

П. Н. Тесля

Как (не) работают экономические санкции (о книге Ли Джонса «Общества в осаде») ¹

УДК 339.986

Аннотация. Монография Ли Джонса – первое западное грамшианское исследование международных экономических санкций, как инструмента принуждения стран-мишеней к перемене государственной политики. Джонс разработал и применил социологический метод, позволяющий оценить потенциальную возможность успеха санкций на основе анализа социальных конфликтов. Глубокое социологическое изучение властных и оппозиционных коалиций позволяет выявить причины успехов и неудач тех или иных типов санкционных политик, продемонстрировать поразительно низкий процент успешных санкционных кампаний. Джонс вслед за другими авторами показывает причины продолжения практики санкций вопреки их низкой результативности.

Ключевые слова: экономические санкции; бойкот; умные санкции; правящие коалиции; оппозиционные коалиции; либеральные санкционные стратегии; теории общественного выбора; анализ социальных конфликтов; эффективность санкций

Представляемая здесь работа [Jones, 2015] вышла довольно давно, однако актуальность отраженных в ней идей за прошедшие восемь лет только усилилась. Санкционное давление на российскую экономику, нарастающее по экспоненте, происходит по той же самой логике, критику которой Ли Джонс поставил в центр своего исследования, а новые факты лишь подтверждают правоту его оценок. Поисковая система scholar.google показывает, что эту книгу процитировали лишь 102 раза (по состоянию на 23.03.2023), что довольно скромно, учитывая значимость высказанных в ней идей. Мы полагаем, что это можно объяснить «неудобством» последних: они ставят под вопрос эффективность и даже саму разумность санкционной стратегии. Вот почему книга заслуживает внимания.

¹ Работа выполнена по плану НИР ИЭОПП СО РАН, проект 5.6.6.4. (0260–2021–0008) «Методы и модели обоснования стратегии развития экономики России в условиях меняющейся макроэкономической реальности» № 121040100281–8.

Сегодня международные экономические санкции вводятся в ответ практически на каждый серьезный международный кризис с целью поддержки смены режима и «внедрения демократии», наказания за вооруженную агрессию или сдерживания распространения ядерного оружия и пр. Но возникают вопросы: как именно экономическая боль, вызванная санкциями, может трансформироваться в политическую выгоду? Каковы механизмы, с помощью которых санкции действуют или не действуют? Ли Джонс представил первое фундаментальное исследование, в котором дал ответы, опираясь на теорию государства Антонио Грамши².

«Общества в осаде» дает аналитическую основу для изучения того, как санкции «ложатся» поверх внутренней политической экономии государств-инициаторов и отправителей санкций и государств-мишеней. Препарируя отношения между властями и обществом в государствах-объектах санкционного воздействия (их называют также «мишенями»), Джонс демонстрирует, как меры принуждения преобразуются в политические результаты – и желательные для государств, вводящих санкции, и, как это часто бывает, – непреднамеренные и даже весьма извращенные. В книге подробно изучены три ключевых кейса применения санкций – в Южной Африке, Ираке и Мьянме. На этих модельных образцах продемонстрировано, как выживают или падают режимы, на которые направлены санкции, какие последствия экономического эмбарго возникают во времени и пространстве в разных институциональных структурах. Эти исследования были основаны на обширных интервью на местах, архивных документах и просочившейся в открытый доступ дипломатической переписке.

Санкции, их цели и эффективность

Экономические санкции могут принимать различные формы, начиная от простого отказа продлевать торговые соглашения и заканчивая полным эмбарго на экспорт и импорт. Поэтому любая попытка обратиться к предмету обязательно требует

² А. Грамши (1891–1937) – «итальянский философ, журналист и политический деятель; основатель и руководитель Итальянской коммунистической партии и теоретик марксизма. Считается одним из основоположников неомарксизма; к его идеям апеллировали как новые левые, так и сторонники еврокоммунизма». URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Грамши,_Антонио, (дата обращения: 24.03.2023).

