

## ЕКОНОМІЧНІ САНКЦІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ США

*Стаття присвячена аналізу місця та ролі санкцій у зовнішній політиці США. Прослідковується еволюція санкційної політики країни в біполярну та постбіполярну добу. При цьому відзначається, що політика застосування санкцій США зазнає концептуальної трансформації від принципу односторонності (етап «холодної війни») до багатосторонності в контексті системної еволюції міжнародних відносин.*

**Ключові слова:** санкції, США, зовнішня політика, інструмент зовнішньої політики держави, односторонні санкції, багатосторонні санкції, «цільові» («розумні») санкції.

*Статья посвящена анализу места и роли санкций во внешней политике США. Отслеживается эволюция санкционной политики государства в биполярный и постбиполярный период. При этом отмечается, что политика использования санкций США претерпевает концептуальную трансформацию от принципа односторонности до мультилатерализма в контексте системной эволюции международных отношений.*

**Ключевые слова:** санкции, США, внешняя политика, инструмент внешней политики государства, односторонние санкции, многосторонние санкции, «целевые» («умные») санкции.

*The article is devoted toward the problem of role and place sanctions as an instrument of the USA foreign policy. It is observed the evolution of imposition of sanctions by the United States in bipolar and postbipolar periods. Moreover, it is stressed that American policy of sanctions transforms from unilateral (cold war period) to multilateral sanctions (contemporary world stage) depending on international system.*

**Key words:** sanctions, USA, foreign policy, instrument of state' foreign policy, unilateral sanctions, multilateral sanctions, «targeted» («smart») sanctions' concept.

Завершення Другої світової війни ознаменувало становлення нового міжнародного порядку. Переформатування відносин, винайдення нових технологій та зброї (зокрема, ядерної) та загальний перегляд світової архітектури призвели до поляризації сил на міжнародній арені. Поява наддержав змусила всіх акторів ретельно визначати власні зовнішньополітичні концепції, наприями їх реалізації, адже будь-яка загроза ескалації конфлікту навіть на локальному рівні могла б привести до застосування ядерної зброї та тотального знищення планети. США та СРСР, розуміючи небезпеку «лобового зіткнення», більш обережно використовували силу для задоволення своїх геополітичних інтересів. У свою чергу, Вашингтон, демонструючи відданість демократичним принципам, усе частіше застосовував альтернативні засоби для вирішення зовнішньополітичних завдань, серед них пріоритетне місце посіли економічні санкції. Поширенню практики застосування санкцій у постбіполярну посприяли ряд обставин: по-перше, санкції включені у всі ключові механізми регулювання світового порядку – універсальний (ООН), інституційно-

груповий (ЄС, ОБСЄ, НАТО, СНД), індивідуальний представлений зовнішньою політикою провідних міжнародних акторів (США, КНР, Японії, РФ); по-друге, дифузія сили на світовій арені переформатувала усталену ієрархію критеріїв могутності. Через це актуалізувалась проблема пошуку інструментарію варіативного впливу, як на окремі елементи міці, так і сукупний потенціал держав. У свою чергу, таким інструментом виступають санкції, адже вони можуть мати всеосяжний та адресний характер; по-третє, диференційований набір методів реалізації санкційної політики (від політико-дипломатичних до воєнно-силових) дозволяє розглядати санкції як платформу пошуку політичного консенсусу між прихильниками стратегії інтервенції та політики бездіяльності. Отже, санкції виступають моделлю пропорційної відповіді міжнародного співтовариства на загрозу, вплив якої на кожного окремого учасника світової політики необов'язково є рівновеликим.

У свою чергу, США є лідером у використанні економічних санкцій як засобу зовнішньополітичного впливу, адже вони мають у своєму

розпорядженні всі необхідні фактори для успішного проведення режиму санкцій: є найбільшою економікою світу з глобальним впливом на міжнародну валютну, фінансову, економічну та політичну системи, лідерські позиції у системі НАТО та РБ ООН, а головне – поки не мають контрсили в системі міжнародних відносин. За даними британських експертів, США наразі застосовують санкції до країн, територія яких складає 2/3 земної кулі [1]. Доцільність ж проведення поглибленого аналізу окресленої проблематики в Україні зумовлюється невеликою кількістю робіт з проблеми, серед яких фундаментальністю та глибиною розкриття теоретичних аспектів тематики відрізняються праці І. Дудко, Є. Камінського, В. Копійки, С. Романенка. Отже, вибір проблеми дослідження не викликає сумнівів.

