

25. Yasnokirskiy Yu. A. "Otvettvennost po zashchite" i tsvetnyye revolyutsii ["Responsibility for protection" and color revolutions]. *Voprosy rossiyskogo i mezhdunarodnogo prava* [Questions of Russian and international law], 2014, no. 10.

УСЛОВИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННОЙ МИРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Шлюндт Надежда Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент
Северо-Кавказский федеральный университет
Российская Федерация, 355009, г. Ставрополь, ул. Пушкина, 1
E-mail: nshlundt@yandex.ru

Вопросы эффективности экономических санкций занимают одно из приоритетных мест в исследованиях, посвященных внешнеполитическому инструментарию. Среди авторов таких исследований до сих пор нет единого мнения относительно эффективности санкций. Спектр их мнений очень широк – от крайне пессимистичных до крайне оптимистичных. При этом особый интерес вызывают факторы или условия политической эффективности санкций, активно применяемых современными государствами и международными организациями. В настоящей статье, продолжая традицию, рассматриваются отдельные условия, повышающие эффективность санкций. Во-первых, эффективность, по нашему мнению, возрастает, если санкции затрагивают материальные интересы влиятельных групп целевого государства, к которым относятся как крупные бизнесмены, так собственно избранные политики и высшие правительственные чиновники. Во-вторых, эффективность санкций будет выше, если они способны привести к масштабным политическим издержкам, т.е. к утрате лидерами политической поддержки и к сокращению их власти. В-третьих, эффективность санкций возрастает, если они применяются против персоналистских режимов, которые, в отличие от военных и однопартийных режимов, опираются на личную клику, служащей для них своеобразной социальной базой. В итоге автор формулирует понятие максимальной эффективности санкций, которая достигается при соблюдении всех вышеуказанных условий.

Ключевые слова: экономические санкции, факторы эффективности, международно-политическое влияние, международная среда, международная система, мировая политика, политическая эффективность, влиятельные социальные группы, политические издержки, авторитарные режимы

EFFICIENCY CONDITIONS OF ECONOMIC SANCTIONS IN CONTEXT OF CONTEMPORARY WORLD POLITICS

Shlyundt Nadezhda Y., Ph.D. (Law), Assistant Professor
North-Caucasus Federal University
1 Pushkina Str., Stavropol, 355009, Russian Federation
E-mail: nshlundt@yandex.ru

Issues of the effectiveness of economic sanctions are one of the priority areas in the studies devoted to foreign policy instruments. Among the authors of such studies, there is still no consensus on the effectiveness of sanctions. The range of their opinions is very broad – from extremely pessimistic to extremely optimistic. Meanwhile particular interest is caused by factors or conditions of political effectiveness of sanctions actively used by modern states and international organizations. In this article continuing these traditions individual conditions are considered that increase the effectiveness of sanctions. First, effectiveness, according to the author, increases if sanctions affect the material interests of influential groups of the target state, which include big businessmen, the politicians and the elected government officials. Secondly, the effectiveness of sanctions will be higher if they can lead to large-scale political costs, that is, the loss of political support by leaders and the reduction of their power. Thirdly, the effectiveness of sanctions increases if they are used against personalistic regimes that, unlike military and one-party regimes, rely on a personal clique that serves as a kind of social base for them. As a result, the author formulates the concept of maximum effectiveness of sanctions, which is achieved when all the above conditions are met.

Keywords: economic sanctions, efficiency factors, international political influence, international environment, international system, world politics, political efficiency, influential social groups, political costs, authoritarian regimes

Любое комплексное исследование санкций рано или поздно приводит к вопросу об их политической эффективности. Способны ли они дать желаемый политический результат при разумном уровне издержек? Современная практика показывает, что далеко не все экономические санкции дают желаемый результат. Согласно довольно распространенному мнению, их эффективность зависит от наличия / отсутствия определенных условий. Мы можем выделить три условия, которые в первую очередь повышают эффективность экономических санкций: причинение ущерба правящим группам, масштабные политические издержки для санкционного государства и персоналистский характер целевого режима.

