А.М. Саргсян*

КАК СДЕЛАТЬ САНКЦИИ «УМНЫМИ»?

Рецензия на книгу К. Александра «Экономические санкции: право и государственная политика» ***

Рецензия посвящена выходу в свет новой книги известного британского специалиста в области политэкономии международных отношений Керна Александра. Раскрывается специфика авторского подхода к проблеме использования международных рестриктивных мер экономического характера, основу которого составляет комплексный анализ правовых аспектов их применения на уровне отдельных государств. Отмечается наличие в книге большого числа оригинальных выводов, расширяющих научные представления о политико-правовых механизмах повышения эффективности режимов международных санкций.

Ключевые слова: политэкономия международных отношений, международные экономические санкции, международное право, государственная политика, «умные санкции», экстерриториальные законы.

A.M. Sargsyan offers the review of the new book by Kern Alexander, a well-known British specialist in International Political Economy. The author emphasizes the distinction of K. Alexander's approach which focuses on examining the legal aspects of implementation of international restrictive economic measures at the national level. The book is specifically praised for the abundance of audacious conclusions that broaden the scholarly understanding of political and legal mechanisms meant to enhance the effectiveness of international sanctions regimes.

Keywords: international political economy, international economic sanctions, international law, public policy, "smart sanctions", extraterritorial laws.

Экономические санкции сегодня часто используют в качестве инструмента борьбы с широким спектром вызовов и угроз, начиная с распространения оружия массового уничтожения и международного терроризма и заканчивая деятельностью транснациональных преступных организаций. Однако их применение порождает большое количество проблем политико-правового характера, таких как негативное воздействие на гуманитарную обстановку в государст-

 $^{^*}$ Саргсян Анна Мартиновна — аспирантка кафедры истории международных отношений и мировой политики факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: anutasargsyan@gmail.com).

 $^{^{**}}$ $\it Alexander~K.$ Economic Sanctions: Law and Public Policy. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2009. 359 p.

ве-нарушителе, ущерб, наносимый частным фирмам и организациям, которые являются прямыми или косвенными поставщиками услуг для объектов санкций, и т.д. Вопрос о минимизации негативных последствий экономических санкций и повышении их эффективности как средстве достижения политических целей обретает все большую актуальность, ставя представителей мирового научного сообщества перед необходимостью разработки новых подходов. Именно такой оригинальный подход был предложен видным британским специалистом в области политэкономии международных отношений Керном Александром в книге «Экономические санкции: право и государственная политика».

На фоне многочисленных работ, посвященных указанной теме², исследование К. Александра выделяется в первую очередь принципиально иным пониманием самой сути проблемы. В отличие от большинства своих коллег, К. Александр считает, что эффективность того или иного режима санкций определяется не столько деятельностью контролирующих его соблюдение международных институтов, в частности СБ ООН, сколько внутренним законодательством конкретных стран. Руководствуясь данной установкой, он сосредоточивает свое внимание на изучении регулятивных практик отдельных государств и механизмов применения внутренних норм для противодействия компаниям и третьим лицам, пытающимся нарушить режим санкций. В качестве примера автор приводит опыт США, Великобритании, Японии и ЕС.

Прежде чем приступить к анализу современной практики использования санкций, К. Александр проводит детальное исследование истории вопроса с Античности до наших дней. Автор приходит к выводу, что экономические санкции с древности воспринимались как часть военной стратегии, и в XX в. это восприятие сохранялось. Во времена Лиги Наций, например, некоторые страны предпринимали попытки использовать экономические и финансовые санкции и политику экспортного контроля как альтернативу военным действиям против государств, нарушавших свои международные обязательства. В ходе Второй мировой войны США, Великобритания и другие страны начали широко приме-

¹ В настоящий момент Керн Александр возглавляет отдел изучения проблем международного финансового регулирования в Центре финансового анализа и политики в Школе бизнеса имени Н. Джаджа при Кембриджском университете.

² См., например: *Hufbauer G.C.* Economic Sanctions Reconsidered. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2007; *Wallensteen P., Staibano C.* International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System. L.: Frank Cass, 2005; *Doxey M.* United Nations Sanctions: Trends and Problems. Halifax, N.S.: Centre for Foreign Policy Studies, 2007; *Wallensteen P., Staibano C., Eriksson M.* Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options. Uppsala: Uppsala University, Department of Peace and Conflict Research, 2003.

нять эту практику по отношению к государствам, поддерживавшим нацизм. Характеризуя современный период, К. Александр делает акцент на эволюции общей политики ЕС в области использования экономических санкций, а также на оформлении четкой тенденции по включению в сферу их применения негосударственных акторов и перерастании всеобъемлющих экономических санкций в так называемые «умные санкции».

Далее автор рассматривает доминирующие в экономической науке теории международной торговли и финансов. По его мнению, использование теории сравнительных преимуществ в мировой практике может ощутимо повысить эффективность международных режимов санкций. К. Александр подчеркивает, что СБ ООН чаще всего требует от всех стран неукоснительного соблюдения этих режимов без поправки на то, каким образом они воздействуют на экономику государств, применяющих рестриктивные меры. Объемы убытков у разных стран при соблюдении режимов санкций различаются, так как структуры национальных экономик и уровни их развитости широко варьируют. Автор делает вывод, что эффективность санкций может значительно возрасти, если рестриктивные меры будут применяться странами лишь в тех секторах экономики, в которых убытки для них не будут критическими.