У період «холодної війни» санкційну політику США визначали такі фактори: 1) специфіка міжнародного середовища, зокрема біполярність і антагоністичні відносини із СРСР; 2) спрямованість на підтримку демократичних принципів розвитку міжнародних відносин; 3) забезпечення глобальної стратегічної рівноваги.

Так, у 1948 р. Нідерланди зазнали значного економічного тиску з боку США, які намагалися підштовхнути колишню могутню метрополію надати незалежність Індонезії, голландському колоніальному володінню [2]. Аналогічним чином під час Суецької кризи в 1956 р. США прагнули виведення французьких і британських військ із зони Суецького каналу шляхом введення економічних санкцій [3]. В обох випадках цілі політики США були викликані бажанням обмежити вплив колишніх імперій і колоніальних держав і активізувати процес деколонізації. Те, що цільові держави були головними союзниками і партнерами по НАТО, не зупинило США від переслідування своїх інтересів. Однак, характер відносин з цими державами означав, що застосування сили було виключено. Економічні санкції, таким чином, виявилися найбільш жорсткими заходами, які могли бути прийнятні.

Держави-суперники або ті, що недружно ставились до американських інтересів, часто були об'єктом санкцій з боку США з цілого ряду причин.

Польща, як член комуністичного блоку, зазнала режиму санкцій в 1981 році після оголошення надзвичайного стану і перешкоджанні діяльності руху «Солідарність». СРСР був покараний економічними санкціями за збитий ним корейський авіалайнер KAL 007 у 1983 році [4].

Міжнародний тероризм неодноразово ставав першопричиною до застосування санкцій американською адміністрацією. Лівія, Сирія та Ірак були звинувачені в спонсорстві терористичних організацій та заходів, і були піддані економічним санкціям у 1970-1980-х рр. Тероризм, як відзначалося, загрожував як інтересам США на Близькому Сході, так і ставив під загрозу життя американських громадян, які часто ставали об'єктами нападів. Через те, що США не завжди

здатні були точно визначити джерела цих атак або відслідкувати їх виконавців, тому використання економічних санкцій проти тих, кого вважають їх головними спонсорами, виявилось життєздатним варіантом політики в біполярну добу [5].

У контексті забезпечення глобальної стратегічної рівноваги поширення ядерних технологій та випробувань ядерної зброї призвело до покарання ряду держав-порушників міжнародних договорів за допомогою економічних санкцій. Індія, Пакистан, Південна Африка та Франція зазнали режиму санкцій у результаті або придбання ними ядерних технологій, розвитку ядерних потенціалів, або випробування ядерних зарядів. Поширення і тестування цих технологій розглядалися як загроза міжнародній стабільності, і в очах американців це стало особливим викликом лідерству США в ядерній сфері [6].

А оскільки вищезгадані держави не завжди були схильними до дипломатичного діалогу і в той же час їх не можна було з різних причин примусити до зміни політики збройними силами, США застосовували економічні санкції, щоб показати невдоволення і захистити власні інтереси.

По відношенню до Індії і Пакистану, політика США обумовлювалася складною взаємопов'язаністю комерційних і стратегічних інтересів. Стурбовані активним розвитком ядерних програм обох країн на початку 1970-х рр. Сполучені Штати Америки проводили політику експортного контролю щодо Індії та Пакистану в 1974 р. Індія в той час здійснила перші випробування своєї ядерної зброї, а Пакистан не погоджувався з дотриманням міжнародних стандартів безпеки і продовжував просувати свою ядерну програму. Введений експортний контроль стримував передачу цільових технологій і матеріалів, необхідних для ядерної програми обох країн [7]. Такий вид санкцій був використаний із стратегічних міркувань, адже поширення ядерних технологій та їх застосування у військових цілях на Індостані загрожувало і без того нестабільному балансу сил у регіоні, і могло легко призвести до великої катастрофи, якщо війна спалахнула б між Індією і Пакистаном. Більше того, стратегічні інтереси США були б витіснені у зв'язку з появою ядерних держав у регіоні, які в перспективі могли кинути виклик авторитету США в контексті відносин з СРСР і Китаєм. Хоча стратегічні питання мали первинне значення, також розглядалися й другорядні інтереси. Зокрема, американський бізнес утрачав свої позиції порівняно із західними конкурентами з продажу ядерних технологій державам, таким як Індія і Пакистан. Канада надала ядерний реактор, за допомогою якого Індія освоїла технологію розщеплення матеріалів, необхідних для розробки і тестування своєї ядерної зброї. Франція і Бельгія були залучені в серйозні переговори з урядом Південної Кореї на поставку сировини та технологій, необхідних для розвитку ядерної програми останньої [8]. Таким чином, США вважали, що

