отмечает, что с точки зрения международного права санкции могут считаться легитимными, будучи применены в ответ на нарушение международных обязательств, которое причиняет ущерб другому государству или государствам. Эти обстоятельства придают легитимность праву на реторсию или возмездие. Но и здесь права человека – важный индикатор. Их соблюдение – критерий смягчения норм международного права. Если санкции применяются бессрочно, происходит ущемление прав человека и не достигаются заявленные цели, применение односторонних мер должно быть ограничено¹⁵. Специальный докладчик занимается выработкой рекомендаций, которые позволили бы сделать международ-

¹¹ Джазаири И. Указ. соч. С. 5.

¹² Там же.

¹³ Там же. С. 7.

¹⁴ Там же. С. 10.

¹⁵ Там же. С. 14.

ные и односторонние ограничительные меры более чувствительными к нарушению прав человека. Его деятельность представляется большим шагом вперёд в продвижении к более справедливому (с точки зрения прав человека) подходу к санкциям. Вопрос об этом уже неоднократно поднимался Генеральной Ассамблеей ООН. Растёт число стран, считающих односторонние меры неприемлемыми. Если в 1996 г. за соответствующую резолюцию проголосовало 57 стран, при 45 против и 59 воздержавшихся (A/Res/51/103), то в 2014 г. сходную резолюцию поддержало уже 134 страны при 53 против и одной воздержавшейся (A/Res/69/180). На эти данные ссылается в своей работе известный исследователь санкций Майкл Бржоска [5, р. 1345]. Он отмечает ещё одну важную тенденцию. Как правило, развитые страны сочетают односторонние и многосторонние меры, действуя по двум алгоритмам. В одном случае сначала вводятся односторонние санкции, а затем осуществляется попытка придать санкциям бóльшую легитимность через СБ ООН. При этом страны-инициаторы и предлагают проекты соответствующих резолюций. В ином случае развитые страны вводят дополнительные односторонние санкции после резолюций СБ ООН, если считают принятые санкции слишком мягкими или не согласны с ними [5, р. 1339–1349]. Хороший тому пример – это санкции против Ирана. В 2015 г. СБ ООН принял резолюцию 2231, которая закрепляла «сделку» по ядерному вопросу и отменяла наложенные ранее санкции. Однако в 2017 г. Конгресс США принял законопроект 3364 (CAATSA), по которому на Иран накладываются санкции за разработку баллистических ракет, нарушение прав человека и по другим поводам. Сверх того, США поставили вопрос о пересмотре ядерной сделки. Такие действия девальвируют эффективность СБ ООН как единственного источника легитимных международных санкций.

Понятие санкций обладает достаточно устойчивым «концептуальным ядром». Санкции следует понимать как инструмент господства в международных отношениях, который предполагает использование странами-инициаторами мер экономического давления на страны-адресаты с целью добиться изменения их политического курса. В силу экстерриториального характера действия санкции можно рассматривать в качестве средства вмешательства в суверенные дела зарубежных государств. Асимметрия суверенитета и мощи – два важных условия введения санкций. Страна-инициатор или их коалиция, как правило, значительно превосходит страну-адресат, что обеспечивает ей/им неуязвимость для ответных мер. Санкции отличаются от торговых войн, в которых экономические цели превалируют над политическими; участники войны часто являются партнёрами, а не соперниками, баланс сил не играет принципиально важной роли. Иными словами, экономические санкции – это политическое понятие, несмотря на то, что в их основе лежит применение экономических методов.

Острые нормативные и этические дебаты, которые идут вокруг понятия санкции, также отражают их политическую природу. С точки зрения развитых стран, которые зачастую инициируют санкции, – это инструмент законный и

эффективный; напротив, развивающиеся страны, которые становятся объектами санкций, считают их инструментом нормативно и этически неприемлемым. Права человека – один из базовых критериев оценки справедливости санкций. Даже односторонние санкции могут быть законными, если они выступают как контрмера, но их легитимность и эффективность в конечном итоге должна определяться мерой ущемления прав человека в странах-адресатах и за их пределами. Однако практика показывает, что в сравнении с международно-правовой легитимностью и этичностью более значимым фактором выступает политическая целесообразность. Страны-инициаторы могут «подстраивать» деятельность международных организаций под свои интересы и даже нарушать букву и дух их правил. Важной страховкой от применения санкций в адрес отдельных стран остаётся их реальная экономическая мощь и шире – потенциал сдерживания, которым они располагают.

