

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ САНКЦІЙ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

В статті аналізуються теоретичні підходи до вивчення економічних санкцій як інструмента зовнішньої політики держави. Основне увагу приділено тенденціям використання даного способу зовнішньополітичного впливу.

Ключевые слова: економічні санкції, зовнішня політика, метод, теорія міжнародних відносин, прийняття зовнішньополітичних рішень.

Стаття розкриває теоретичні засади дослідження економічних санкцій як інструмента зовнішньої політики держави. Головна увага зосереджена на вивченні тенденцій застосування даного інструменту впливу у зовнішньополітичному процесі.

Ключові слова: економічні санкції, зовнішня політика, метод, теорія міжнародних відносин, прийняття зовнішньополітичних рішень.

The article deals with the conceptual background of economic sanctions as the state's foreign policy instruments. The main accent is made on trends of use of this tool in foreign policy process.

Key words: economic sanctions, foreign policy, method, theory of international relations, foreign policy decision-making.

Використання рестриктивних заходів економічного характеру, як засобу тиску однієї держави на іншу з метою змусити уряд останньої піти на поступки та внести корективи у політику, відомо ще з давніх часів, коли в 432 р. до н. е. афінський стратег Перікл наклав заборону на торгівлю із Мегарою, що стало одним із приводів до початку Пелопоннеської війни. Відтоді такі обмеження застосовувались різними країнами для досягнення тих чи інших зовнішньополітичних цілей. У XX ст. використання економічних методів стало повноправним інструментом зовнішньої політики держав. Роль економічних санкцій як чинника зовнішньополітичного впливу зростає і на початку XXI ст. у зв'язку із процесами глобалізації та взаємозалежністю акторів на міжнародній арені.

У свою чергу, ефективність у використанні такого зовнішньополітичного інструменту залежить від того, що розуміється під поняттям «економічні санкції». Адже, диференційовані підходи до визначення економічних санкцій суттєво звужують чи розширюють сферу застосування даного інструменту, змінюють характер цілей, варіюють кут, під яким

оцінюють їх практичне впровадження. Виходячи з цього, ми ставимо за мету розглянути головні теоретичні підходи до аналізу санкцій як фактору здійснення зовнішньополітичного впливу та способу реалізації національних інтересів країни.

Аналіз інструментів зовнішньої політики держави посідає вагомим місце у міжнародно-політичній науці як у межах вітчизняної, так і зарубіжної школи. Серед усіх робіт фундаментальністю відрізняються наукові розвідки Зб. Бжезинського, Г. Кіссінджера, Дж. Ная, К. Уолтса. З'ясовуючи стан розробки проблеми, не можна не відзначити роботи російських науковців, зокрема А. Богатурова, К. Гаджиева, М. Косолапова, М. Лебедевої, О. Панаріна, Д. Треніна, А. Уткіна, Д. Фельдмана, М. Хрустальова, А. Циганкова, П. Циганкова. У межах розвитку досліджень у сфері аналізу способів зовнішньої політики в Україні глибиною теоретичного розкриття проблематики відзначаються праці Є. Камінського, В. Копійки, О. Коппель, Є. Макаренка, В. Манжолі, Г. Перепелиці. Романенко С. підготовлено окрему дисертацію присвячену вивченню санкцій у зовнішній політиці США у 1990-2000 рр.

Дослідження ефективності економічних інструментів зовнішньої політики були започатковані А. Хіршманом у 1945 р. А у 1980 р. вчений видав свою працю «Національна могутність та структура зовнішньої торгівлі» [1]. У своїй роботі Хіршман довів, що культивування асиметричної взаємозалежності, якщо вона проводиться стратегічно з боку більш могутньої держави, рано чи пізно змусить слабкішу державу переорієнтувати не лише свої зовнішньо-економічні зв'язки, але також зовнішньополітичні контакти на користь цієї держави.

Професори Інституту міжнародної економіки (Вашингтон) Гарі Хафбайер, Джефрі Шот і Кімберлі Еліот, що є загальноновизнаними експертами в галузі дослідження економічних засобів впливу, визначають економічні санкції як «навмисну, ініційовану урядом відмову чи загрозу відмови від звичайних торговельних чи фінансових відносин». Згодом вони звужують визначення: «Ми виключаємо із зовнішньополітичних цілей економічні інтереси, які переслідуються у банківських, торгових та митних переговорах між суверенними державами» [2]. Вчені не пояснюють, чому використання економічних обмежень для досягнення таких економічних цілей не варто вважати економічними санкціями.