Санкции дают требуемый эффект, если затрагивают так называемые ключевые группы [7]. Никакое современное государство не может считаться единым экономическим актором. Скорее оно представляет собой совокупность различных групп, имеющих различные экономические параметры и интересы и, как следствие, по-разному подвергающихся внешнему экономическому давлению [2, с. 115]. Успех санкций зависит не от того, какое они влияние оказали на экономику в целом, а от того, какой они нанесли ущерб «нужным» акторам. Поэтому санкции, снизившие ВВП на 5 %, могут быть менее эффективными с точки зрения политических целей, чем санкции, снизившие ВВП на 2 %. Главным для максимизации вероятности успеха санкций будет выявление ключевых акторов, способных выступить наилучшим средством давления. В современном государстве выделяется две группы акторов, через которые может быть оказано максимальное давление: собственно члены правительства и ведущие экономические группы, чья поддержка позволяет правительству находиться у власти. Давление на правительство и давление на экономические группы представляют собой два разных метода, с помощью которых может быть достигнута одна цель, т.е. изменено поведение целевого государства. Прямое давление на правительство заставляет его пересмотреть свою политику. Непрямое давление на экономические группы мотивирует их оказывать давление на правительство. В определенных случаях не прямое давление повышает опасения правительства, что растущая неудовлетворенность среди таких групп может поставить вопрос о необходимости смены руководства, не отвечающего их интересам.

Как известно, существует три основных механизма, с помощью которых санкционное давление на требуемых акторов может привести к политическим изменениям. Во-первых, санкции могут заставить ключевых акторов прийти к выводу, что издержки от невыполнения воли санкционирующего государства значительно превосходят издержки, которые могут возникнуть в случае согласия с предъявляемыми им требованиями. Во-вторых, санкции могут привести к свержению существующего правительства либо через его экономическое ослабление или ослабление его сторонников, либо, наоборот, через укрепление его противников. В-третьих, санкции могут ухудшить отношения правительства с поддерживающими его группами, либо привести к расколу в самом правительстве, изменив сложившийся до того в его рамках властный баланс и, соответственно, его предпочтения. Каким бы ни был механизм, чем больший непосредственный ущерб санкции наносят правительству, тем больше вероятность того, что их цель будет достигнута. В той же мере их успех будет зависеть от того, оказали ли они негативное влияние на экономические группы, поддерживающие это самое правительство. Разнясь от случая к случаю, такие группы могут включать военных, средний класс, большой бизнес, крестьян, ресурсных олигархов и т.д. Противоположные случаи Панамы и Доминиканской Республики хорошо иллюстрируют важность ключевых групп в успехе санкций.

Политическая эффективность экономических санкций возрастает, когда они вызывают масштабные политические издержки для целевого государства [4]. Максимальные политические издержки можно ожидать при наличии следующих пяти условий: параллельное применение с финансовыми санкциями санкций политических, неблагоприятная международная обстановка для целевого государства, отсутствие внешней поддержки целевого государства от союзников, неблагоприятный внутривнутриполитический климат и ограниченные возможности лидеров целевого государства переложить издержки санкций на оппозицию или все общество.

Экономические санкции эффективней, когда они дополняются политическими санкциями – отзывом послов и других дипломатических представителей, исключением из международных организаций, разрывом культурных и спортивных контактов и пр. В конце 1940-х гг., например, СССР и его союзники по Восточному блоку не только прекратили кредитовать Югославию, не желавшую следовать курсу Москвы, но и разорвали с ней дипломатические отношения и начали пропагандистскую войну [1, с. 585–586]. Существует несколько объяснений, почему экономические санкции более эффективны, когда они дополняются политическими санкциями. Во-первых, в этом случае увеличиваются политические издержки неподчинения, особенно когда руководство санкционного государства ценит политический статус-кво выше, чем экономическое благополучие. Во-вторых, политические санкции устраняют всяческие сомнения среди руководства санкционного государства относительно серьезности, с которой санкционирующее государство готово решить возникшие разногласия. В-третьих, дополнительные политические санкции увеличивают риск эскалации конфликта, который в противном случае мог вообще отсутствовать.