багато чого втрачають і в торгівельному плані. Введення контролю над експортом ядерних технологій, яким США змусили союзників, таких як Канада, погодитися обмежити співробітництво з Індією і Пакистаном, переслідувало подвійну ціль: захист американських стратегічних інтересів шляхом обмеження розвитку ядерних програм з потенційним використанням у військових цілях і вирішення короткострокових комерційних питань.

У біполярний період США застосовували санкції, що керувалися вірою в міць американської економіки і її ключову роль у міжнародній економіці. Значна продуктивність Сполучених Штатів у сільському господарстві, особливо у виробництві життєво важливих продуктів харчування, таких як зерно, їх технологічні можливості і здатність до інновацій, потужна роль у сфері торгівлі та фінансів дозволяли американському уряду використовувати економічні засоби як інструмент забезпечення національних інтересів у країнах третього світу.

Та ефективність такого інструменту стала дискусійним питанням. За доби біполярності з 1946 до 1988 рр. США 72 рази застосовували економічні санкції. Однак, санкції призвели до значних змін у політиці цільових держав лише 24 рази. У 48 епізодах санкції не принесли очікувані Вашингтоном результати. Таким чином рівень ефективності санкцій як інструменту зовнішньої політики становить 33 % в біполярну добу [9]. Водночас цей показник не є сталим протягом усього періоду «холодної війни»: ефективність економічних санкцій знизилася під час переходу з простої біполярності (в американській політичній науці – thin bipolarity) до жорсткої біполярності (thick bipolarity). У період з 1948 р. (коли вперше були застосовані санкції після завершення Другої світової війни) до 1957 р., період простої біполярності, США зберігали значний відрив від Радянського Союзу як в економічній, так і військовій силі, і тому міжнародна система мала одночасно ознаки і однополярності, і біполярності. Відповідно, показник успішних санкцій Сполучених Штатів у даний історичний проміжок часу зареєстровано як 50 %, що є помітно вищим, ніж загальний рівень за біполярної доби. Ефективність санкцій США мала найнижчий показник у 14 % в останні десятиліття епохи біполярного протистояння (1979-1988) [10]. Це відображає стан жорсткої біполярності, коли Радянський Союз здатний був активно протидіяти політиці США.

Результати ефективності застосування санкцій за часів «холодної війни» пояснюються тим, що існування інтенсивної конкуренції між наддержавами та їх блоками підривало можливість кожної з великих сил з максимальною ефективністю задіяти економічні важелі. У політиці «з нульовою сумою», коли санкції загрожує використати чи застосовує одна з наддержав, інша безпосередньо

здійснює противагу, пропонуючи полегшити вплив економічного тиску на цільову державу, щоб заручитися її підтримкою, а в ідеалі, щоб отримати певну політичну відданість.

До того ж, у добу біполярності санкції США, як правило, не приносили користі проти держав конкуруючої коаліції, адже з нею не було розвинуто економічних зв'язків та її учасники могли розраховувати на компенсацію чи допомогу з боку їхнього лідера-наддержави – СРСР.

Широкое застосування економічних санкцій є одним з найбільших парадоксів сучасної американської зовнішньої політики. Використання санкцій часто піддається критиці, навіть висміюється. «Санкції не працюють», – стверджують політтехнологи та політики [11]. У той же час економічні санкції стають основним політичним інструментом Сполучених Штатів Америки в постбіполярний період.