Професор політичних наук Університету Чикаго Роберт Пейп погоджується з думкою вчених Інституту міжнародної економіки у ставленні щодо застосування методів економічного тиску для досягнення економічних цілей. Він стверджує, що економічний вплив може бути використаний трьома різними способами: як економічні санкції, торговельні війни та економічна боротьба. Коли держава використовує економічний тиск для досягнення економічних цілей, він визначає це торговельною війною, а не економічними санкціями [3]. Щоб кваліфікувати економічний примус економічними санкціями, він має бути застосований для досягнення політичних цілей. Зокрема, економічний тиск для переконання Китаю захищати та поважати права людини є політичним, в той час як економічний тиск для переконання Китаю захищати інтелектуальну власність є економічним. Перший випадок демонструє застосування економічних санкцій; другий є торговельною війною [4].

Американський дипломат і вчений Річард Хаас, пояснюючи власне визначення, стверджує, що «санкції вводять виключно з метою забезпечення доступу на ринок або дотримання торгових угод» [5].

Професор Принстонського університету Девід Болдуїн не погоджується з підходом Р. Хааса. Він зазначає, що «термін “економічні санкції” нараховує різні інтерпретації, а отже, застосування даного інструменту стає можливим для досягнення як економічних, так і політичних цілей» [6]. Вчений, зі свого боку, рекомендує визначати економічні санкції у широкому сенсі, щоб охопити всі економічні методи державного впливу.

Особливо Д. Болдуїн заперечує обмеження у визначенні економічних санкцій як інструменту для досягнення економічних цілей. Він стверджує, що термін «економіка» має кілька значень, тому

немає межі для визначення, які примусові заходи повинні бути включені або виключені з поняття [7]. Крім того, випадки економічного примусу можуть слугувати цілям як політичним, так і економічним [8]. Проте, на думку науковця, економічні засоби є більш ефективними у досягненні економічних і політичних цілей [9].

Те, що рекомендує Девід Болдуїн є досить поширеною практикою. Варто нагадати, що однією з перших передумов, що призвела до американсько-кубинського конфлікту і застосування санкцій США, була націоналізація американської приватної власності на території Куби [10].

Тож, складно провести межу між санкціями, введеними з політичних причин, та санкціями, застосованими з економічних міркувань. Адже, як було з'ясовано, деякі економічні питання носять політичний характер, і навпаки.

Г. Хафбайер, Дж. Шот і К. Еліот всі випадки використання економічних санкцій розподіляють на п'ять видів за цілями, що переслідувалися: 1) економічні засоби, спрямовані на досягнення незначних змін у цільовій країні; 2) економічні засоби, метою яких є дестабілізація цільового уряду; 3) економічні засоби, які застосовуються для підризу військових операцій цільової держави; 4) економічні засоби, що мають за мету порушити військовий потенціал «цілі»; 5) економічні засоби, спрямовані на значні трансформації у цільовій політиці [11].

Зі свого боку, Роберт Пейп стверджує, що деякі з цих видів не слід розглядати як економічні санкції, оскільки вони фактично є економічною війною. Прикладом останньої є економічні засоби, що спрямовані на дестабілізацію уряду, або підризу його військового потенціалу. Такі інструменти застосовуються для того, щоб зробити «ціль» іншою, привести до кардинальних змін або зменшення потенціалу. В той час як використання економічних інструментів з метою попередження чи припинення незначних військових операцій передбачає примус для цільової держави діяти інакше, хоча реалізація поставлених завдань буде залежати від конкретної ситуації.

Р. Пейп наводить дві причини особливого підходу до двох типів економічного впливу. Він стверджує, що «фактори, які визначають успіх цих різних категорій цілей не можуть бути тотожними, і тому вимагають окремого теоретичного дослідження» [12]. Тобто механізм реалізації «економічної війни» відрізняється від способу дії економічного примусу для досягнення політичної мети. Оскільки вищезазначені економічні засоби діють по-різному, вони повинні мати різні назви [13].

Іншим аргументом Р. Пейпа для чіткого розмежування понять «економічна війна» та «економічні санкції» є те, що економічний тиск є частиною «стратегії примусу на основі сили». Економічні засоби не відрізняються від військових засобів, що використовуються для цих цілей. Як приклад, вчений наводить морську блокаду, що ведеться для заподіяння збитків економіці цільової держави. Така блокада, наприклад, має мало

відмінностей від морської блокади, уведеної для заборони поставок зброї [14].

