

САНКЦИИ В МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКЕ

Седляр Юлия Александровна,
кандидат политических наук,
доцент, докторант. Институт международных
отношений Киевского национального
университета имени Тараса Шевченко
Украина, г. Киев

Использование экономических инструментов влияния, прежде всего санкций, в качестве средства давления одного государства на другое с целью вынудить его правительство пойти на уступки и внести коррективы в свою политику известно еще со времен «мегарской псефисмы», когда в 432 г. до н. э. афинский стратег Перикл наложил запрет на торговлю с Мегарой, что стало одним из поводов к началу Пелопонесской войны. С тех пор такие методы воздействия время от времени применялись разными странами для достижения тех или иных внешнеполитических целей. В XX в. их использование в международных отношениях стало обыденным делом. Появились многосторонние механизмы применения санкций, связанные с деятельностью крупных международных организаций, прежде всего Организации Объединенных Наций. Стратегия санкций как средство международного урегулирования и давления на двустороннем уровне имеет ряд серьезных преимуществ для дипломатии XXI в.: их введение зачастую не требует консультаций с законодательной властью и мобилизации общественного мнения, не влечет дополнительных расходов государственного бюджета, но одновременно демонстрируют жесткость позиции и решимость государства отстаивать национальные интересы на том или ином направлении, невзирая на возможные материальные потери ведущих компаний в соответствующем государ-

стве. Однако, несмотря на все возрастающую дипломатическую практику использования экономических и финансовых санкций, зачастую их эффект не оправдывает ожиданий политиков, создает дополнительное напряжение в системе международного взаимодействия, а иногда и провоцирует создание новых разделительных геополитических линий. Такое неоднозначное влияние санкций на мир политического продуцирует в экспертном сообществе дискуссии о природе санкций в целом, их назначении, выносит на повестку дня политологии международных отношений проблему моделирования кризисных ситуаций и выявление критериев эффективности применения стратегии санкций в качестве средства отстаивания национальных интересов субъектов мировой политики. Подобная постановка вопроса формирует фабулу данной статьи, в которой автор анализирует теоретические подходы международно-политической науки к изучению санкций как стратегии внешнеполитического воздействия.

1) Прежде всего, отметим, что формирование концепции санкций как инструмента внешней политики в западной международно-политической науке начинается в 1920-х гг. и фактически совпадает с появлением политологии международных отношений как таковой в Великобритании. В связи с этим вряд ли кого-либо удивит тот факт, что основателем теоретического подхода, изучающего санкции как инструмент политического влияния, стал британский ученый, функционалист Д. Митрани. В частности, в своей монографии «Проблема международных санкций», опубликованной в 1925 г., английский исследователь пишет: «в современных условиях экономическое давление [умеренное моделирование поведения целевого государства; 2) дестабилизация целевого правительства; 3) ослабление военного потенциала целевого государства; 4) значительное изменение политики целевого государства [14, с. 31]; 5) преследование целей, близких к тем, что достигаются с помощью военной интервенции, как их описал генерал Смит, «деморализовать, сдержать, принудить, уничтожить»

[24, с. 320-321].

С точки зрения представителей реализма, природа санкций сопоставима с сущностью войны. Приведем мнение европейского специалиста О. Шмитта, представителя теории стратегических исследований санкций в международных отношениях.

1) как санкции, так и война предусматривают диалектические отношения между, как минимум, двумя политическими единицами;

2) санкции... используются политической единицей для того, чтобы принудить другую политическую единицу исполнять ее волю. Идея подчинения является важной, поскольку она подчеркивает политическую природу санкций [22, с. 7-8]. А заставить – это, прежде всего, подчинить объект своим интересам, и если же субъект является таковым в сфере международного общения – это непременно будет значить, что принимаемые им решения лежат и в плоскости политического.

Поэтому, как далее утверждает ученый, нет различия в природе санкций и войны, но есть значительное отличие в степени их влияния [22, с. 7-8]. Как далее уточняют А. Тостенсен и Б. Булл: «санкции могут рассматриваться как один из политических инструментов в континиуме средств, которые размещаются между мягким убеждением и войной» [27, с. 399].

