

ЭВОЛЮЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ КАК ИНСТРУМЕНТА ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ *ОТ ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ ДО САНКЦИЙ ПРОТИВ РОССИИ¹*

ДМИТРИЙ БАЛУЕВ

Нижегородский государственный университет им. Н.Н. Лобачевского, Нижний Новгород, Россия

Резюме

В статье рассматривается эволюция экономических санкций как внешнеполитического инструмента с момента окончания Второй мировой войны до настоящего времени. Исследование построено на сравнительном анализе наиболее показательных случаев использования ограничительных мер. Делаются выводы, способные не только уточнить теоретические рамки понимания мирополитического значения экономических санкций, но и помочь выработке практических рекомендаций по использованию этого инструмента для достижения внешнеполитических целей России и противодействия санкциям, налагаемым на нее.

Во-первых, в каждом из изученных случаев использования экономических санкций ключевое влияние на особенности их использования оказала структура международной системы.

Во-вторых, в XX веке первоначально при введении санкций ставились масштабные цели, которые затрагивали жизненно важные интересы стран, против которых вводимые ограничения были направлены. Санкции нынешнего столетия имели гораздо более ограниченные цели.

В-третьих, структура международной системы предопределила различия в роли международных институтов в рассматриваемых случаях, а также выбор методов вовлечения дополнительных участников в реализацию санкционных мер.

В-четвертых, санкции действительно могут стать эффективным инструментом политического давления. Однако их значение не следует преувеличивать. В большинстве случаев они не способны стать адекватной альтернативой использованию военной силы. Санкции могут быть действенны только против государств, не относящихся к числу великих или региональных держав.

В-пятых, успешное противодействие ограничительным мерам требует организации усилий частного сектора страны, являющейся объектом санкционного воздействия. Законодательные меры противодействия неэффективны и зачастую увеличивают ущерб для страны-объекта.

Ключевые слова:

экономические санкции; эффективность; последствия санкций; противодействие санкциям

После окончания «холодной войны» большинство ведущих государств уже не сталкиваются с угрозами экзистенциального характера, ответ на которые требует

использования силы. К тому же инициирование военных операций в современных условиях становится дорогостоящим мероприятием, а их последствия не всегда пред-

¹ Работа частично поддержана грантом (соглашение от 27 августа 2013г. № 02.В.49.21.0003 между МОН РФ и ННГУ).

Для связи с автором / Corresponding author:
Email: nbaluev@mail.ru

сказуемы. Растет и роль негосударственных субъектов мировой политики, использование военной силы против которых зачастую неадекватно ни с международно-правовой, ни с военной точек зрения.

Следствием роста сдержанности ведущих стран в вопросах применения силы стал наметившийся в 1990-х годах возвратный рост интереса к использованию невоенных способов давления. Один из них — использование экономических инструментов воздействия на международное окружение². Как отмечал американский политолог С.Краснер, среди прочих целей, «коммерческая политика» наиболее часто используется «для достижения долгосрочных... целей путем попытки создать особую глобальную среду» [Цит. по: Stern 1987].

К ключевым типам внешнеэкономических инструментов воздействия относятся торговая политика, финансовая и макроэкономическая политика, предоставление помощи и собственно использование экономических санкций. Торговая политика развитых стран (включая определение тарифов, квот, технических ограничений, субсидирование) форматирует систему отношений между ними, в то время как санкционные меры вплоть до последнего десятилетия XX века относились почти исключительно к сфере взаимоотношений между Севером и Югом. Из 71 случая использования санкций в 1970-1980-х годах, в 49 (69% от общего числа) их объектом становились развивающиеся страны [Rothgeb 1993].

Оценивая весь арсенал существующих экономических инструментов, следует признать, что финансовая политика уже не может использоваться эффективно для достижения внешнеполитических целей. *Во-первых*, современные государства не всегда обладают достаточными ресурсами для того, чтобы влиять на международные перемещения капиталов в силу гигантской емкости этого рынка. Не способствуют подобному влиянию и огромные бюджетные дефициты ведущих западных государств.

Во-вторых трудно говорить о подлинно национальных экономиках. Для проведения эффективной финансовой и макроэкономической политики в современном мире требуется тесная координация действий целого ряда государств и негосударственных субъектов международных отношений. Это не всегда возможно. Использование экономической помощи также оказывается эффективным лишь в ограниченном количестве случаев.