В следующих главах К. Александр анализирует международноправовое регулирование сферы экономических санкций. Он рассматривает законодательства США, Великобритании, ЕС и Японии, демонстрируя на этих примерах масштаб существующих между ними различий в данной сфере. Эти различия, с точки зрения автора, влияют на уровень эффективности взаимодействия стран в деле обеспечения контроля над соблюдением обязательств по ненарушению режимов санкций третьими лицами (международными и национальными корпорациями, благотворительными организациями и др.). Данный вопрос, по справедливому замечанию К. Александра, остается одним из самых сложных в современной политике в сфере международных экономических санкций.

Другой спорной темой, которой автор уделяет особое внимание, является правомерность использования средств судебной защиты индивидов и организаций для применения санкций. К. Александр напоминает своим читателям, что национальное правительство испокон веков считалось единственным актором, обладающим необходимыми полномочиями для наложения санкций на другие государства, однако в 1990-е гг. США начали отклоняться от этой модели. Речь идет о принятии Конгрессом США ряда статутов, которые привели в действие правовой механизм, позволявший негосударственным акторам подавать иски в американские судебные инстанции против других государств, граждан других государств

или международных террористов с требованиями возмещения ущерба, компенсации или восстановления в правах³.

К. Александр подчеркивает, что США являются единственной страной, допускающей подобное вторжение частного права в международное публичное право. С одной стороны, это позволяет Вашингтону существенно расширить границы применения санкций как инструмента своей внешнеполитической стратегии, с другой — создает напряженность в отношениях с торговыми партнерами США, которые принимают ответные рестриктивные меры⁴. Сопротивление американским экстерриториальным санкциям вынуждает Вашингтон смягчить свою позицию, однако европейский и азиатский бизнес до сих пор испытывает значительное дипломатическое давление, склоняющее их к свертыванию сотрудничества со странами, против которых США применяют санкции.

В этой связи автор подчеркивает важность координации международных усилий как в сфере устранения проблем, связанных с односторонними американскими санкциями, так и в сфере повышения эффективности режимов международных санкций. Одна из последних глав книги посвящена анализу двусторонних соглашений между ведущими странами о сотрудничестве в этой сфере и принуждении к ненарушению режимов санкций.

Наконец, последние две главы в книге К. Александра посвящены эволюции практики применения санкций в период после терактов 11 сентября 2001 г. Наиболее характерными чертами политики по использованию рестриктивных мер в XXI в., по мнению автора, являются фундаментальный сдвиг в сторону использования «целевых», или «умных», санкций и принятие серьезных мер по противодействию финансированию терроризма. При этом К. Александр впервые в литературе проводит комплексный анализ рисков для зарубежных и национальных финансовых институтов, связанных с нарушением финансовых санкций США или несоблюдением принимаемых ими мер по противодействию отмыванию денег.

³ Самый известный случай применения этого принципа — закон Хелмса—Бертона 1996 г., ужесточивший торговое эмбарго против Кубы путем восстановления прав граждан и резидентов США на конфискованную кубинскими властями собственность, а также предоставления им права на возбуждение судебных исков против любого индивида в любой стране, который извлек выгоду от использования данного имущества.

⁴ К. Александр подробно обсуждает так называемые блокирующие законы, принятые Канадой, Мексикой и Великобританией для нейтрализации действия экстерриториального американского законодательства по поводу односторонних санкций США против Кубы и Ирана. ЕС в случае использования закона Хелмса—Бертона против европейских компаний в 1996 г. грозили США замораживанием американских активов и введением против официальных лиц США визового режима.

Обобщая результаты проведенного исследования, К. Александр выступает с критикой сложной и запутанной системы многосторонних санкций, основанных на решениях СБ ООН и касающихся в равной мере всех государств-членов, и приводит следующие аргументы в защиту своей позиции. Во-первых, более и менее развитые страны с разными структурами экспорта и импорта имеют неодинаковые возможности для соблюдения международных режимов санкций, одобренных 15 странами — членами СБ ООН. Во-вторых, различия в законодательствах отдельных стран усложняют механизм применения универсальных санкций. В-третьих, значительное расширение круга акторов, затрагиваемых международными экономическими санкциями (включение в «черные списки» бизнес-структур и политических организаций, благотворительных фондов и отдельных лиц), заставляет их искать пути обхода международных ограничений.

К. Александр призывает к гармонизации законодательных практик и предлагает обратить в этой связи внимание на практику ЕС. Она, по мнению автора, представляет собой модель того, как страны могут использовать региональные институты для координации и применения экономических санкций на основе взаимного согласия и уважения общепринятых правовых норм и моральных ценностей.

Признавая необходимость устранения противоречий между национальными законодательствами, автор в то же время выступает за внедрение практики использования различных инструментов для исполнения санкций в соответствии с экономическими возможностями и сравнительными преимуществами определенных стран.

Подводя итог, нужно сказать, что книгу Керна Александра по праву можно считать первопроходческим исследованием. Сконцентрировав внимание на изучении особенностей регулятивных практик отдельных государств и оценке их экономических возможностей по поддержанию тех или иных режимов санкций, автор задал новое направление в исследовании сложной и актуальной проблематики. Книга К. Александра уже вошла в список фундаментальных научных работ по проблеме санкций, и есть все основания полагать, что она останется в нем надолго.