

О.Н. Пряжникова

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ
(Реферативный обзор)**

Рассматриваются особенности разных типов международных санкций как инструмента принуждения стран – объектов санкций к изменению проводимой ими политики. Приводятся оценки международных экспертов, касающиеся анализа механизмов функционирования санкционных режимов и проблем эффективности различных типов санкций.

Ключевые слова: экономические санкции; санкционная политика; односторонние санкции; многосторонние санкции; всеобъемлющие санкции; таргетированные санкции; финансовые санкции; эффективность международных санкций.

Экономические санкции стали активно использоваться мировым сообществом в качестве действенного инструмента международной политики после Второй мировой войны. Благодаря накопленным за это время эмпирическим данным, описывающим функционирование многочисленных санкционных режимов, феномен экономических санкций стал в последние десятилетия предметом ряда теоретических исследований, в рамках которых эксперты анализировали особенности разных типов санкций и их эффективность сквозь призму институциональной теории, теории игр, теории общественного выбора.

Экономические санкции представляют собой один из инструментов, с помощью которого одна страна или группа стран воздействуют на страну – объект (СО) санкций, чтобы вынудить ее изменить проводимую ею политику. Цель введения экономических санкций заключается в создании условий для увеличения издержек

для СО санкций, осуществляющей какие-либо действия, противоречащие требованиям страны или стран, вводящих санкции, с тем чтобы СО изменила политику реализации своих политических и / или экономических интересов. Аналитики считают, что для эффективной реализации санкционной политики необходимо определить ее цели и иметь ясное представление о механизме их действия.

Экономические санкции включают в себя торговые санкции (ограничения импорта и экспорта СО); инвестиционные санкции, предполагающие ограничения потоков капитала в СО, а в некоторых случаях и обязательный вывод иностранного капитала из СО; таргетированные или умные санкции (*smart sanctions*), чаще всего заключающиеся в замораживании офшорных активов отдельных представителей правящей элиты СО, а также ограничение на поездки в страны, участвующие в санкционном процессе, для официальных лиц СО.

Возможность с помощью ограничения экономической активности генерировать политические издержки для режима власти СО во многом зависит от развитости политических институтов СО [Lektzian D., Souva M., 2007, p. 852]. Кроме того, для создания благоприятных условий для успешного осуществления санкций важно наличие эффективных формальных и неформальных международных институтов [Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., 1999, p. 38]. Эксперты отмечают, что экономическое принуждение лучше работает на стадии угрозы его применения, чем на стадии его осуществления. Санкции с большей вероятностью приводят к уступкам со стороны СО, когда возникающие для СО издержки значительны, когда предмет разногласий, послуживший причиной введения санкций, не имеет принципиального значения для СО; когда обе стороны санкционных отношений не предполагают в будущем возникновение постоянных конфликтных ситуаций; когда введение санкций одобрено международными институтами. Также санкции более эффективны в случае, когда СО является демократической страной, при этом 78% санкционных мер, примененных в период 1980–2010 гг., вводились против недемократических государств [Drezner D.W., 2011, p. 99–100].

Односторонние и многосторонние санкции и их сравнительная эффективность

В экономической литературе популярно мнение о большей, по сравнению с односторонними, эффективности многосторонних санкций. По мнению исследователей, влияние торгового эмбарго

на благосостояние СО зависит от степени, в которой оно ограничивает торговые связи со всеми странами мира. Из этого следует предположение, что многосторонние санкции, вводимые большим числом действующих или потенциальных торговых партнеров, будут наносить больший ущерб экономике СО, чем односторонние санкции, так как в этих условиях поиск альтернативных рынков или источников импорта требует значительных затрат.

В исследованиях, посвященных международным отношениям, многосторонние действия часто рассматриваются в терминах проблемы коллективного блага (*collective-good problem*), а также в рамках теории гегемонистской стабильности (*hegemonic stability theory*), согласно которой многостороннее сотрудничество воспринимается как общественное благо, реализуемое лишь при условии, что существует доминирующее государство, играющее в этом сотрудничестве роль лидера¹. При отсутствии такого лидера-гегемона отдельные страны могут прекратить сотрудничество в рамках санкционных соглашений. Л.Л. Мартин² анализировал многосторонние санкции с помощью инструментария теории игр и пришел к выводу, что многосторонние санкционные режимы способствуют укреплению позиций страны-лидера санкционного сотрудничества.