В результате значение санкций как экономического инструмента достижения политических целей возрастает. В этих условиях повышается и актуальность исследования экономических санкций в современной мировой политике, поскольку возникает необходимость «вписать» этот инструмент в модель определения внешнеполитического могущества государств и в классификацию конкретных видов, случаев и обстоятельств его проецирования.

Прикладное значение этой темы также существенно актуализируется в связи с введением западных санкций против России после вхождения в состав страны Крыма.

Несмотря на обширный пласт зарубежных исследований, представления о санкциях многих исследователей [Gordon 2011] основано на рудиментах восприятия периода начала 1990-х годов. Иностранцы авторы зачастую пытаются использовать примеры Ирака, Югославии или Гаити для иллюстрации слабых сторон политики введения экономических ограничений. В то же время специалисты в области применения экономических санкций согласны с тем, что «избирательность» мер, вводимых в настоящее время, сводит на нет эмпирическую ценность более ранних исследований эффективности этого инструментария [Drezner 1999].

Существенно изменился и контекст применения ограничительных мер. Объем международной торговли в 2010 г. составлял 15 трлн долларов, более чем в два раза превышая уровень 1995 года (6 трлн). Растет и

² Подобная деятельность получила даже обозначение «экономического государственного строительства» (economic statecraft) [Baldwin 1985].

вклад внешнеэкономической деятельности в ВВП большинства стран. Поэтому применение традиционных экономических санкций, направленных на целые страны, будет иметь более серьезный, чем это было в 1990-х годах, сопутствующий урон для населения, не являющегося объектом санкций.

В то же время с 1990-х годов получил развитие новый инструментарий экономического давления, который нуждается в своей шкале оценки эффективности. Их невозможно выработать на основе анализа неудачных санкций двадцатилетней давности. Изучение сильных и слабых сторон нынешних «умных (или узко таргетированных) санкций» становится частью дискуссий как в академической среде, так и среди практиков. Продолжающиеся дебаты строятся вокруг вопроса относительно полезности подобных инструментов [Drezner 2003, 2011; Lynch 2011].

В России же, за исключением ограниченного круга работ [Балуев 1997; Крючкова 2005], тема санкций до недавнего времени вообще оставалась за пределами внимания исследователей-международников. В условиях использования таких средств воздействия в отношении России после присоединения к ней Крыма отечественная политическая наука оказалась по существу не готова предоставить ни теоретическую базу, ни практический инструментарий для организации противодействия санкциям.

Есть потребность в сравнительном анализе случаев применения экономических санкций периода «холодной войны» (в частности, арабского бойкота государства Израиль), 1990-х годов (прототипический пример — санкции против Ирака 1990-1995 годов) и мер, введенных в XXI веке (большинство из которых относятся как раз к категории «узко таргетированных» санкций). На этой основе возможно сделать выводы, имеющие значение как для теоретического понимания места экономических санкций в современной мировой политике, так и для выработки практических рекомендаций по использованию этого инструмента для достижения внешнеполитических целей России и, наобо-

рот, по противодействию санкциям, налагаемым на нее.

1

Типическим для «холодной войны» примером экономических санкций стала политика «арабского бойкота». Он ставил перед собой, в первую очередь, политические цели и проводился на протяжении длительного временного интервала. Кроме того, на его реализацию наложила отпечаток биполярная структура международной системы. «Арабский бойкот» осуществлялся странами Ближнего и Среднего Востока сначала против еврейской общины в Палестине, а затем — против Государства Израиль. Если в 1920–1930-х годах он предусматривал отказ от приобретения товаров, произведенных представителями дискриминируемого этноса, то со временем он перерос в систему, включающую в себя запрет как на торговлю с лицами и компаниями, имевшими связи с Израилем, так и с фирмами, торговавшими с ним. Таким образом, в сферу его действия попали и израильские фирмы, что вызвало негативную реакцию западных компаний и привело к появлению в некоторых странах специальных антибойкотных законов.

Система экономических санкций была лишь одним из инструментов давления арабских стран на Израиль. Она использовалась в связке с дипломатическими, военными и другими методами.