разграничения сферы исследования на существенные сегменты путем выдвижения удовлетворительного определения термина «экономические санкции». «Санкция» определяется в словаре Oxford English Dictionary (© 2023 Oxford University Press) как (а) «конкретное наказание, принятое для того, чтобы принудить к соблюдению закона, и (б) установление, которое действует для принуждения к соблюдению любого закона или правила поведения, общепризнанный мотив подчинения моральному или религиозному закону, действующей либо через создание желания достичь какого-либо результирующего добра, либо через внушение страха перед некоторым результирующим злом».

Желательно, чтобы всякий раз, когда правила нарушаются, санкции применялись общими полномочиями рассматриваемого «общества», а не отдельными его членами, действующими без ссылки на такие полномочия. Однако в международном сообществе, где до сих пор едва ли существует какая-либо центральная власть, термин «санкция» используется не только для описания положительных и отрицательных мер, направленных на то, чтобы принудить отдельных членов подчиняться желаемым правилам поведения, но даже для одного из видов ответных действий и принимаемых отдельными членами. Иногда случается, что государство А применяет санкции против государства Б только потому, что государство Б стало враждебным по отношению к государству А. В таком случае санкции становятся возмездием за недружественное изменение политики другого государства.

Однако в любом случае целью использования экономического потенциала в процессе санкционного давления является не экономическая выгода, а решение определенной политической задачи путем принуждения государства-мишени к изменению своей политики или поведения в долгосрочной или краткосрочной перспективе. Это последнее обстоятельство делает проблему оценки эффективности санкций крайне сложной. Стандартный экономический анализ затрат и результатов в этом случае не годится, поэтому необходимо прибегать к политэкономическим оценкам, – сопоставлять экономические издержки и политические выгоды, редко измеримые в одних и тех же денежных единицах [Miyagawa, 1992]. Кроме того, в этом моменте кроется еще один подвох.

Л. Джонс много внимания уделяет вопросу: являются ли истинными заявленные цели санкций? Ответ на него почти всегда

оказывается более или менее отрицательным. История санкций говорит, что страны-инициаторы преследуют отнюдь не только и не столько те цели, которые были провозглашены в официальных документах и речах. Так, иранские санкции в 1989–1992 гг. были в реальности направлены на ослабление клерикального режима правления, а не только на возмещение конфискованной собственности нефтяных компаний США и освобождение заложников, 52 служащих американского посольства в Тегеране, как это официально заявлялось властями США. Оценивать, были ли иранские санкции успешными, сравнивая результаты с официально объявленными целями, было бы неправильно, но именно так обычно и делают.

Какие существуют на сегодня формы санкций? Вот основные из них: ограничения на потоки товаров и услуг, контроль за рынками, запрет на заграничные путешествия подсанкционных лиц, заморозка или даже конфискация активов, государственных и/или частных. Последствия их применения могут быть такими: как только государство-мишень лишается доступа к экспорту и импорту, там происходит падение доходов населения, сокращается доступ к жизненно важным товарам и услугам, начинается голод, повышается смертность. Чем более открыта экономика государства-мишени, тем серьезнее вызванные санкциями страдания. Так, в результате резкого падения импорта продовольствия и медикаментов в Ираке произошла избыточная детская смертность, оцененная на уровне 500 тысяч душ [Ali, Shah, 2000].

Плохие объяснения того, как работают санкции

В число наиболее ценных вкладов, которые сделал своей книгой Л. Джонс в политическую экономию, входит основательная критика стандартных экономических интерпретаций того, как работают санкции, и оценка эффективности их применения. В книге выделены несколько наиболее распространенных течений экономической мысли и показано, почему их применение неудовлетворительно.

Самую грубую трактовку механизма действия санкционной политики дает неоклассическая теория в ее наиболее наивной либеральной версии: как только применение санкций произведёт разрушительный эффект, выражающийся в падении благосостояния, народ выступит с протестами и свергнет действующий режим, либо добьется перемены его политики в направлении,

желательном для тех, кто посылает санкции. Расчет этих теоретиков строится на той примитивной логике учебников «экономикс», что люди максимизируют свое благосостояние и не станут терпеть страдания, когда можно избавиться от них в результате государственного переворота.