Можливо, якби Р. Пейп розглядав заморожування активів цільової країни, чи атак на її валюту як економічний тиск, він розробив би простіші механізми, щоб розрізнити економічний примус, що використовується для підризу військового потенціалу або дестабілізації уряду, від застосування військової сили для досягнення тих чи інших цілей. Більш того, країни можуть розцінити блокаду виключно як стратегічний елемент, а не економічні санкції.

Девід Болдуїн у своєму широкому визначенні також включає військові засоби до різновидів економічних санкцій [15]. З таким підходом погоджується і Р. Хаас, який стверджує, що «на сучасному етапі санкції використовуються США для запобігання розповсюдженню зброї масового знищення та балістичних ракет, попередження збройної агресії та зміни уряду» [16].

Особливим питанням у визначенні економічних санкцій як інструмента зовнішньої політики держав є те, чи слід розглядати економічні стимули чи заохочення як економічні санкції.

Деякі вчені зазначають, що заохочення та покарання в зовнішньополітичній практиці держав діють як дві сторони однієї медалі [17]. Зняття покарання є винагородою; скасування нагороди – покарання.

Д. Болдуїн вважає економічні стимули одним із видів санкцій. Він виокремлює позитивні і негативні санкції [18]. За такого підходу пропозиція іноземної допомоги буде позитивними економічними санкціями.

Традиційним напрямком у дослідженні економічних засобів впливу є сприйняття як економічні санкції покарання, помсти, штрафів, примусу або загрози таких дій [19].

Кілька випадків, розглянутих Г. Хафбайером, Дж. Шотом і К. Еліотом, позиціонують скасування іноземної допомоги як санкцію. Може бути так, що країна, яка звикла отримувати допомогу від іншої, буде розцінювати припинення дії економічної підтримки як покарання. Але слід пам'ятати, що будь-які прояви допомоги є стимулом. І, коли країна відмовляється надавати певні преференції, це не є проявом економічних санкцій [20].

Крім цього, деякі інші епізоди економічних відносин, що стосувалися стимулів, були сприйняті як покарання. Зокрема, поправка Джексона-Веніка розглядалася в СРСР як економічні санкції. Мова йде про законодавчу ініціативу президента США щодо скасування статусу найбільшого сприяння Радянському Союзу до тих пір, поки уряд СРСР не дозволить емігрувати євреям. Режим найбільшого сприяння є стимулом, винагородою. Щоб отримати дану нагороду Радянський Союз повинен був задовольнити поставлену вимогу.

Багато науковців не розділяють поглядів Д. Болдуїна щодо сприйняття економічних стимулів як виду санкцій. Вони виступають прихильниками підходу до розуміння санкцій як покарання за

неправомірну діяльність цільової держави. Зокрема, у словнику з міжнародних відносин Л. Зірінг, Д. Пано, Р. Олтон визначають санкції як «покарання, винесені як наслідки протиправної поведінки. У міжнародних відносинах санкції включають колективні зусилля міжнародного співтовариства, щоб змусити державу-правопорушника діяти у відповідності з міжнародним правом, коли дипломатичні й правові техніки врегулювання спорів не увінчалися успіхом» [21]. Д. Болдуїн визнає, що це одне із визначень економічних санкцій як «використання економічних заходів для забезпечення дотримання норм міжнародного права». Він заперечує такий підхід на тій підставі, що це «вузько юридичний і тому непридатний для аналізу загальної зовнішньої політики напрям» [22].

Професор Оксфордського університету Маргарет Доксі визначає економічні санкції, як «погрозу покарання або покарання, винесеного в результаті нездатності цільової держави дотримуватись міжнародних стандартів або міжнародних зобов'язань» [23].

Слід зазначити, що в багатьох випадках цілі застосування економічних санкцій є комплексними і не обов'язково є покаранням за порушення. Санкції можуть бути введені з різних причин, у тому числі, щоб покарати або послабити цільову державу, виказати несхвалення, викликати зміни в політиці або домогтися зміни режиму. Вони можуть бути введені, щоб спробувати уникнути війни або прокласти шлях до війни. У середині країни вони можуть бути спрямовані на заспокоєння внутрішніх груп тиску або надання громадськості враження прийняття рішучих дій, але без будь-яких очікувань, що «ціль» понесе значні витрати або змінить свою поведінку. На практиці, держави, що застосовують санкції, можуть мати декілька цілей, хоча одна з них може бути домінуючою [24].