«Арабский бойкот» дает наглядную иллюстрацию роли международных организаций в осуществлении экономических санкций. Лига арабских государств (ЛАГ) сформировала специальное Центральное управление по бойкоту, ставшее главным институтом координации усилий ее участников. Роль Центрального управления постоянно менялась, отражая соотношение сил между членами Лиги.

Оценивая эффективность бойкота, отметим, что, несмотря на то что он не привел к достижению главной заявленной цели (уничтожению государства Израиль), он стал существенным ограничителем израильского экономического роста. «Побоч-

ным» воздействием бойкота было его влияние не только на хозяйственное развитие Израиля, но и на экономики других стран. Ряд американских фирм был вынужден считаться с санкционными требованиями и действовать в соответствии с указаниями Центрального управления по бойкоту. Однако некоторые компании, которые производили товары или услуги, имевшие ограниченное распространение (главным образом, связанные с производством вооружений), с успехом игнорировали требования участвовать в бойкоте.

Хотя санкции носили многосторонний характер, они применялись только членами одной региональной международной организации – Лиги арабских государств. Это наложило ограничения на масштаб бойкота и облегчило противостояние ему. Кроме того, де-факто отсутствовал эффективный контрольный орган, обеспечивающий реализацию согласованных арабскими государствами мер. Несмотря на существование Центрального управления по бойкоту, каждая страна былавольна трактовать правила в зависимости от конкретных условий и ее интересов.

Отсутствие сильного международного института, проводящего ограничительные меры, явилось одной из причин их недостаточной эффективности. Проблема обеспечения полноты бойкота Израиля решалась с помощью использования ограничений в отношении контрагентов израильских компаний. Подобное решение было связано с существенными издержками, поскольку оно повлекло за собой реакцию со стороны американских законодателей и было использовано для антиарабской пропаганды не только в США, но и в Западной Европе. Одновременно с этим использование подобных мер заставило западные компании участвовать в санкциях против Израиля, что привело к его серьезным экономическим потерям.

В разное время отдельные страны становились активными проводниками санкционной политики и пытались мобилизовать поддержку своих арабских соседей, однако это были лишь краткосрочные попытки.

Реакция на бойкот ведущих индустриальных стран существенно различалась. Она варьировалась от жестких антибойкотных законов в Соединенных Штатах до практически полного бездействия в странах Западной Европы и в Японии. Политика противостояния бойкоту, проводившаяся США, была вызвана в основном политическими причинами и не имела ничего общего с нуждами американской экономики. Свидетельством тому служат огромные потери американских фирм, которые после принятия антибойкотных законов были вынуждены следовать их положениям и оказывались неконкурентоспособными по сравнению со свободными от подобных ограничений западноевропейцами и японцами. Оценивая результаты антибойкотных законов в США (тема, приобретающая актуальность в условиях попыток законодательного противодействия нынешним санкциям против России), обратим внимание на их низкую эффективность: *негативный эффект этих законов для американского бизнеса зачастую превосходил прямой ущерб, причиняемый самим «арабским бойкотом».*

2

Санкции против Ирака (1990-1995) представляют интерес в нескольких отношениях. *Во-первых*, это первый случай широкомасштабного использования экономических санкций после окончания «холодной войны». *Во-вторых*, несмотря на лидерство Соединенных Штатов в их инициировании и проведении, весьма значимой была роль ООН.

Изменяющаяся структура мировой системы в результате распада биполярности расширила возможности этой международной организации для оказания давления на «нарушителей сложившихся международных норм». Как отмечал в своем заявлении в Совете Безопасности ООН тогдашний кубинский представитель А.де Квесада, экономические санкции, введенные резолюцией №661, были беспрецедентными в истории организации. Они были настолько всеобъемлющими и полными, что пред-

ставляли собой пример «двойного стандарта», поскольку Совет никогда не реагировал подобным образом на вторжения в малые государства их более сильных соседей или силовую оккупацию зарубежных территорий. *Санкции против Ирака стали первой попыткой достаточно широко задействовать ООН для давления на страну, поведение которой не в полной мере соответствует общепринятым нормам.*

Экономические санкции заставили режима Саддама Хусейна адаптироваться. Однако этот успех носил ограниченный характер. Ограничения не создали достаточных стимулов для вывода иракских войск из Кувейта, но зато принудили Ирак выполнять положения резолюций ООН после окончания боевых действий. Другими словами, санкции были неэффективными в достижении активных решительных целей — смены фундаментальных основ внешней политики Ирака. При этом ограниченные, «периферийные» цели, как показывает иракский казус, вполне могут быть обеспечены.