Эффективность экономических санкций зависит от международного положения, в котором находится санкционное государство. Неблагоприятная для санкционного государства обстановка упрощает давление на него с целью достижения политических целей. В международной системе государство, столкнувшись с угрозой и не способное ее устранить собственными силами, стремится обрести союзников, которые могли бы гарантировать его безопасность. Оно вынуждено вступать в союзы, игнорируя идеологические, исторические и политические различия [13, р. 1–16]. Оказавшись в неблагоприятном международном положении, оно пытается разрешить разногласия с государствами, которые могут укрепить их безопасность, даже когда для этого приходится соглашаться с другими нежелательными требованиями, ибо провал подобных попыток будет иметь разрушительные последствия для их национальной безопасности. В 1957 г., например, лишь упоминание о возможных финансовых затруднениях, прозвучавшее со стороны США, заставило Израиль, окруженный враждебными арабскими государствами и нуждавшийся во внешней поддержке, вывести свои войска с Синая [9, р. 216–237]. Когда же международная обстановка будет для санкционного государства более благоприятной, то оно будет иметь значительно меньше стимулов пойти на уступки в пользу санкционирующего государства.

Санкции с большей долей вероятности приводят к желаемым политическим результатам, если санкционное государство не будет пользоваться поддержкой других частей международной системы. Третьи стороны способны оказывать давление на санкционирующее государство, защищать санкционное государство на различных международных площадках, например, в международных организациях и на международных встречах, или затормозить возможную эскалацию враждебности. Наоборот, без помощи третьих сторон санкционное государство оказывается в полной изоляции, усиливающей действенность санкций. Вероятность успеха санкций еще больше возрастает, когда третья сторона, долгое время поддерживающая санкционное государство, меняет свои политические предпочтения, присоединяясь к требованиям санкционирующего государства ради собственных интересов, региональной стабильности либо предотвращения войны. В середине 1970-х гг., например, ЮАР, долгое время патронировавшая Родезию, безоговорочно изменила свою позицию,

заставив правительство Я. Смиа сесть за стол переговоров с политическими противниками [10, p. 3–107].

Неблагоприятный внутривластный контекст, а именно политическая нестабильность, увеличивает вероятность того, что санкции дадут желаемый политический результат. Непокойная внутривластная ситуация затрудняет активизацию национальных чувств среди граждан, к которой очень часто обращаются лидеры санкционного государства, желая нейтрализовать последствия экономических санкций. Внутривластные трения упрощают использование санкционирующим государством в своих интересах так называемой «пятой колонны» или недовольной части правящей элиты, которые могут оказать дополнительное давление на лидеров собственного государства. Внутренние противоречия поглощают много времени и энергии лидеров санкционного государства, которые в конечном счете могут просто уступить требованиям санкционирующего государства, чтобы полностью сконцентрироваться на собственных политических проблемах. В уже упоминавшемся эпизоде с Родезией действие санкций, безусловно, усиливалось кровопролитной и дорогостоящей борьбой правительства меньшинства с повстанческими силами.

Эффективность санкций повышается, когда у руководства санкционного государства нет возможности переложить их издержки на своих оппонентов, тем самым облегчив бремя для себя и своих сторонников. С. Хусейн переправлял ресурсы с северных курдских и южных шиитских регионов в Багдад, что позволяло в условиях санкций удовлетворять потребности горожан, среди которых была наибольшая доля его сторонников. Когда же руководство санкционного государства не имеет возможностей переложить бремя санкций, то оно может столкнуться с рядом политических последствий. Во-первых, сторонники могут начать требовать политических перемен и даже перейти в оппозиционный лагерь. Во-вторых, руководство может лишиться возможностей контролировать и подавлять оппозицию руками своих сторонников. В-третьих, у сторонников могут появиться новые интересы, противоречащие интересам руководства. В любом случае лидеры санкционного государства будут подвергаться большему давлению выполнить требования санкционирующего государства. Угрозы арабских стран применить санкции против Канады в 1979 г. оказались успешными потому, что имели место четыре из указанных выше условий.