В. Кэмпфер и А. Ловенберг рассматривали проблемы эффективности многосторонних и односторонних санкций сквозь призму теории общественного выбора, согласно которой результаты внешней и внутренней политики напрямую зависят от эндогенного давления, оказываемого на политический процесс группами, отстаивающими свои интересы в процессе достижения внутривнутриполитического равновесия. Исследователи пытались оспорить распространенное утверждение, что санкции тем более действенны, чем больше экономических издержек несет СО, и что многосторонние санкции в целом наносят больший экономический урон, чем односторонние. Они пришли к выводу, что односторонние санкции могут оказаться успешными в достижении политических результатов, даже если они отражают интересы небольших групп в стра-

¹ Keohane R.O. The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967–1977 // *Change in the international system* / Ed. by O.R. Holsti, R.M. Siverson, A.L. George. – Boulder: Westview Press, 1980. – P. 131–162.

² Martin L.L. Coercive cooperation: Explaining multilateral economic sanctions. – Princeton: Princeton University Press, 1992. – 324 p.; Martin L.L. Interests, power, and multilateralism // *International organization*. – 1992. – Vol. 46, N 4. – P. 765–792. – Mode of access: <http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=INO&volumeId=46&seriesId=0&issueId=04>

нах, вводящих санкции, и за ними не стоят международные политические договоренности [Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., 1999].

Каэмпфер и Лоуэнберг также показали, что односторонние санкции, как правило, ведут к разрыву связей между странами, представляющими обе стороны, имеющими тесные культурные, исторические и / или стратегические отношения, что потенциально должно приводить к политическим последствиям. Санкции, влекущие прекращение иностранной помощи или торговых преференций, чаще всего являются односторонними и достигают своих целей, поскольку могут напрямую влиять на доходы правящего режима и его сторонников в СО. Анализ санкционных режимов позволил авторам утверждать, что успешными можно назвать 53% санкций, введенных по отношению к странам, с которыми до этого были тесные, часто дружеские, связи; тогда как санкции, вводимые против стран-антагонистов, приводят к желаемым целям лишь в 13% случаев [Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., 1999, p. 52].

Что касается многосторонних санкций, то их политический эффект, как показали эти исследователи, часто может ослабляться в связи с трудностями, возникающими в процессе организации и осуществления сотрудничества внутри альянса стран – участников санкционного процесса. Чем значительнее изменения условий торговли для стран альянса, тем больше «соблазна» для этих стран действовать в обход санкций и воспользоваться возможностью извлечь таким образом выгоду. В целом однако, воздействие односторонних и многосторонних санкций во многом оказывает схожее влияние на СО.

Важно отметить, что торговые эмбарго наносят вред как экономике стран, вводящих санкции, так и экономике СО. Степень ущерба от санкций для СО зависит от количества и размера стран, сохраняющих экономические отношения с СО, и эластичности предложения товаров из этих стран. Таким образом, односторонние санкции создают меньший негативный эффект на объемы торговли, чем санкционные действия с большим числом участников. При введении эмбарго на несколько категорий товаров наносится ущерб и стране, вводящей санкции, и СО, так как в обеих экономиках происходит рост цен на импортируемые товары и снижение цен на экспортируемые.

В целом Каэмпфер и Ловенберг пришли к выводу, что многосторонние санкции производят больший эффект на межстрановую торговлю и наносят больший ущерб экономике СО, чем односторонние. Однако политическая эффективность таких санкций сни-

жается, если правительство СО устанавливает жесткий контроль над экономической активностью, в результате чего экономические агенты в своей деятельности полностью переориентируются на внутренний рынок.