В этом смысле санкции не становятся действительной альтернативой применению военной силы. Они лишь дополняют ее и позволяют сделать ее использование более «избирательным». Более того, военная сила требуется для проведения в жизнь решений о введении санкций. Показательным стало участие военно-морских флотов международной коалиции в морской блокаде Ирака. Разумеется, число боевых подразделений, используемых для подобных операций, значительно меньше, чем те, которые необходимы для полномасштабной войны против страны-объекта санкций. Меньше и вероятность потерь. *Однако для обеспечения эффективности санкций должна присутствовать готовность использовать вооруженные силы в их традиционной роли в случае, если они не достигнут своих целей.*

Широкое освещение получил серьезный «сопутствующий урон» гражданскому населению, которым сопровождалось экономическое давление на Ирак. Конечно, этот урон зачастую преувеличивался правящим режимом в Багдаде с целью осла-

бления санкционного режима. Тем не менее опыт 1990-х годов свидетельствует: при принятии решения о введении экономических ограничений всегда необходимо объективно оценивать, насколько страны-инициаторы готовы выдержать критику за «причинение страданий ни в чем неповинным гражданским лицам». При этом *сопутствующий урон может, как показывают санкции против Ирака, превышать воздействие санкций на правительство страны, которое не сильно заботится о благосостоянии своих граждан.*

Сопутствующий урон наносится и соседним государствам, провоцируя своего рода региональный (или в данном случае — субрегиональный) экономический кризис. Так, санкции против Ирака привели к экономическим потерям в странах, ранее торговавших с ним. Эти потери также иногда сознательно преувеличиваются.

Например, Иордания, имевшая развитые экономические связи с Ираком, после введения санкций смогла добиться значительной финансовой компенсации своих издержек. В значительной степени успех Аммана в отстаивании своей позиции был обусловлен заинтересованностью Соединенных Штатов в его поддержке «ближневосточного мирного процесса».

Приведенные примеры — отражение более широкой проблемы. Санкционные меры создают издержки не только для страны-объекта, но и для государств, стремящихся использовать этот инструмент в своих интересах. Такие потери могут носить как репутационный, так и экономический характер, быть как прямыми, так и косвенными.

З

После окончания «холодной войны» экономическое давление продолжало оставаться важным внешнеполитическим инструментом. Из 14 случаев применения экономических санкций ООН 12 приходятся на период после 1990 года. Еще более рельефно данная тенденция проявилась во внешней политике Соединенных Штатов, которые, оставшись после распада СССР единственной державой с глобальными ам-

биями и подкреплявшими их возможностями, использовали санкции в качестве одного из основных механизмов обеспечения своих интересов. По данным Национальной ассоциации промышленников, только в течение первого срока президентства Уильяма Клинтона в 1993–1996 годах Вашингтон прибегал к санкциям более 60 раз³. *В начале нового столетия американские санкции распространялись на 75 стран, население которых составляло 52% человечества* [Sardar 2002].

Отличительная черта нынешнего периода развития экономических санкций как внешнеполитического инструмента – их таргетирование и все более частое применение не против государств, а против субгосударственных субъектов или даже отдельных лиц. Примером мер, направленных против интересов определенных лиц, стали санкции, введенные США в отношении Усамы бен Ладена, Виктора Бута или Евросоюзом против членов правительства Республики Беларусь. К ограничениям, ориентированным на отдельные коммерческие организации, относятся введенные ранее западными правительствами запреты на сотрудничество своих фирм с отдельными российскими оборонными компаниями, иранской транспортной корпорацией IRISL, многими иранскими банками. Наибольшую известность приобрели санкции, инициированные правительством США и Европейским Союзом и закрепленные резолюциями Совета Безопасности ООН в отношении Ирана.