Наконец, эффективность санкций коррелирует и с определенным типом политического режима [5]. С этой точки зрения, санкции будут более эффективными, если они направлены против авторитарного режима, а точнее против одного из его видов – так называемого персоналистского режима. В самом общем виде авторитарные режимы подразделяются на три вида: военные, однопартийные и персоналистские [6, p. 333]. Практика показывает, что авторитарные режимы отличаются друг от друга не меньше, чем от подлинно демократического режима [3, с. 109]. Главное отличие авторитарных режимов друг от друга заключается в том, на какую группу опирается лидер для обретения социальной поддержки: при военных режимах – на военных, при однопартийном режиме – на своих однопартийцев, при персоналистских режимах – на личную клику.

Поскольку различные виды авторитарных правительств опираются на различные группы или коалицию, то неудивительно, что каждый из них имеет собственные приоритетные направления государственных расходов. Военные правительства заботятся главным образом о сплоченности и статусе вооруженных сил. Именно поэтому они непропорционально раздувают военный бюджет, закупая самое современное вооружение и выплачивая высокое жалование офицерам. Другими словами, они направляют значительный объем государственных ресурсов на товары и услуги, имеющие непосредственное отношение к армии. Однопартийные правительства опираются на самую многочисленную коалицию, которую составляют руководящие

кадры определенной партии, выражающей волю отдельного сегмента общества. Такие правительства, часто симпатизирующие идеям социализма, расширяют количество и качество государственных услуг, активно занимаясь перераспределительной политикой. В однопартийных системах большая часть ресурсов направляется на различные социальные субсидии и выплаты. При персоналистских режимах приоритетом пользуются ближайшие сторонники или клиенты единовластного лидера, получающие благодаря этому доступ к государственному патронажу. Коалицию, как правило, составляет небольшой круг индивидов, имеющих родственные, дружеские, этнические или прочие связи с лидером. Лица, не входящие в этот избранный круг, оказываются аутсайдерами, отстраненными от политического процесса и связанных с ним выгод. Часто они подвергаются репрессиям и демобилизации, лишаясь возможностей улучшить свое благосостояние. Лидеры при персоналистских режимах вынуждены постоянно покупать поддержку своей коалиции, нуждаясь в непрерывных и обильных доходах.

Жизнеспособность персоналистских режимов зависит не от связей с массами, а от договоренностей между различными группами правящей элиты. Именно поэтому правящая элита при таких режимах имеет значительно больше возможностей игнорировать проблемы, волнующие население [11, р. 314]. Персоналистские режимы поддерживаются широкими патронажными сетями, создающими постоянную потребность в ресурсах для покупки лояльности элитных групп. Эти же ресурсы позволяют удерживать политических аутсайдеров в демобилизованном состоянии, подавляя любую активность с их стороны, угрожающую властному статус-кво. Природа персоналистских режимов освобождает элиту от необходимости создавать и развивать эффективную администрацию, способную собирать налоги, поскольку главные источники ее доходов находятся за рубежом и никак не связаны с местным населением, с которым бы в противном случае потребовалось тесное сотрудничество. При таком раскладе санкции серьезно ограничивают свободу выбора персоналистского правительства. Усиление репрессий может оказаться контрпродуктивным, учитывая, что большинство населения и так исключено из политического процесса. Параллельно усиливается ощущение, что репрессии могут охватить и членов поддерживающей коалиции. Если находящемуся у власти правителю не удастся получить ренту от введенных санкций из-за крайне ограниченных возможностей государственного аппарата, или эта рента оказывается меньше потерь, вызванных наложением санкций, то элита теряет стимулы далее поддерживать правителя, все более и более задумываясь о политической измене. Фактически санкции приводят к желаемому политическому изменению тем, что сокращают доходы групп, крепко связанных с политикой целевого правительства. В Африке, например, ограничение внешней финансовой помощи не раз приводило к дестабилизации режима. С сокращением доступных ресурсов и слабеющим государственным аппаратом африканским лидерам было все труднее поддерживать важные для них клиентские сети и сохранять единство старой политической аристократии [12, р. 240]. Коротко говоря, персоналистские правители, располагая самыми немногочисленными поддерживающими коалициями, значительно больше, чем другие автократы, зависят от успешной кооптации. Существенное падение доходов в среде тех, кто поддерживает такого лидера, способно усилить стимулы к политической измене. С сокращением доходов от патронажа, которым они долгое время пользовались в своих интересах, повышается вероятность того, что члены поддерживающей коалиции согласятся на смену лидера, правительства или режима. Внешнее экономическое давление, следовательно, способствует изменению системы распределения власти, а также предпочтений, присутствующих важнейшим акторам и группам в целевой стране.