Список литературы

1. Алексеева Т.А. Политическая философия: от концепций к теориям. – М.: РОССПЭН, 2007. 400 с.
2. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Социология. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2016. 448 с.
3. Allison G., Simes D. Stumbling to War // *The National Interest*. May/June 2015. Pp. 9-21.
4. Vapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. Pp. 79–98.
5. Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions // *International Affairs*. 2015. Vol. 91, no 6. Pp. 1339–1349.
6. Conybeare J. Trade Wars. A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smooth Conflicts // *World Politics*. October 1985. Vol. 38, no 1. Pp. 147–172.
7. Cooper Z., Lorber E. Sanctioning the Dragon // *The National Interest*, March/April 2016. Pp. 36–42.
8. Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. Pp. 755–764.
9. Feaver P., Lorber E. The Sanctions Myth // *The National Interest*, July/August, 2015. Pp. 22-27.
10. Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.
11. Johnson H. Optimum Tariffs and Retaliation. // *The Review of Economic Studies*. 1953. Vol. 21, no. 2. Pp. 142–153.
12. Kreinin M., Dinopoulos E., Syropoulos C. Bilateral Trade Wars // *The International Trade Journal*. 1996. Vol. 10, no. 1. Pp. 3–20.
13. Melatos, Mark; Pascalis, Raimondos-Moller; Gibson, Matthew. Who Wins a Trade War? URL: <http://www.etsg.org/ETSG2007/papers/melatos.pdf> (дата обращения: 15.04.2018).
14. Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? // *International Security*. 1997. Vol. 22, no. 2. Pp. 90–136.
15. Syropoulos C. Optimum Tariffs and Retaliation Revisited: How Country Size Matters? // *Review of Economic Studies*. 2002. Vol. 69. Pp. 707–727.

Об авторе:

Иван Николаевич Тимофеев – доцент кафедры политической теории МГИМО МИД России, директор программ РСМД, программный директор Валдайского клуба. Россия, 119454, Москва, проспект Вернадского, 76. E-mail: itimofeev@russiancouncil.ru.

ECONOMIC SANCTIONS AS A CONCEPT OF POWER POLITICS

Ivan N. Timofeev

DOI 10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42

Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of Russia

The purpose of the article is to conceptualize economic sanctions in terms of international power politics. Legal and economic literature study sanctions by means of legal norms analysis and their impact on economies, companies and corporations. However, this approach misses a political component, specially the one of coercion to comply with international norms or requirements of sanctions' initiators. Usually sanctions are an instrument of economically advanced states vis a vis developing countries with fragile or vulnerable economy. The very essence of sanctions is determined by the asymmetry of international system in terms of economic capabilities. Such an asymmetry fuels a debate between those who consider sanctions as an effective and legitimate instrument (US, EU and other developed states) and those who believe that only the UN Security Council can be a legal source of sanctions, while others are illegal (supported by Russia, China and several dozens of developing countries). This debate reflects a cleavage on a more fundamental problem – the one of sovereignty and the right to interfere into sovereign affairs of states. Recognition of sanctions' legitimacy would mean the recognition of the right to interfere into sovereign affairs of the target-states beyond the UN Charter. The article provides a reflection of this debate, stressing on different interpretations of the concept of sanctions.

The article makes a distinction between the concept of sanctions and the concept of trade wars. Such disengagement is critically important for understanding sanctions as a political concept. If trade wars are conducted to maximize profits, economic sanctions are used to achieve political goals. This determines the fundamental difference in the relations between business and government: in the case of trade wars, business is the main lobbyist for decisions of state bodies, in case of sanctions, the government is the initiator, and business is forced to adapt to the current situation. In the first case, business acts as a subject, in the second - as an object.

Key words: economic sanctions, trade wars, target states, sanctions' initiators, sovereignty, human rights, political theory, international ethics.

References

1. Alekseeva T.A. *Political philosophy: from concepts to theories* [Poloticheskaja filozofia: ot kontseptov r teoriiam]. Moscow: ROSSPEN Publ., 2007. 400 p. (In Russian).
2. Weber M. *Economics and Society: Essays on Understanding Sociology*. Sociology. Moscow: The Publishing House of the State University - Higher School of Economics, 2016. 448 p.
3. Allison G., Simes D. Stumbling to War. *The National Interest*. May/June 2015, pp. 9-21.
4. Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*. 2013, vol. 39, pp. 79–98.
5. Brzoska M. International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions. *International Affairs*. 2015, vol. 91, no. 6, pp. 1339–1349.
6. Conybeare J. Trade Wars. A Comparative Study of Anglo-Hanse, Franco-Italian, and Hawley-Smooth Conflicts. *World Politics*. October 1985, vol. 38, no. 1,

- pp. 147–172.
7. Cooper Z., Lorber E. Sanctioning the Dragon. *The National Interest*. March/April 2016, pp. 36–42.
 8. Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*. 2015, vol. 41, pp. 755–764.
 9. Feaver P., Lorber E. The Sanctions Myth. *The National Interest*, July/August, 2015, pp. 22–27.
 10. Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.
 11. Johnson H. Optimum Tariffs and Retaliation. *The Review of Economic Studies*. 1953, vol. 21, no. 2, pp. 142–153.
 12. Kreinin M., Dinopoulos E., Syropoulos C. Bilateral Trade Wars. *The International Trade Journal*. 1996, vol. 10, no. 1, pp. 3–20.
 13. Melatos M., Pascalis R.-M., Gibson M. Who Wins a Trade War? URL: <http://www.etsg.org/ETSG2007/papers/melatos.pdf> (дата обращения: 15.04.2018).
 14. Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work? *International Security*. 1997, vol. 22, no. 2, pp. 90–136.
 15. Syropoulos C. Optimum Tariffs and Retaliation Revisited: How Country Size Matters? *Review of Economic Studies*. 2002, vol. 69, pp. 707–727.

About the author:

Ivan N. Timofeev – Associate Professor at MGIMO-University of the Russian MFA and a Director of Programs at Russian International Affairs Council (RIAC). Russia, 119454, Moscow, Vernadsky prospect, 76. E-mail: itimofeev@russiancouncil.ru.