Антииранские санкции изначально носили ограниченный характер. Они призваны были лишь сигнализировать Тегерану, что его курс на развитие национальной атомной программы вне достаточного международного контроля неприемлем для Вашингтона. Лишь после того как этот сигнал был проигнорирован американская администрация пошла на эскалацию экономического давления как в двустороннем формате, так и в рамках ООН. 1 июля 2010 г.

президент США Б. Обама подписал новый закон, регламентирующий ужесточение режима санкций в отношении Ирана⁴. Согласно данному акту правительство США расширило ограничения, связанные с торговлей продуктами иранского нефтяного сектора, установило новые ограничения и запреты на финансовые институты, усилило ответственность нарушителей американского законодательства. Было даже ограничено право президента США на приостановление действия уже введенных механизмов давления.

Параллельно 9 июня 2010 г. была принята новая резолюция Совета Безопасности ООН №1929, которая заморозила финансовые активы, принадлежащие иранскому правительству и размещенные за рубежом. Она также ввела запрет на предоставление финансовых услуг, перевод активов, установление корреспондентских отношений с иранскими банками, если имеется информация, дающая разумные основания полагать, что финансовые активы, а также корреспондентские отношения могут способствовать развитию атомной программы Тегерана или его деятельности по развитию средств доставки ядерного оружия. *Ужесточение санкций в 2013 г. в самом деле подвигло Иран к содержательным переговорам о судьбе своей ядерной программы.*

4

Сравнение «арабского бойкота», экономического давления в отношении Ирака и санкций, применявшихся в нынешнем столетии, позволяет сделать ряд выводов и обобщений.

Во-первых, в каждом из рассмотренных случаев особенности принятия и реализации экономических санкций определялись структурой международной системы.

Во-вторых, до 2000-х годов введение экономических ограничений преследовало широкие цели, которые затрагивали жизненно важные интересы стран-объектов. Однако в случае санкций против Ирака за-

³ National Association of Manufacturers. A Catalog of New U.S. Unilateral Economic Sanctions for Foreign Policy Purposes, 1993–1996. Washington: NAM, March 1997. P. 1–2.

⁴ The Comprehensive Iran Sanctions, Accountability, and Divestment Act of 2010.

явленная цель (заставить Ирак прекратить оккупацию Кувейта), хотя и провозглашалась официально, вовсе не была главной. К тому же с самого начала не исключалась возможность решения поставленной задачи военным путем. В случае же «арабского бойкота» декларируемая цель (уничтожение государства Израиль) действительно была основной на первом этапе санкций. Только осознание членами Лиги арабских государств невозможности ликвидировать Израиль путем экономического давления привело к модификации бойкота. Разительное отличие мер, вводимых в нынешнем столетии, — изначальная лимитированность их целей и попытка узкого таргетирования санкций. В рамках такой политики предпринимаются попытки минимизировать ущерб для населения страны, нанося ущерб правящим элитам (или даже отдельным физическим лицам).

В-третьих, структура международной системы предопределила различную роль международных институтов в рассматриваемых случаях. При проведении «арабского бойкота» Центральное управление по бойкоту Лиги арабских государств выполняло по большей части технические функции. В случае же санкций против Ирака при наличии явно выраженного гегемона, использовавшего ООН для проведения санкций, Организация Объединенных Наций действовала в полном соответствии с основными положениями институционалистских теорий. В большинстве же случаев ключевую роль в реализации санкций в нынешнем столетии играют, в первую очередь региональные институты (прежде всего Европейский Союз), либо санкции были вообще односторонними.

В-четвертых, структура международной системы предопределила различие в основных методах, использовавшихся в целях расширения числа стран, вовлеченных в оказание экономического давления. В случае «арабского бойкота» как на региональном, так и на глобальном уровне, отсутствовал явно выраженный гегемон, способный организовать блокаду Израиля, в результате вводились ограничения в отно-

шении его партнеров. В случае же санкций против Багдада, Соединенные Штаты и другие члены антииракской коалиции имели достаточную военную мощь для изоляции оппонента. США выступили в роли лидирующей силы в организации и проведении санкций. Кроме того, экономическое давление было подкреплено рядом резолюций ООН, что придало им легитимность и позволило использовать военную блокаду Ирака как наиболее эффективный механизм обеспечения санкционного режима. В нынешнем столетии в условиях фактического размывания однополярности, обеспечить полноту соблюдения режима санкций вновь стало проблематичным. Получение же мандата СБ ООН на проведение ряда санкций представляется крайне маловероятным из-за противоречий между его постоянными членами.