Наоборот, стабильность однопартийных и военных режимов не так сильно зависит от ренты и патронажа, как стабильность персоналистских режимов. Лояльность при однопартийных режимах обеспечивается посредством ограниченного доступа масс к процессу принятия политических решений и разнообразных политических уступок. Зачастую при однопартийных режимах большая часть населения интегрируется в рамках так называемых управляемых массовых организаций, т.е. организаций, созданных и контролируемых государством в целях мобилизации широкой общественной поддержки и облегчения претворения в жизнь выработанных политических курсов [8, р. 175]. При военных режимах контроль над обществом осуществляется главным образом через репрессии, поскольку их лидеры свободно распоряжаются в своих интересах военными средствами.

Персоналистские правительства, как отмечалось выше, значительно больше заинтересованы в успешной кооптации. Как следствие, их уровень расходов, исчисленный как процент от ВВП, превосходит уровень расходов других видов авторитарных правительств. Если санкции сокращают доступность ренты для членов коалиции, то стабильность персоналистского режима оказывается под значительно большей угрозой. Наоборот, если лидерам при персоналистском режиме удастся найти альтернативные источники ренты, то задача удержания власти для них существенно упрощается. Лидеры однопартийных и военных режимов не так чувствительны к сокращению поддерживающей коалиции и уменьшению ренты ее членов. Из-за лучшего контроля над территорией и населением им проще удастся заменить одни источники ренты на другие.

Подводя итог, отметим, что вопрос об эффективности санкций привлекает внимание исследователей уже не одно десятилетие, порождая противоположные точки зрения. Такая ситуация объясняется тем, что эффективность санкций довольно трудно оценить, хотя бы по той причине, что санкционирующее государство может преследовать не только цель изменить поведение другого государства, но и принципиально иные цели, например, решить свои внутривнутриполитические проблемы или даже оказать влияние на структуру международной системы. Как бы там ни было, экономические санкции будут эффективнее, если в наличии будет ряд условий, во многом независимых от воли и возможностей санкционирующего государства. Максимальную эффективность от санкций можно ожидать в том случае, когда они применяются против персоналистского авторитарного режима, затрагивая жизненно важные интересы ключевых социальных групп и вызывая масштабные политические издержки.

Список литературы

1. Гибианский Л.Я. Из друзей – во враги: конфликт с Кремлем (1948–1949) / Л. Я. Гибианский // Югославия в XX веке: Очерки политической истории / под ред. К. В. Никифорова. – Москва : Индрик, 2011. – С. 567–594.
2. Емузова Э. А. Меняющиеся бенефициарии мирового порядка и современная мировая политика / Э. А. Емузова, С. А. Нефедов // Каспийский регион: политика, экономика, культура. – 2015. – № 1. – С. 111–117.
3. Косов Г. В. Специфика политического процесса в периферийных странах / Г. В. Косов, Ю. Г. Ефимов // Социально-гуманитарные знания. – 2012. – № 9. – С. 109–121.
4. Blanchard J.-M. F. Asking the Right Question: When Do Economic Sanctions Work Best? / J.-M. F. Blanchard, N. M. Ripsman // Security Studies. – 1999. – Vol. 9, № 1–2. – P. 219–253.
5. Escriba-Folch A. Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers / A. Escriba-Folch, J. Wright // International Studies Quarterly. – 2010. – Vol. 54, № 2. – P. 335–359.
6. Geddes B. What Causes Democratization? / B. Geddes // The Oxford Handbook of Comparative Politics / ed. by C. Boix, S. C. Stokes. – Oxford : Oxford University Press, 2007. – P. 317–339.