Санкции и политическая стабильность

Д. Лектизиан и Д. Паттерсон (Lektzian D., Patterson D.) анализируют механизм действия санкций, опираясь на теорему Столпера-Самуэльсона. Они приходят к выводу, что, если санкции приводят к изменениям в уровне благосостояния собственников и пользователей таких факторов производства, как земля, труд и капитал, то они вызывают перераспределение политической власти в стране. В результате открываются возможности для ведения переговоров, и политический лидер, скорее всего, предпочтет согласиться с требованиями, стоящими за санкциями, чем рискнет потерять базу своих властных полномочий [Lektzian D., Patterson D., 2015, p. 47].

Д. Лектизиан и М. Сува (Lektzian D., Souva M.) рассматривают проблему эффективности санкций в институциональном контексте. Они отмечают, что согласно традиционной теории для увеличения эффекта санкций важно возникновение экономических издержек для широких масс населения. И отсюда делают вывод, что максимальный успех от экономических санкций достигается тогда, когда санкции генерируют политические издержки для правящих кругов СО. Сохранение власти требует от политических лидеров удовлетворения потребностей поддерживающих их групп. В недемократических государствах это обычно небольшая группа элиты, которая благодаря перераспределению в свою пользу частных благ (private goods) довольна текущей политикой и поддерживает власть. В условиях демократии политическому лидеру для осуществления своей политики необходима поддержка примерно 50% граждан. Разница в размере групп, чья поддержка необходима недемократическим и демократическим лидерам, обуславливает различия в их моделях поведения, в том числе в особенностях экономического давления. Демократические лидеры подотчетны гражданам своей страны и, соответственно, их поддержка в большой степени зависит от результатов проводимой ими политики и ее экономических результатов. Таким образом, чем больше размер такого политического института, как необходимая группа поддержки политического лидера, тем больше последний склонен проводить политику,

результатом которой является создание общественных благ, а не политику перераспределения частных благ [Lektzian D., Souva M., 2007, p. 852–853].

Д. Лектзиан и М. Сува приходят к выводу, который противоречит результатам ряда других исследований, согласно которым, чем больше издержки от санкций для СО, тем вероятнее, что санкционный режим достигнет результата¹. Они утверждают, что эффект от экономического наказания обусловлен состоянием политических институтов СО. Санкции приводят к цели, когда инициатор санкций способен максимально сфокусировать их действие на группе поддержки правящего в СО лидера. Таким образом, для воздействия на демократическую страну следует вводить всеобъемлющие санкции (*comprehensive sanctions*)², так как группа, оказывающая влияние на лидера, обширна. В случае недемократического режима всеобъемлющие санкции, генерирующие экономические издержки для всего общества, дают правящим лидерам возможность извлечь из сложившейся ситуации дополнительную ренту и укрепить свои политические позиции. Для достижения успеха санкций против недемократических стран требуется введение умных санкций (*smart sanctions*), оказывающих влияние на небольшие группы, обеспечивающие продолжение функционирования политического режима [Lektian D., Souva M., 2007, p. 867].

Умные санкции способны увеличить издержки правящего режима СО и помочь избежать так называемого побочного ущерба. Будучи таргетированными, подобные санкции ограничивают способность политического лидера предлагать поддерживающей его группе возможность получения рентных доходов. К подобным санкциям обычно относят финансовые санкции, заморозку активов, запрет на посещение других стран, ограничение на торговлю товарами из сегмента роскоши, эмбарго на торговлю оружием. Такие санкции накладываются на отдельных индивидов, корпорации и компании, ассоциируемые с правящим режимом [Drezner D.W., 2011, p. 100].

¹ Drury A.C. Revisiting economic sanctions reconsidered // J. of peace research. – 1998. – Vol. 35, N 4. – P. 497–509. – Mode of access: <http://jpr.sagepub.com/content/35/4.toc>

² Всеобъемлющие санкции ограничивают фактически все виды связей с СО, правительством, частными организациями и индивидуальными представителями СО. – *Прим. редф.*

Выделяют два основных вида финансовых санкций, вводимых с целью принуждения СО к изменению своей политики. Во-первых, это ограничение возможностей получения займов и торгового кредитования на мировом рынке капиталов. Этот вид санкций может быть успешным в случае, если правительство СО активно кредитруется на международных рынках и данные ограничения становятся препятствием для его эффективной работы. Во-вторых, это заморозка и арест счетов, транзакций и учетной документации. Развитие технологий отслеживания финансовых потоков делает возможным раскрытие специфических транзакций определенных лиц – лидеров СО и поддерживающих их групп лиц, что способствует максимальному таргетированию санкций и наложению их на индивидов, несущих основную ответственность за осуществляемую СО политику [Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., 2001, p. 16].