В теоретическом плане исторический опыт применения санкционных механизмов подтверждает, что они могут быть действенным инструментом внешней политики. Однако подобная констатация применима лишь при наличии четко определенных и ограниченных целей. В большинстве случаев санкции не становятся адекватной альтернативой использованию силовых инструментов. Напротив, действенность экономических санкций, как правило, подкрепляется готовностью использовать вооруженную силу.

Эффективность экономического давления в общем смысле определяется выполнением двух условий. Должен присутствовать явный гегемон, заинтересованный в проведении санкций. Кроме того, требуется наличие международного института, позволяющего обеспечить широкое участие в проведении санкций других государств. Такой институт призван выполнять ряд полезных функций. К ним относится (а) «увязка проблем», позволяющая странелидери эффективно навязывать свою волю другим членам этого института, (б) распространение информации о нарушениях санкций и (в) мониторинг их проведения, во многом позволяющий преодолеть «проблему коллективных действий».

Рассмотренные случаи использования санкций в XX веке включали многосторонний компонент. В их осуществлении принимал участие целый ряд государств. Расширение числа вовлеченных стран не только способствовало росту эффективности предпринимаемых мер, но и повышало потребность в органе, обеспечивающем их координацию.

С одной стороны, такой орган должен действовать в тесном контакте с государствами, реализующими санкции. В случае «арабского бойкота» созданное ЛАГ Центральное управление тесно сотрудничало с национальными министерствами экономики стран-участниц организации. Во время проведения санкций против Ирака ООН также пользовалась разведывательными данными и вооруженными силами ведущих международных игроков. С другой стороны, этот международный орган должен обладать и собственными ресурсами, чтобы не попасть в зависимость от изменений в политике отдельных государств, участвующих в проведении санкций. Следует отметить, что ООН пока не отвечает данным критериям.

В нынешнем столетии страны, прибегающие к механизмам экономического давления, демонстрируют отход от стремления к максимальному расширению круга субъектов и объектов санкционного режима. Помимо этого, вводимые ограничения становятся более таргетированными и чаще всего направлены не непосредственно на государство, а на субгосударственные или негосударственные уровни политического действия. В этих условиях многосторонность — уже не всегда обязательное условие успеха.

Подобная эволюция отражает осознание того, что санкции, одобренные СБ ООН всегда имели ограниченный успех в силу разности целей участников организации. То же относится и к санкциям региональных организаций (например — нынешним мерам членов ЕС против России). В резуль-

тате предпринимаются попытки повышения эффективности экономического давления без опоры на многосторонние институты.

Анализ опыта применения международных санкций свидетельствует о том, что сложность может представлять не только введение санкций, но и их отмена. Причиной тому может стать как бюрократическая инерция, так и появление групп давления — коалиций стран и организаций заинтересованных в сохранении ограничительных мер. Как показывает пример санкций против Ирака, при наличии стремления отдельных игроков экономическое давление может продолжаться, даже после того как оно достигло своих первоначальных целей.

Осознавая обозначенную проблему, администрация Б. Обамы существенно изменила американскую политику санкций. В случае Ирана, наряду с угрозой новых санкций, она сделала упор на диалог как на частном, так и на государственном уровне что стало разительным контрастом с администраций Дж. Буша-мл., практически не предпринимавшей попыток диалога с Тегераном. Аналогичный курс наблюдался и в рамках санкционной политики в отношении Судана [Knowlton 2009]. Сходным образом организовывался «диалог с режимом Бирмы, который должен был проложить путь к изменениям в этой стране»⁵.

Крепнет понимание того, что санкции не являются стратегией сами по себе. Они могут «помочь» установить желаемые параметры переговоров между конфликтующими сторонами, но в одиночку не способны принудить государство выполнить предъявляемые к нему требования. Только сочетая санкции с использованием других инструментов возможно достичь значимых внешнеполитических целей. Один из таких инструментов — использование или угроза использования военной силы. Однако он может быть более дорогостоящим и менее легитимным. Государствам, полагающимся на санкции, приходится нащупывать слож-

⁵ Kurt Campbell, Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs, U.S. Department of State, *Testimony Before the House Committee on Foreign Affairs: U.S. Policy Toward Burma*, 21 October 2009.