Крайне важно, по мнению реалистов, сделать целевое государство уязвимым [13, с. 385], ведь факт давления предусматривает поиск слабого звена, прежде всего, в сфере организации государственного управления целевого государства. Н. Кроуфорд и А. Клотц определяют четыре возможных «направления удара» санкций внутри политической системы целевого государства: элита, которая принимает решения, государственные структуры, экономика и гражданское общество [7, с. 31]. Фактически эти элементы легли в основу построения концепции целевых санкций: глава государства, высокопоставленные чиновники, институты власти, финансовые институты [22, с. 13]. Как подчеркивает О. Шмитт,

для того, чтобы сделать целевое государство более уязвимым перед санкциями нужно применить концепцию «центров гравитации» (в понимании военной науки) для определения конфигурации политики санкций [22, с. 14]. Но в международно-политической действительности, согласно С. Честерману и Б. Пулигни, продуманный заранее дизайн санкций трудно воплотить в жизнь, потому что санкции – это результат компромисса между интересами государств [5].

Сдерживание, по мнению реалистов, является ключевой целью, которая может достигаться на международной арене с помощью санкций. Американские специалисты Дж. Крейг и А. Джордж так описывают механизм сдерживания санкциями «это попытка одного актора заставить оппонента не предпринимать какого-либо действия против его интересов, убеждая при этом, что затраты и риск от такого поведения перевесят ожидаемые надежды» [6, с. 179]. В контексте развития этого подхода специалисты, как например, Д. Болдуин, Д. Дрэзнер, К. Кнорр, М. Мастандуно, Дж. Хафбауэр видели назначение потенциала санкций в ослаблении экономики и оборонно-промышленного комплекса целевого государства. Популярность применения санкций для сдерживания прозрачно объясняет Лори Фислер Дамрош: «если военная сила остается последним аргументом, то предварительное применение экономических санкций должно ослабить военные ресурсы целевого государства и, таким образом, поспособствовать достижению целей с меньшим уровнем насилия» [8, с. 300]. Нет сомнений, что теория понимает целевое государство как рационального актора, поведение которого всегда выверяется логикой достижения наибольшего результата с наименьшими затратами.

Джеймс М. Линдсей определяет цель сдерживания санкциями как попытку «разубедить целевое государство от повторения сомнительного поведения в будущем» [16, с. 155]. По такой логике, политика сдерживания санкциями может и не преследовать цель остановить угрожающие действия актора, но обязательно должна

быть направлена на предупреждение такой попытки в дальнейшем. Следует отметить, что среди американских специалистов идея сдерживания санкциями находит весомую поддержку. Применение санкций в американской дипломатии против Советского Союза после вторжения последнего в Афганистан, как правило, исследуется в разрезе сдерживания развития военно-политического потенциала СССР [3, с. 260-278].

Если комментировать общую философию реализма, то, безусловно, ее вклад неочень велик для развития дальнейших теоретических подходов к изучению политики санкций, прежде всего с точки зрения теории внешней политики, теории международных отношений. Вместе с тем, не нужно и абсолютизировать теоретический подход реалистов к объяснению природы санкций, который содержит противоречия и является действенным прежде всего в государствоцентричном мировом порядке. Примечательно, что хотя и в понимании природы санкций как средства политического влияния разночтения либералистов и реалистов очевидны и выявляют полноту двух важнейших направлений изучения международных отношений в целом, апологеты данных теоретических школ едины в одном – санкции как средство внешнеполитического давления будут сохранять свои позиции в дипломатическом арсенале ведущих мировых игроков в XXI в.

Что касается конструктивизма, то с присущей ему высокой степенью релятивизма, он исходит из того, что санкции нельзя объяснять исключительно с позиции материалистического эгоизма, либо с точки зрения рационального выбора. Они являются продуктом социума, конструируются людьми, а значит, санкции несут в себе элементы ценностных ориентаций, интерсубъективных идей. Для конструктивистов санкции представляют собой выбор из нескольких альтернатив, сделанный исходя из представления субъектов, что должно быть санкциями в конкретных международных обстоятельствах. Исходя из такой логики, санкции конструируются и одновременно формируют международно-полити-

ческую реальность [15].