Так, лише за перше десятиліття після розпаду Радянського Союзу (1992-1999) Сполучені Штати ініціювали застосування економічних санкцій 38 разів і в 24 випадках було досягнуто значних результатів у реалізації американських вимог. Показник ефективності санкцій за зазначений період часу становить 66 %, що є вдвічі більшим від рівня доби біполярності (33 %) і майже в п'ять разів вище, ніж успішність даного інструменту зовнішньої політики за останнє десятиліття ведення «холодної війни» (14 %) [12].

Не лише кількість успішних епізодів застосування економічних санкцій значно зросла після краху біполярної системи, а й більше половини усіх ефективних випадків було визнано значним успіхом, тобто ситуацією, в якій використання санкцій є важливим чинником у сприянні суттєвої зміни в політиці цільової держави або значним фактором у її повній капітуляції американським вимогам (оцінка санкцій від 12 балів і вище). У семи випадках – Лівія (1992), Сербія (1992, 1996), Гватемала (1993), Замбія (1993), Парагвай (1996) і Судан (1996) – режим економічних санкцій визначають цілковитим успіхом, коли санкції представляють важливий фактор у забезпеченні повної реалізації вимог США [13].

До того ж, в умовах постбіполярності із зниженням напруги між політичними інтересами центросилових держав відбуваються концептуальні зміни в санкційній політиці Вашингтона. Зокрема, США поступово відходять від політики всеосяжних санкцій і надають перевагу адресним санкціям, а також намагаються вписати свою стратегію санкційних заходів у колективні режими, передусім під мандатом ООН. Це стосується, у першу чергу, санкцій проти Північної Кореї та Ірану.

Зокрема, американські політики вважають режим усеосяжних санкцій, спрямованих на припинення агресії в Перській затоці, як ключову подію в еволюції політики санкцій країни. Адже саме з цього періоду особливу увагу приділяють гуманітарним втратам як наслідкам економічного

тиску, що стали одним із головних факторів на підтримку застосування цільових санкцій як зміну всеосяжному впливу.

Отже, в біполярну добу значні успіхи в застосуванні санкцій склали 28 % від усіх випадків. Цей показник збільшився до 37 % в першу декаду постбіполярного періоду, що є майже в чотири рази вище, ніж 10 % рівень за останнє десятиліття «холодної війни». Кількість цілком успішних епізодів введення режиму санкцій також збільшилася порівняно з біполярним періодом майже на 60 %, і більше ніж у три рази (від 5 % до 18 %) порівняно із останньою декадою жорсткої конфронтації [14].

Підвищення ефективності економічних санкцій США з моменту закінчення «холодної війни» є значним. Це можна пояснити тим, що з розпадом Радянського Союзу США втратили суперника, який міг активно застосовувати контрзаходи: надавати допомогу країнам, що зазнали тиску з боку Сполучених Штатів. У добу біполярності радянські поставки продуктів та надання кредитів цільовим державам американських дій підривали загрозу санкцій США, зменшували їх вплив.

Завершення періоду жорсткої конфронтації серйозно обмежує можливості цільової держави відвернути або зменшити втрати від санкцій США. Стратегія непокори, дезертирства або балансування між наддержавами більше недоступні країнам, що зазнають впливу американського економічного тиску: цільові держави змушені долати втрати від режиму санкцій або капітулювати перед вимогами щодо здійснення демократичних політичних реформ.

Гватемала є яскравим прикладом впливу полярного зсуву на ефективність санкцій США.

У 1993 р. президент Гватемали Хорхе Серрано розпустив Конгрес і судову владу у спробі встановити одноосібне правління. У відповідь на це США припинили поставки усіх товарів і послуг, крім гуманітарної допомоги, і погрозили накласти жорсткі санкції, якщо демократію не буде терміново відновлено. Вашингтон також забезпечив участь великої багатосторонньої коаліції для зміцнення режиму санкцій. На відміну від слабких санкцій, що застосовувалися до Гватемали в біполярний період, цей захід став усеосяжним економічним покаранням. Серйозні економічні загрози, пов'язані із цими санкціями, переконали

ділові кола, військових, суспільство відмовитися від уряду Серрано. Після оголошення введення санкцій, Серрано був повалений військовими і демократичні інститути країни відновили свою роботу [15].