ный баланс между нанесением избирательного ущерба элитам соответствующего государства и созданием значительных позитивных стимулов на случай согласия со своими требованиями.

* * *

Обозначенные теоретические выводы и практические проблемы могут иметь большое значение для России. Москве проблема экономических санкций важна по двум причинам. *Во-первых*, Россия использует средства экономического давления в своей политике. Учитывая не всегда благоприятное окружение России, следует ожидать, что значение санкций во внешнеполитическом арсенале страны будет расти. Этому будет способствовать и все большая трудность в использовании военной силы в конфликтах на границах России, к которым она не готова в достаточной мере, а также зависимость некоторых российских соседей от поступления ряда стратегических ресурсов из нашей страны.

Во-вторых, Россия (или отдельные российские предприятия) сама является объектом санкционного давления, причем – уже длительное время. Можно привести пример ограничений, наложенных на Главкосмос после поставок ракетных двигателей в Индию и, само собой разумеется, санкции против России, введенные после присоединения Крыма. Независимая внешняя политика России и обширные экономические связи с рядом стран, являющихся объектами американских санкций, также могут поставить перед Россией задачу противодействия экономическому воздействию.

Очевидно, что наиболее важно в этой борьбе – не оказаться в изоляции. Например, в случае американских ограничительных мер против ряда ближневосточных государств партнером России вполне могут выступать государства-члены ЕС и в особенности Франция. Следующее условие успешного противодействия нежелательным для России санкциям – работа в рамках международных институтов. При этом для противодействия экономическому давлению вполне могут использоваться

те же методы, что и для их введения. Один из основных способов – использование увязки различных проблем (в частности, снятия санкций и участия России в урегулировании локальных конфликтов или, например, в программах по борьбе с международной преступностью). Наконец, существуют методы обхода создаваемых ограничений усилиями отдельных российских фирм при благожелательной позиции государства или даже поддержке подобных попыток.

На основе сделанных теоретических выводов и обозначенных практических проблем в использовании многосторонних экономических санкций можно предложить ряд *практических рекомендаций*.

Во-первых, российским государственным структурам, ответственным за выработку и проведение внешней политики, необходимо уделять приоритетное внимание работе в международных организациях. Только подобная активная деятельность может сделать санкции, в проведении которых Россия заинтересована, достаточно эффективными, а ограничительные меры направленные против России или ее союзников, мягкими.

Во-вторых, необходимо обеспечивать постоянный мониторинг мер экономического давления, применяемых другими государствами. При этом необходимо четко выделять как страны, заинтересованные в проведении этих санкций, так и те страны, которые выступают за их отмену.

В-третьих, в отношении каждого случая использования экономических санкций необходима четкая и ясно сформулированная государственная позиция. Это может быть либо однозначная поддержка мер, отменяющих интересам России, либо определение условий, на которых Россия принимает участие в коллективных усилиях, которые не наносят значительного ущерба этим интересам, но и не служат им, либо оппозиция действиям, наносящим России значительный ущерб.

В-четвертых, если будет признано, что какой-либо случай использования многосторонних экономических санкций не отвечает интересам России, работу по снятию

санкций или налаживанию системы их обхода необходимо начинать с поддержки адаптационных стратегий частных предприятий.

В-пятых, в случаях, когда России наносится «сопутствующий урон» при проведе-

нии многосторонних экономических санкций, не направленных непосредственно против нее, необходимо добиваться максимально возможных компенсаций (не только денежных, но и политических).