Для досягнення державою зовнішньополітичних цілей, санкції можуть бути розроблені для завдання різнопланового економічного тиску. У міжнародній політичній науці визначають три категорії санкцій у порядку спадання економічної шкоди від їх застосування.

1. Інструментальні санкції.

Ці заходи покликані запобігти отриманню цільовою країною конкретного товару або фінансового капіталу. Після Другої Світової війни західні ембарго на військові технології комуністичним державам демонструють військові цілі. За часів «холодної війни», Координаційний комітет, неформальне об'єднання західних країн, був створений для контролю за експортом цивільних технологій, які могли бути використані для підвищення військового потенціалу комуністичних країн [25].

Всеосяжні торговельні і фінансові санкції, введені Організацією Об'єднаних Націй в 1990 році проти Іраку, представляють спробу підірвати торгівлю країни та обмежити її здатність вести війну, заборонивши поставки військової техніки і запасних частин. Безпрецедентна ступінь співпраці між державами, що застосували санкції і військову

блокаду, була вироблена для забезпечення заходів, спрямованих на серйозну дестабілізацію економіки Іраку. Головними цілями таких дій було виведення військ Іраку з території Кувейту і перешкодження здатності іракських військових вести війну.

2. Каральні санкції.

Ці заходи передбачають покарання цільової держави економічно за неприйнятну зовнішньо-політичну/внутрішньополітичну поведінку. Такі санкції не заважають цільовій країні отримувати товари чи капітал, але можуть завдавати значних економічних збитків. Наприклад, обмеження з боку США, уведені в 1981-1982 рр. на нові кредити, експорт високих технологій, преференційний режим торгівлі з Польщею, були покликані, щоб покарати цю країну за стримування діяльності профспілкового руху «Солідарність». Польща, як і раніше, мала змогу торгувати та отримувати кредити, але санкції чинили певний економічний тиск.

3. Символічні санкції.

Наслідки таких економічних заходів настільки незначні, що держава, яка застосовує санкції, не очікує значних економічних збитків цільовій державі. Помірне західне ембарго 1989 р. на експорт зброї та багатосторонні кредити КНР після придушення студентської демонстрації є прикладом такого роду санкцій. Метою США було висловити несхвалу дій китайського уряду, зберігаючи при цьому комерційні відносини з КНР [26].

За кількістю акторів, що застосовують режим санкцій, виокремлюють односторонні, колективні та санкції міжнародних організацій [27]. За спектром дії санкції є всеохоплюючими і «цільовими». Всеохоплюючі санкції накладаються на державу, всі її суб'єкти та населення, тому наслідки від дії такого виду економічного тиску поширюються на усіх представників держави. В той час як цільові санкції спрямовані на окремих індивідів, груп чи організацій, тому шкоди від їх застосування зазнають обмежена кількість суб'єктів.

Діють санкції по-різному, в залежності від значної кількості факторів в кожному окремому випадку, тому є ефективними в специфічній мірі. Водночас, проблема ефективності санкцій є настільки дискусійною у наукових колах, що потребує окремого аналізу.

Таким чином, становлення біполярності та набуття Радянським Союзом ядерного статусу значно обмежило сферу застосування традиційних засобів у політиці, насамперед збройної сили. Адже загострення відносин наддержав загрожувало використанням ядерної зброї. Тому країни почали шукати інші засоби впливу на міжнародній арені. Одним з найбільш оптимальних інструментів ведення зовнішньої політики стали економічні санкції, які надавали простір для варіацій та не викликали значного осуду міжнародної спільноти. У свою чергу, тренд глобалізації, що зумовив посилення економічної взаємозалежності держав, автоматично довів життєздатність даного засобу зовнішньополітичного впливу у XXI ст.

Привабливість економічним санкціям як інструменту зовнішньої політики додає й те, що вони не вимагають значної мобілізації громадської думки, часто не передбачають прямих державних витрат, але водночас демонструють принциповість позиції країни на міжнародній арені з ключових питань.

Донині в академічних колах триває полеміка з приводу інтерпретації поняття «економічні санкції». Попри диференційовані підходи, переважна більшість науковців вважає, що економічні санкції носять каральний і силовий характер, а також переслідують політичні цілі.