Попыткой обобщить теоретический и практический опыт в применении санкций и одновременно усовершенствовать концептуальные и политико-правовые аспекты существования института санкций в целом стало проведение двух международных конференций – Интерлакенской (1998/1999 гг.) и Бонн-Берлинской (1999-2000 гг.), инициированных швейцарским и немецкими правительствами. Если первая освещала вопросы применения финансово-экономических санкций, то вторая акцентировала внимание на политических вопросах применения эмбарго на поставки вооружений как технологии международного кризисного урегулирования. В целом их рекомендации касались двух ключевых аспектов политики санкций: 1) санкции должны разрабатываться против целевых политических групп, а не целых государств, поскольку такая стратегия санкций не позволит создание гуманитарной катастрофы; 2) рекомендовалось создание мониторинговой группы для постоянного отслеживания политической, социально-экономической и гуманитарной ситуации в целевом государстве [10, с. 47]. Со своей стороны, Стокгольмская международная конференция (2003 г.) была посвящена планированию политики санкций, в частности на двух уровнях – национальном и глобальном. Важнейшими критериями ее эффективности были выделены нормативно-правовая база; мониторинг; коммуникация; политический и моральный ресурс; способность к принуждению [29, с. 95].

Таким образом, в ходе исследования мы проследили эволюцию концепции санкций в политологии международных отношений, выявили специфику их понимания классическими парадигмами теории международных отношений – реализмом и либерализмом, где первый понимает под санкциями принудительную экономическую дипломатию, второй же трактует санкции как инструмент защиты универсальных ценностей человечества в рамках деятельности международных организаций. В то же время, признавая несостоятельность какой-либо теории дать исчерпывающее

объяснение природы санкций в мировой политике, международное сообщество на трех конференциях (Интерлакенской, Бонн-Берлинской, Стокгольмской) при определении критериев эффективности политики санкций учло опыт изучения вопроса теорией санкций, продуцируя при этом новые междисциплинарные дискуссии об оптимизации процесса применения санкций для поддержания международного мира и безопасности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Кононова К. Санкционные резолюции Совета Безопасности ООН и их имплементация в национальных правовых системах государств-членов / К. Кононова. – М.: Walters Kluwer Russia, 2010. – 272 с.
2. Лукашук И. Право международной ответственности / И. Лукашук. – М.: Walters Kluwer, 2004. – 432 с.
3. Baldwin D. Economic Statecraft / D. Baldwin. – Princeton: Princeton University Press, 1985. – 409 p.
4. Butler N.M. The International Mind: an Argument for the Judicial Settlement of International Disputes / N.M. Butler. – New York: Charles Scribner's Sons. – 1912. – 121 p.
5. Chesterman S., Pouligny B. Are Sanctions Meant to Work? The Politics of Creating and Implementing Sanctions through the United Nations / S. Chesterman, B. Pouligny // Global Governance. – 2003. – № 9(4). - PP. 503-518.
6. Craig G., George A. Force and Statecraft: Diplomatic Problems of Our Time / G. Craig, A. George (2nd ed.). – New York: Oxford University Press, 1990. – 310 p.
7. Crawford N., Klotz A. How Sanctions Work: Lessons from South Africa / N. Crawford, A. Klotz. – New York: St. Martin's Press, 1999. – 292 p.