7. Kirshner J. The Microfoundations of Economic Sanctions / J. Kirshner // *Security Studies*. – 1997. – Vol. 6, № 3. – P. 32–64.
8. Morgenbesser L. In Search of Stability: Electoral Legitimation under Authoritarianism in Myanmar / L. Morgenbesser // *European Journal of East Asian Studies*. – 2015. – Vol. 14, № 2. – P. 163–188.
9. Nichols D.A. Eisenhower 1956: The President's Year of Crisis: Suez and the Brink of War / D. A. Nichols. – New York : Simon & Schuster, 2012. – 368 p.
10. Renwick R. Unconventional Diplomacy in Southern Africa / R. Renwick. – Basingstoke : Macmillan Press, 1997. – 163 p.
11. Ulfelder J. Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes / J. Ulfelder // *International Political Science Review*. – 2005. – Vol. 26, № 3. – P. 311–334.
12. Van de Walle N. African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999 / N. Van de Walle. – Cambridge : Cambridge University Press, 2001. – 306 p.
13. Walt S. A. The Origins of Alliances / S. A. Walt. – Ithaca : Cornell University Press, 1987. – 336 p.

References

1. Gibianskiy L. Ya. Iz druzey – vo vragi: konflikt s Kremlem (1948–1949) [From friends to enemies: conflict with the Kremlin (1948–1949)]. In *Jugoslaviya v XX veke: Ocherki politicheskoy istorii* [Yugoslavia in the 20th century: Essays on political history]. Ed. by K. V. Nikiforov. Moscow, Indrik Publ., 2011, pp. 567–594.
2. Emuzova E. A., Nefedov S. A. Menyayushchiesya benefitsiarii mirovogo poryadka i sovremennaya mirovaya politika [The changing beneficiaries of the world order and modern world politics]. *Kaspiyskiy region: politika, ekonomika, kultura* [The Caspian region: politics, economics, culture], 2015, no. 1, pp. 111–117.
3. Kosov G. V., Efimov Yu. G. Spetsifika politicheskogo protsessa v periferiynkh stranakh [Specificity of the political process in peripheral countries]. *Sotsialno-gumanitarnye znaniya* [Social and humanitarian knowledge], 2012, no. 9, pp. 109–121.
4. Blanchard J.-M. F., Ripsman N. M. Asking the Right Question: When Do Economic Sanctions Work Best? *Security Studies*, 1999, vol. 9, no. 1–2, pp. 219–253.
5. Escriba-Folch A., Wright J. Dealing with Tyranny: International Sanctions and the Survival of Authoritarian Rulers. *International Studies Quarterly*, 2010, vol. 54, no. 2, pp. 335–359.
6. Geddes B. What Causes Democratization? In *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Ed. by C. Boix, S. C. Stokes. Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 317–339.
7. Kirshner J. The Microfoundations of Economic Sanctions. *Security Studies*, 1997, vol. 6, no. 3, pp. 32–64.
8. Morgenbesser L. In Search of Stability: Electoral Legitimation under Authoritarianism in Myanmar. *European Journal of East Asian Studies*. 2015, vol. 14, no. 2, pp. 163–188.
9. Nichols D. A. Eisenhower 1956: The President's Year of Crisis: Suez and the Brink of War. New York, Simon & Schuster Publ., 2012, 368 p.
10. Renwick R. *Unconventional Diplomacy in Southern Africa*. Basingstoke, Macmillan Press, 1997, 163 p.
11. Ulfelder J. Contentious Collective Action and the Breakdown of Authoritarian Regimes. *International Political Science Review*, 2005, vol. 26, no. 3, pp. 311–334.
12. Van de Walle N. African Economies and the Politics of Permanent Crisis, 1979–1999. Cambridge, Cambridge University Press, 2001, 306 p.
13. Walt S.A. The Origins of Alliances. Ithaca: Cornell University Press, 1987, 336 p.