После опровержения фактами в 1990-х годах³ эта точка зрения была полностью перевернута. Либералы теперь предполагают, что все население не способно к политическим действиям, и власть находится в руках ограниченных социальных групп, правящей элиты, которая несет ответственность за политику, не угодную отправителям санкций. Последние, следовательно, должны быть «адресными», «умными», нацеленными на конкретных «виновников плохого поведения». Однако этот взгляд не менее наивен, чем его предшественник, поскольку он игнорирует социальную конституцию государственной власти и политических режимов. Нацеливание санкций на небольшие группы лиц упускает из виду социально-политическую динамику, формирующую выбор лидеров, ошибочно полагая, что ими можно манипулировать, просто изменяя их личное богатство или статус.

Третье направление либеральной науки фокусируется на распределительном воздействии санкций на внутренние коалиции. Этот подход более перспективен, но он слишком грубо теоретизирует коалиции.

Теория общественного выбора, которая также считает, что санкции действуют через внутреннюю политику группы интересов, имеет несколько недостатков. Принимая плюралистическое понимание государства как нейтрального посредника между группами интересов, теория общественного выбора игнорирует стратегическую избирательность государственных институтов, которые предлагают различным социальным группам различный доступ к власти и связанным с ней благам. Сторонники теории общественного выбора также пренебрегают государственными группами интересов, такими как бюрократия и военные, и их переплетения с другими социальными силами, тем самым упуская из виду многие способы, посредством которых социальные группы влияют на государственную власть и политику.

³ Было теоретически осознано, что санкции и вызванные ими страдания очень часто приводят к народному гневу и «сплочению вокруг флага». В краткосрочной перспективе этот эффект наблюдается почти везде.

Теория общественного выбора также дает редукционистское, необубедительное объяснение политических мотивов, представляющее сухую концептуализацию политики как рынка.

Институционалистский подход, опирающийся на идентификацию «режима», объясняет результаты санкций ссылкой на типичные процедуры реакции властей, действующих в государстве-мишени. Разработанный в основном для облегчения понимания того, не **как**, а **когда** санкции действуют, он, как правило, предполагает, что авторитарные режимы обычно более устойчивы, чем демократии, из-за их более узкой социальной базы. В отличие от перевернутого либерализма и теории общественного выбора, этот подход с пользой для дела признает, что даже недемократические режимы нуждаются в определенной поддержке населения, и серьезно относятся к институтам. Однако при ближайшем рассмотрении можно предположить, что «тип режима» – необубедительная объяснительная переменная.

Неовеберинский подход – наиболее изощренный из когда-либо разработанных, но и он применяется скорее для объяснения того, **когда**, а не **как** действуют санкции. Неовеберинцы утверждают, что «государственность» объекта, особенно «структурная автономия» государственных институтов от общества, определяет его способность противостоять попыткам внешнего воздействия. Они предлагают многообещающую, логически экономную основу для исследований, но их подход страдает из-за ограниченности основополагающих предположений. Подобно либералам и сторонникам теории общественного выбора, неовеберинцы ожидают, что санкции будут стимулировать общественное давление в пользу политических перемен; но в отличие от них утверждают, что со стороны «государственности» существует неоднозначная способность сопротивляться этому давлению. В частности, низкая государственность ассоциируется у них с высокой вероятностью успеха санкций. Однако эти предположения не выполняются на практике. Более того, «государственность» – это не просто институциональный атрибут, как предполагают неовеберинцы. Поскольку государственная власть является социальной конституцией, способность государства приспосабливаться к санкциям и сопротивляться внешним требованиям проистекает из его сотрудничества с влиятельными внутренними группами, а не из его нейтральности по отношению к ним. Следовательно, для понимания механизма работы санкций

требуется подход, ориентированный на углубленное изучение общества.