Результаты недавних исследований, посвященных оценке влияния экономического принуждения на СО, поддерживают выдвигаемые гуманитарные аргументы в пользу умных санкций. Анализ санкционных режимов показывает, что, например, финансовые санкции, как наиболее распространенная разновидность умных санкций, обычно длятся недолго и не имеют значительных отрицательных последствий для населения СО. При этом всеобъемлющие санкции с большей вероятностью приводят к росту репрессивных практик в авторитарных государствах¹. Введение любых санкций вызывает снижение уровня демократии и гарантии неприкосновенности прав человека в СО, однако эти тенденции заметнее проявляются при всеобъемлющих санкциях, чем при таргетированных.

Вместе с тем ряд исследований свидетельствуют о том, что всеобъемлющие санкции при определенных условиях могут быть и эффективными и не очень обременительными для населения СО. Так, если СО является демократической, всеобъемлющие санкции часто приводят к тому, что СО быстро приходит к соглашению со сторонами, вводящими санкции. Если цель санкций – смена правящего режима, то вероятность достижения этой цели при все-

¹ Wood R.M. «A Hand upon the throat of the nation»: Economic sanctions and state repression, 1976–2001 // *Internat. studies quarterly*. – 2008. – Vol. 52, N 3. – P. 489–513. – Mode of access: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/isqu.2008.52.issue-3/issuetoc>

объемлющих санкциях также высока¹. Кроме того, всеобъемлющие санкции эффективны, если их цель – прекращение гражданской войны или межстранового вооруженного конфликта [Drezner D.W., 2011, p. 102].

Однако, как указывают Э. Шагабутдинова и Дж. Бережикян (Shagabutdinova E., Berejikian J., 2007), существуют факторы, препятствующие успешной реализации умных санкций, в частности финансовых ограничений. Так, сокрытие финансовых активов резидентами СО обычно предполагает сотрудничество с третьей стороной, группой стран, не участвующих в санкционных действиях, где и размещаются активы. Таким образом, выявляется проблема степени заинтересованности мирового сообщества в скоординированной политике с целью реализации именно умных санкций, позволяющих не ущемлять права человека в СО [Shagabutdinova E., Berejikian J., 2007, p. 63]. Одновременно все более популярным в международном сообществе становится мнение о том, что необходимо использовать альтернативы всеобъемлющим санкциям, которые по природе своей наносят ущерб в первую очередь самым уязвимым членам общества.

Продолжительность санкций и их эффективность

Бергейк Ч. и Марревийк П. (Marrewijk van P.A.G., Bergeijk van Ch.) рассматривают продолжительность действия санкций как фактор их успеха. Согласно исследованию санкционных режимов, проведенном Хафбауэр Г. и др²., для достижения успеха санкции должны действовать в течение достаточного периода времени. В более чем половине случаев, в которых СО меняла свою политику, санкции длились два или более года [Marrewijk van P.A.G., Bergeijk van Ch., 1995, p. 76].

Согласно неоклассической теории, перераспределение факторов производства (как в ожидании санкций, так и после их введения) в течение определенного временного интервала может

¹ Dashti-Gibson J., Davis P., Radcliff B. On the determinants of the success of economic sanctions // American j. of political science. – 1997. – Vol. 41, N 2. – P. 608–618. – Mode of access: http://web.stanford.edu/class/ips216/Readings/dashtigibsonetal_97.pdf

² Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A. Economic sanctions reconsidered. History and current policy / Washington: Peterson institute for international economics, 2009. – 248 p.

обеспечить сокращение потерь, вызываемых санкциями. СО может потребоваться какое-то время для того, чтобы осознать реальные угрозы и начать приспосабливаться к новым условиям. Процесс осознания начинается сразу в момент объявления намерений ввести санкции, тогда как процесс приспособления может начаться сразу, а может начаться лишь тогда, когда в восприятии политиков СО предполагаемые выгоды от приспособления превзойдут предполагаемые издержки от приспособления (перераспределения факторов производства).