8. Damrosch L. The Civilian Impact of Economic Sanctions. Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflict / L. Damrosch. – New York: Council on Foreign Relations Press. – PP. 274-315.
9. Daoudi M., Dajani M. Economic Sanctions: Ideals and Experience / M. Daoudi, M. Dajani: Routledge & Kegan Paul, 1983. – 263 p.
10. Design and Implementation of Arms Embargoes and Travel, Aviation Related Sanctions: Results of Bonn-Berlin Process / M. Brzoska ed. - Bonn International Centre for Conversion, 2001.
11. Doyle M. Ways of War and Peace: Realism, Liberalism, and Socialism M. Doyle / New York, W.W. Norton 1997. – 560 p.
12. Drezner D. The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations / D. Drezner: Cambridge University Press, 1999. – 342 p.
13. Galtung J. On the Effects of International Economic Sanctions. With Examples from the Case of Rhodesia / J. Galtung // World Politics. – 1967. – Volume 19. - № 3. – PP. 378-416
14. Hufbauer G., Schott J., Elliot K. Economic Sanctions in Support of Foreign Policy Goals / G. Hufbauer, J. Schott and K. Elliot. - Washington: Institute for International Economics, Cambridge, 1983. – 110 p.
15. Koga Y. Constructivist Approach of International Sanctions: Realism, Liberalism, Cosmopolitanism, and Hegemonism / Y. Koga PhD candidate, Department of Political Science University of Pittsburgh. Paper prepared for presentation at the Istanbul International Conference (Istanbul, Turkey, August 24-27, 2005) – 85 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sanctio.jp/wordpress/wp-content/uploads/2010/06/Constructivist-Approach-of-International-Sanctions-by-Yoshifumi-KOGA1.pdf>
16. Lindsay J. Trade Sanctions as Policy Instruments: a Re-examination / J. Lindsay // International Studies Quarterly. – 1986. - № 30(2). – PP. 153-174.
17. Mitrany D. The Problem of International Sanctions / D. Mitrany. - London: Oxford University Press, 1925. – 88 p.
18. Nossal K.R. International Sanctions as International Punishment

/ K.R. Nossal // International Organization. – 1989. - № 43(2). – PP. 301-322.

19. Olson R.S. Economic Coercion in World Politics: with a Focus on North-South Relationships / K.R. Nossal // World Politics. – 1979. - № 31(4). – PP. 471-494.

20. Root E. The Sanctions of International Law / E. Root // American Journal of International Law. – 1908. - № 2(3). – PP. 451-457

21. Roxburg R. The Sanctions of International Law / R. Roxburg // American Journal of International Law. – 1920. - № 14(1). – PP. 26-37

22. Schmitt O. Thinking strategically about sanctions a research agenda 2012. № 4 / O. Schmitt // Paris Paper - 35 p.

23. Scott J.B. The Legal Nature of International Law / J.B. Scott // American Journal of International Law. – 1907. - № 1. – PP. 831-866.

24. Smith R. The Utility of Force / R. Smith. – London: Penguin Books, 2006. – 428 p.

25. Suganami H. The Domestic Analogy and World Order Proposals / H. Suganami. - Cambridge: Cambridge University Press 1989. – 238 p.

26. Taylor A. Indonesian Independence and the United States / A. Taylor. – Ithaca, NY: Cornell University Press, 1960. – 503 p.

27. Tostensen A., Bull B. Are Smart Sanctions Feasible? / A. Tostensen, B. Bull // World Politics. – 2002. – Volume 54 (April). - PP. 373-403.

28. Vincent J. The Hobbesian Tradition in Twentieth-Century International Thought / J. Vincent // Millennium 10(2). – 1981. – PP. 91-101.

29. Vries de A., Hazelzet H. The EU as a New Actor on the Sanctions Scene / A. de Vries, H. Hazelzet in International Sanctions: between words and wars in the global system P. Wallenstein, C. Staibano (ed.). – New York: Frank Cass, 2005. – PP. 95-108

РЕЗЮМЕ

Седляр Юлия Александровна

САНКЦИИ В МЕЖДУНАРОДНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКЕ

Конец «холодной войны» упразднил сдерживающие факторы на проведение односторонних, а особенно коллективных средств обеспечения международной безопасности. Подобная структурная трансформация мировой политики отразилась на теории и практике использования политики санкций. Таким образом, в данной статье изложена концептуальная основа исследования политики санкций. Отдельное внимание уделено освещению результатов работы трех международных конференций, посвященных реформированию санкционной политики.