У міжнародно-політичній науці економічні санкції найчастіше застосовуються, аби примусити цільову країну (на яку спрямовані санкції) змінити зовнішньополітичну лінію, покарати за порушення норм міжнародного права і як превентивний механізм задля недопущення розвитку ситуації у небажаному напрямі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Hirschman Albert O. National power and the structure of foreign trade. – Berkley: University California Press, 1980.
2. Hufbauer G., Schott J., Elliott K. Economic Sanctions Reconsidered. – Washington D.C.: Peterson Institute, 2007. – P. 3.
3. Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work // International Security. – Vol. 22. – Sep. 1997. – P. 93.
4. Smith R. Michael. Issues Concerning the Definition of Economic Sanctions // MPSA Annual National Conference. – Chicago (USA), 2008. – P. 259.
5. Naass R. Economic Sanctions and American Diplomacy // A Council on Foreign Relations book / Council of Foreign Relations archive publications. – New York: Council on Foreign Relations, 1998. – P. 1.
6. Baldwin D. Economic Statecraft. – Princeton: Princeton University Press, 1985. – P. 6.
7. Там само. – P. 21.
8. Балувев В.Г. Экономические санкции в современных международных отношениях. – Н.Новгород: Нижегородский университет им. Н.И. Лобачевского, 1999. – С. 11.
9. Baldwin D. Economic Statecraft. – Princeton: Princeton University Press, 1985. – P. 23.
10. Osieja H. Economic Sanctions as an Instrument of U.S. Foreign Policy: The Case of the U.S. Embargo Against Cuba. – London: Universal-Publishers, 2006. – P. 36.
11. Hufbauer G., Schott J., Elliott K. Economic Sanctions Reconsidered. – Washington D.C.: Peterson Institute, 2007. – P. 25.
12. Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work // International Security. – Vol. 22. – Sep. 1997. – P. 95.
13. Рыжова М.В. Дискуссионные вопросы определения понятия международных экономических санкций: Соотношение международно-правовых санкций и международно-правовой ответственности // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КГУ. – Выпуск 5. – Часть 2. – Казань: Центр инновационных технологий, 2004. – С. 77.
14. Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work // International Security. – Vol. 22. – Sep. 1997. – P. 97-98.
15. Baldwin D. Economic Statecraft. – Princeton: Princeton University Press, 1985. – P. 31.

16. Haass R. Economic Sanctions and American Diplomacy // A Council on Foreign Relations book / Council of Foreign Relations archive publications. – New York: Council on Foreign Relations, 1998. – P. 1.
17. Kohn A. Punished by Rewards. – New York: Houghton Mifflin, 1993. – P. 45.
18. Baldwin D. Economic Statecraft. – Princeton: Princeton University Press, 1985. – P. 63.
19. Askari H. Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy. – Washington D.C.: Greenwood Publishing Group, 2003. – P. 106.
20. Hufbauer G., Oegg B. Targeted Sanctions: A Policy Alternative? // Institute for International Economics. – Vol. 4. – Feb. 2000. – P. 121.
21. Мировая политика: теория, методология, прикладной анализ / Отв. ред. А.А. Кокошин, А.Д. Богатуров. – М.: КомКнига, 2005. – С. 319.
22. Baldwin D. Economic Statecraft. – Princeton: Princeton University Press, 1985. – P. 184.
23. Doxey P. Margaret. Economic Sanctions and International Enforcement. – London: Oxford University Press, 1971. – P. 4.
24. Wallensteen P., Staibano C., Eriksson M. Making Targeted Sanctions Effective. Guidelines for the Implementation of UN Policy Options / Results from the Stockholm Process on the Implementation of Targeted Sanctions. – Uppsala: Uppsala University Press, 2003. – P. 9.
25. Davidsson E. Towards A Definition of Economic Sanctions // The Economist. – No. 18. – Nov. 2003. – P. 144.
26. Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy / Report to the Chairman. Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. – Washington, D.C.: DIANE Publishing, 1993. – P. 9.
27. Davidsson E. Towards A Definition of Economic Sanctions // The Economist. – No. 18. – Nov. 2003. – P. 145.

Рецензенти: Федорчук О.О., к.і.н., доцент;
Богданова Т.Є., к.і.н., доцент

© Седляр Ю.О., 2010

Стаття надійшла до редколегії 02.04.2010 р.