Ч. Бергейк и П. Марревийк пришли к выводу, что санкции, которые не приносят ожидаемого быстрого изменения со стороны СО, могут сработать в будущем при условии, что наносимый СО ущерб превосходит выгоду от продолжения СО прежней, не устраивающей другие стороны, политики. Постоянный и протяженный во времени рост издержек СО повышает вероятность того, что СО может лучше осознать твердость намерений стран, наложивших санкции, не менять свою позицию.

Специалисты также отмечают, что санкции могут достичь результата в долгосрочном периоде, если осознание их разрушительных последствий приведет к отказу от приспособления к ним. Введение санкций на слишком долгий период может принести дополнительный и зачастую бессмысленный ущерб и странам, их установившим, и СО, не увеличивая при этом вероятность того, что СО пойдет на уступки [Marrewijk van P.A.G., Bergeijk van Ch., 1995, p. 85].

Необходимость дальнейших исследований процесса применения санкций признают многие исследователи. Например, Д. Лектизиан и Д. Паттерсон считают, что в центре внимания может быть анализ того, какие виды санкций приводят к снижению доходности определенных факторов производства; оказывают ли финансовые санкции больший эффект на доходность капитала, чем торговые санкции; будут ли вводимые ограничения на международное перемещение капиталов влиять на предложение рабочей силы; каково влияние ограничения экспортно-импортных операций на развитие аграрного сектора [Lektzian D., Patterson D., 2015, p. 57]. В. Каемпфер и А. Ловенберг в свою очередь подчеркивают важность анализа логики функционирования и эффективности санкционных режимов, причем с учетом культурных и исторических характеристик, поведенческих детерминант всех сторон – как объектов, так и субъектов санкций [Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., 2007, p. 904–905].

Список литературы

1. Drezner D.W. Sanctions sometimes smart: Targeted sanctions in theory and practice // *Internat. studies rev.* – 2011. – Vol. 13, N 1. – P. 96–108. – Mode of access: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2486.2010.01001.x/abstract>
2. Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. Alternatives to comprehensive sanctions // *Center for economic analysis, Department of economics, University of Colorado.* – Boulder, 2001. – 26 p. (Working Paper N 00–17) – Mode of access: <http://www.colorado.edu/economics/papers/papers00/wp00-17.pdf>
3. Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. The political economy of economic sanctions / *Handbook of defense economics: Defense in a globalized world (Chapter 27)* / Ed. by Sandler T., Hartley K. – Elsevier, 2007. – 1258 p. – P. 867–911. – Mode of access: <http://www.sciencedirect.com/science/handbooks/15740013>
4. Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. Unilateral versus multilateral international sanctions: A public choice perspective // *Internat. studies quarterly.* – 1999. – Vol. 43, N 1. – P. 37–58. – Mode of access: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/isqu.1999.43.issue-1/issuetoc>
5. Lektzian D., Patterson D. Political cleavages and economic sanctions: The economic and political winners and losers of sanctions // *Internat. studies quarterly.* – 2015. – Vol. 59, N 1. – P. 46–58. – Mode of access: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/isqu.2015.59.issue-1/issuetoc>
6. Lektzian D., Souva M. An institutional theory of sanctions onset and success // *J. of conflict resolution.* – 2007. – Vol. 51, N 6. – P. 848–871. – Mode of access: <http://jcr.sagepub.com/content/51/6/848.abstract>
7. Marrewijk van P.A.G., Bergeijk van Ch. Why do sanctions need time to work? Adjustment, learning and anticipation // *Econ. modeling.* – 1995. – Vol. 12, N 2. – P. 75–86. – Mode of access: <http://www.sciencedirect.com/science/journal/02649993/12/2>
8. Shagabutdinova E., Berejikian J. Deploying sanctions while protecting human rights: Are humanitarian «smart» sanctions effective? // *J. of human rights.* – 2007. – Vol. 6, N 1. – P. 59–74. – Mode of access: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14754830601098386>