Предложенная Л. Джонсом теоретическая концепция

Л. Джонс выдвинул альтернативную теоретическую концепцию и назвал ее анализом социальных конфликтов (Social Conflicts Analysis – SCA). Опираясь на теорию государства Грамши, он трактует государства и режимы как институционализацию отношений социальных групп, между которыми власть и ресурсы распределяются неравномерно. И государства, и режимы не являются ни нейтральными арбитрами между социальными группами, ни некоей автономной от них конструкцией. Они проявляют стратегическую избирательность, предоставляя доступ к тем или иным благам и возможностям некоторым силам, преследующим определенные стратегии, и исключая другие. Таким образом, чтобы понять, как санкции влияют на политические режимы и их политику, нужно определить, как они обуславливают интересы, ресурсы, власть и, в конечном итоге, – как под их воздействием будут складываться стратегии социально-политических сил в их борьбе за государственную власть.

Теория Грамши фокусируется прежде всего на социальных силах, а не на государственных институтах, что коренным образом отличает ее от неовеберизма. Здесь есть частичное совпадение с коалиционным либерализмом и институционализмом. Но в отличие от перевернутого либерализма, сторонники Грамши не трактуют режимы или их политику как исключительную ответственность нескольких сотен элит. Чтобы захватить, удержать и сохранить государственную власть, правящие элиты должны создавать коалиции социально-политических сил, выходящие далеко за пределы их ближайшего окружения. Особое внимание здесь уделяется классам и классовым фракциям, учитывая важность производства для поддержания общества, но этнические, религиозные и государственные группы также могут иметь решающее значение.

Применение теории социальных конфликтов к анализу эффективности санкций осуществляется последовательностью трех шагов. Первый из них состоит в определении моделей социально-политического конфликта в целевом государстве непосредственно перед введением санкций.

Второй – определение непосредственного экономического воздействия санкций на целевое сообщество. Третий включает в себя изучение того, как материальные последствия санкций обуславливают социально-политические конфликты, выявленные на первом этапе, путем изменения состава, власти, интересов, ресурсов, идеологий и стратегий коалиций, борющихся за государственную власть, и как это порождает политические изменения. Таким образом, последовательные шаги SCA выдвигают на первый план состав целевого общества и конфликты как главный объект анализа, в который вмешиваются санкции.

Работают ли санкции?

Интерес к международным санкциям резко возрос в конце 1980-х годов в результате сильных геополитических перемен. После окончания холодной войны наступила эпоха «однополярности», господства США и распространения идеологии либерализма. В этой атмосфере появилась историческая возможность для того, что президент Джордж Буш-старший назвал «новым мировым порядком», в котором Организация Объединенных Наций и Совет Безопасности ООН будут задействованы в новой либерально-интервенционистской программе продвижения демократии, защиты прав человека, разрешения конфликтов и государственного строительства. Эта повестка дня включала применение силы в ряде стран, таких как Ирак, Сомали и Гаити, и мобилизацию крупномасштабных многосторонних миссий по государственному строительству через ООН и его организации. Наступила эпоха расширения масштабов использования международных экономических санкций.

Последние стали главным инструментом установления разделительных линий внутри «нового мирового порядка», механизмом выявления, изоляции и мобилизации ресурсов, применяемых против международных изгоев. Санкции понравились правительствам и активистам, стремящимся содействовать либерализации и демократизации, не неся расходов и рисков, связанных с военными действиями. Соответственно, доля многосторонних санкций, используемых для поощрения смены режима, увеличилась с одной четверти во время холодной войны до половины в 1990-е годы. После 2000 г. уже 70% санкционных акций были направлены на изменение внутреннего управления государств-мишеней.

Джонс с удивлением отмечает поразительно низкую долю успешных санкций, что резко контрастирует с их популярностью.

Так, по грубому подсчету, только одна из трех санкций широко признается как более или менее эффективная. А тщательная перекодировка показала, что вероятность успеха еще меньше – жалкие 5%!