У більшості інших успішних епізодах постбіполярного періоду санкції працювали повільно, політичні зміни не відбувалися протягом декількох місяців або навіть років. Тим не менш, компенсацію чи допомогу цільовим державам отримати набагато важче, ніж фактично гарантовані преференції доби біполярності, звідси втрати від режиму санкцій дестабілізували «цілі» і врешті-решт значних трансформацій у політиці було досягнуто у двох третинах випадків застосування санкцій.

Ефективність економічних санкцій США підсилюється тим, що на сучасному етапі дана країна має значні важелі впливу на всі держави світу і водночас жодний актор на міжнародній арені не виступає в ролі контрсили, хоча економічний розрив між Америкою та її потенційними конкурентами значно скорочується (це стосується у першу чергу Європейського Союзу та Китаю). Оскільки ці та інші великі претенденти на вплив у глобальному масштабі збільшують свої економічні можливості по відношенню до Сполучених Штатів, вони набувають здатності впливати і стримувати економічні важелі, якими володіє Вашингтон. Ймовірність ведення політики врівноваження пов'язана не тільки з можливостями інших суб'єктів забезпечувати допомогу цільовим державам, але і з їх готовністю підірвати американські зусилля. Підйом КНР у такому аспекті становить найбільшу потенційну загрозу для подальшої ефективності економічних санкцій США, адже країни мають глибокі розбіжності щодо політики захисту прав людини, підтримки демократії, статусу Тайваню, а також безліч інших питань. Пекін може використовувати свої зростаючі економічні ресурси та право вето в ООН, щоб підірвати, якщо не позбавити змісту американські санкції.

Тож ефективність санкцій з боку США залежатиме не тільки від можливості, але й від готовності інших держав або коаліцій контролювати власні економічні активи, аби вони не стали викликом американським лідерським позиціям у світі.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Dunne N. «Sanctions Overload» / Dunne N. // Financial Times. – 1998. – July 21. – P. 19.
2. Див.: Selden Z. Economic Sanctions as Instruments of American Foreign Policy / Z. Selden. – Washington D.C. : Greenwood Publishing Group, 1999. – 147 p.
3. Киссинджер Г. Дипломатія / Г. Киссинджер ; пер. с англ. В. В. Львова ; послесл. Г. А. Арбатова. – М. : Ладомир, 1997. – С. 476.
4. Economides S., Wilson P. The Economic Factor in International Relations: a Brief Introduction / S. Economides // Library of international relations. – Vol. 19. – London : I. B. Tauris, 2001. – P. 151.
5. Haass R. Economic Sanctions and American Diplomacy / R. Haas // A Council on Foreign Relations book / Council of Foreign Relations archive publications. – New York : Council on Foreign Relations, 1998. – P. 84.
6. Askari H. Economic Sanctions: Examining Their Philosophy and Efficacy / H. Askari. – Washington D. C. : Greenwood Publishing Group, 2003. – P. 105.
7. Economides S., Wilson P. The Economic Factor in International Relations: a Brief Introduction / S. Economides // Library of international relations. – Vol. 19. – London : I. B. Tauris, 2001. – P. 152.

8. Wallensteen P., Staibano C. International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System / P. Wallensteen. – New York : Frank Cass, 2005. – P. 137.
9. Hufbauer G., Schott J., Elliott K. Economic Sanctions Reconsidered / G. Hufbauer. – Washington D. C. : Peterson Institute, 2007. – P. 57.
10. Ibid. – P. 59.
11. Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work // International Security. – Vol. 22. – Sep. 1997. – P. 99.
12. Див.: Collins D. Stephen. Purchasing Power: International Structure and the Effectiveness of Economic Sanctions / ISA's 49<sup>th</sup> ANNUAL CONVENTION, Bridging Multiple Divides. – San Francisco (USA), 2008.
13. Hufbauer G., Schott J., Elliott K. Economic Sanctions Reconsidered. – Washington D. C. : Peterson Institute, 2007. – P. 62.
14. Див. : Collins D. Stephen. Purchasing Power: International Structure and the Effectiveness of Economic Sanctions / ISA's 49<sup>th</sup> ANNUAL CONVENTION, Bridging Multiple Divides. – San Francisco (USA), 2008.
15. 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. 194.

Рецензенти: Іванов М. С., д.політ.н., професор;  
Палагнюк Ю. В., к.політ.н., доцент.

© Седляр Ю. О., 2011

*Стаття надійшла до редколегії 20.04.2011 р.*