Список литературы

- Балуев Д.Г. Арабский бойкот 1946–1980-х годов и международные санкции против Ирака 1990–1995 годов (сравнительно-исторический анализ). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата исторических наук. Нижний Новгород, 1997.
- Крючкова И.Н. Экономические санкции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в международном публичном и международном частном праве: Монография. – М.: МАКС Пресс, 2005.
- Baldwin, David A. 1985. *Economic Statecraft*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Drezner, Daniel W. 1999, *The Sanction Paradox: Economic Statecraft and International Statecraft*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Drezner, Daniel. 2003. How Smart Are Smart Sanctions? *International Studies Review* 5, pp107–110.
- Drezner, Daniel. 2011. Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice, *International Studies Review* 13, pp. 96–108.
- Gordon, Joy. 2011. Revisiting Smart Sanctions, *Ethics & International Affairs* 25, no. 3, pp. 315–335.
- Knowlton, Brian. White House Unveils Sudan Strategy, *New York Times*, 19 October 2009.
- Lacy, Dean, and Emerson M. S. Niu. 2004. A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats. *Journal of Politics*, 66, 1, 25–42.
- Lynch, Colum. 2011. The End of Smart Sanctions, *Foreign Policy*, December 6.
- Morgan, T. Clifton, Navin Bapat, and Valentin Krustev. 2009. The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1971–2000, in: *Conflict Management and Peace Science*, 26, 1, pp. 92–110.
- Rothgeb, John M.Jr. 1993. *Defining Power: Influence and Force in the Contemporary International System*. New York: St.Martin's Press.
- Sardar Z., Davis M. W. 2002. *Why Do People Hate America?* Cambridge.
- Stern, R.M. (Ed.). 1987. *US Trade Policies in Changing World*. Cambridge, MA: The MIT Press.

ECONOMIC SANCTIONS AS A FOREIGN POLICY TOOL FROM WORLD WAR II TO UKRAINE

DMITRY BALUEV

Lobachevsky Nizhniy Novgorod State University, Nizhniy Novgorod, 603950, Russian Federation

Abstract

The article deals with the evolution of economic sanctions as a foreign policy tool from the end of the Second World War up to the contemporary sanctions against Russia. The analysis is built around the comparisons of sanctions cases in the period under review. Conclusions are made that could be significant for a theoretical understanding of the place of economic sanctions in contemporary world politics, as well as for making practical recommendations for the use of this instrument in Russian foreign policy and for countering sanctions directed against Russia.

In each of the cases under review, the key importance has been the structure of the international system. In the 20th century, the goals of sanctions were rather ambitious and targeted the vital interests of the targeted states. In the 21st century, the goal of sanctions has been much more limited.

The structure of the international system defined the difference of the role of international institutions in the cases under review, as well as the difference in methods used for ensuring compliance with sanctions.

Indeed, sanctions could be a useful instrument of international relations, however their importance must not be overstated. In most cases, they are not a true alternative to military force. They could be effective only against a state that is not a great power or not significant regional power.

Counteraction against imposed sanctions could be better organized by the private sector of the country being targeted. Offsetting the effect of sanctions on the governmental level is much more difficult. Legislative responses are not effective and could inflict damage that is bigger than the effect of the sanctions themselves.

Keywords:

economic sanctions; effectiveness; consequences of sanctions; counteraction.

References

- Baldwin, David A. 1985. *Economic Statecraft*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Drezner, Daniel W. 1999. *The Sanction Paradox: Economic Statecraft and International Statecraft*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Drezner, Daniel. 2003. How Smart Are Smart Sanctions? *International Studies Review* 5, pp107–110.
- Drezner, Daniel. 2011. Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice, *International Studies Review* 13, pp. 96–108.
- Gordon, Joy. 2011. Revisiting Smart Sanctions, *Ethics & International Affairs* 25, no. 3, pp. 315–335.
- Knowlton, Brian. White House Unveils Sudan Strategy, *New York Times*, 19 October 2009.
- Lacy, Dean, and Emerson M. S. Niou. 2004. A Theory of Economic Sanctions and Issue Linkage: The Roles of Preferences, Information, and Threats. *Journal of Politics*, 66, 1, 25–42.
- Lynch, Colum. 2011. The End of Smart Sanctions, *Foreign Policy*, December 6.
- Morgan, T. Clifton, Navin Bapat, and Valentin Krustev. 2009. The Threat and Imposition of Economic Sanctions, 1971–2000, in: *Conflict Management and Peace Science*, 26, 1, pp. 92–110.
- Rothgeb, John M.Jr. 1993. *Defining Power: Influence and Force in the Contemporary International System*. New York: St.Martin's Press.
- Sardar Z., Davis M. W. 2002. *Why Do People Hate America?* Cambridge.
- Stern, R.M. (Ed.). 1987. *US Trade Policies in Changing World*. Cambridge, MA: The MIT Press.