Возникает вопрос, почему политики продолжают использовать такой ненадежный инструмент? Главный ответ Л. Джонс видит в том, что санкции вводились не для того, чтобы добиться изменений в государствах-мишенях, а с целью успокоить группы давления внутри страны-санкционера, включая разного рода активистов и корыстные деловые круги. Проведение многих современных санкционных политик настолько низкопробно, что вызывает серьезные сомнения в их нацеленности на достижение конкретных заявленных или даже предполагаемых результатов. Тот факт, что вопросу о том, как должны работать санкции, уделяется так мало внимания, сам по себе свидетельствует об отсутствии интереса к тому, как будут достигаться цели западного государственного управления.

Джонс приводит результаты множества интервью с официальными лицами, которые демонстрируют поразительный недостаток знаний о том, как должны работать санкции, и полное отсутствие стратегического мышления и оценки. Вот почему санкционные стратегии имеют фрагментарный характер, осуществляются хаотически, а выполнение санкций – это просто результат комбинирования рациональных, иррациональных и случайных процедур и практик.

У Европейского союза даже нет механизма для оценки адресных санкций: после того, как они были введены, похоже, мало политического внимания уделяется реакции и поведению подвергнутых им организаций. Это убедительно свидетельствует о том, что политики ЕС не заботятся о действенности своих санкций. Привлекательность последних, по-видимому, заключается в том, что они оказались для чиновников относительно дешевым и простым способом делать вид, что «что-то делается» в ответ на краткосрочные кризисы, при этом реальными их «адресатами» являются международная и внутренняя аудитория. Джонс процитировал одного из них: «Я санкционирую, следовательно, я существую».

Для цитирования: Тесля П. Н. Как (не) работают экономические санкции (о книге Ли Джонса «Общества в осаде») // ЭКО. 2023. № 4. С. 183–192. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-4-183-192

Информация об авторе

Тесля Павел Николаевич (Новосибирск) – кандидат экономических наук. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН; Новосибирский национальный исследовательский государственный университет. E-mail: teslia.pavel@gmail.com; ORCID: 0000–0001–5128–2564

Summary

P.N. Teslia

How Economic Sanctions (Don't) Work (about Lee Jones' book "Societies under Siege")

Abstract. Lee Jones's monograph is the first Western Gramscian study of international economic sanctions as a tool for coercing target countries to change public policy. Jones has developed and applied a sociological method to assess the potential success of sanctions through analysis of social conflict. An in-depth sociological study of power and opposition coalitions reveals the reasons for the successes and failures of various types of sanctions policies. The book demonstrates the strikingly low success rate of sanctions campaigns and reveals the reason for the continuation of sanctions despite their low effectiveness.

Keywords: *economic sanctions; boycott; smart sanctions; governing coalitions; opposition coalitions; sanctions strategies; public choice theories; social conflicts; effectiveness of sanctions*

References

- Jones, L. (2015). *Societies Under Siege. Exploring How International Economic Sanctions (Do Not) Work*. Oxford, Oxford University Press.
- Miyagawa, M. (1992). *Do Economic Sanctions Work?* Houndmills, Basingstoke, Hampshire RG21 2XS and London. The Macmillan Press.
- Shah, Mohamed M., Ali, Iqbal H. (2000). Sanctions and childhood mortality in Iraq. *The Lancet*. Vol. 355. Issue 9218. Pp. 1851–1857. May 27. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(00\)02289-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(00)02289-3)

For citation: Teslia P.N. (2023). How Economic Sanctions (Don't) Work (about Lee Jones' book "Societies under Siege"). *ECO*. No. 4. Pp. 183–192. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-4-183-192

Information about the author

Teslia, Pavel Nikolaevich (Novosibirsk) – Candidate of Economics Sciences. Institute of Economics and Industrial Engineering SB RAS; Novosibirsk National Research State University. E-mail: teslia.pavel@gmail.com; ORCID: 0000–0001–5128–2564