

Журнал Личной, Национальной и Коллективной Безопасности



БЕЗОПАСНОСТЬ ЕВРАЗИИ

2(40)–2010 МОСКВА
Июль–декабрь

ISSN 1607–7334

ИЗДАЕТСЯ
НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ
С 2000 ГОДА

Выходит два раза в год (апрель, октябрь)

ШЕФ-РЕДАКТОР Вячеслав Кузнецов

Редакционный Совет	Редакционная коллегия
Вячеслав Кузнецов – Председатель Редакционного Совета, член-корреспондент Российской Академии Наук, профессор МГУ им. М.В. Ломоносова	Геннадий Сергеев – Главный редактор
Рудольф Яновский – Председатель Редакционного Совета (2000–2010, февраль), член-корреспондент Российской Академии Наук	Игорь Евдокимов – Генеральный директор
Валентина Байкова – (2000–2005) доктор философских наук, профессор	Людмила Сергеева – 1-й зам. Главного редактора
Жан Тощенко – член-корреспондент РАН	Олег Бельков – 1-й зам. Главного редактора
Вадим Кухаренко – доктор социологических наук, профессор	Эрнест Кочетов – зам. Главного редактора
Елена Морозова – доктор политических наук, профессор	Екатерина Никонорова – зам. Главного редактора
Ольга Барсукова – кандидат исторических наук, доцент	Дмитрий Данкин – зам. Главного редактора
Эдуард Фетисов – доктор социологических наук, профессор	Александр Сухарев – зам. Главного редактора
Александр Шарц – профессор Московского государственного технологического университета «СТАНКИН»	Валерий Нэх – зам. Главного редактора
	Сергей Картунов (2000–2010, октябрь), Николай Петров, Анна Кузнецова, Владимир Чалов, Илона Явчуновская, Анатолий Чернев, Мария Фивейская, Игорь Диваков

Р е д а к ц и я

Марина Панова, Светлана Шестакова, Оксана Ястреб, Денис Иванов, Илья Котов, Ксения Попова, Михаил Кузнецов, Вадим Нифтиев

Рубрики журнала	2
Сведения об Авторах, Редсовете и Редколлегии	613
Сведения о ведущих рубрики журнала «Безопасность Евразии»	616

Издатели и учредители:

Некоммерческая организация
«Фонд поддержки исследования проблем «БЕЗОПАСНОСТЬ ЕВРАЗИИ»

© Некоммерческая организация

«Фонд поддержки исследования проблем «БЕЗОПАСНОСТЬ ЕВРАЗИИ», 2010 г.

Издание зарегистрировано в Госкомпечати Российской Федерации:

«БЕЗОПАСНОСТЬ ЕВРАЗИИ» – рег. № ПИ № 77–11657 от 16 января 2002 г.

Права на Проект и Знак



защищены

Адрес издателей, учредителей, редакции: 109044, г. Москва, Саринский пр., д.13/2, стр. 3

Контактный телефон +8(495) 676-64-92,
факс +8(495) 676-44-11.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКИХ САНКЦИЙ В МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЯХ В СРЕДНЕЙ АЗИИ И ПОЛИТИКА РОССИИ В РЕГИОНЕ¹

ЗУЛЬХАРНЕЕВ Альберт Фархатович – аспирант второго года обучения
кафедры мировой политики ГУ–ВШЭ, сотрудник ПИР-Центра

Россия пересматривает политику на постсоветском пространстве. Меняются приоритеты и принципы отношений с разными членами СНГ, расширяется инструментарий – всё чаще используются экономические и информационные методы для достижения политических целей.

Одним из экономических инструментов являются торговые и другие санкции. В этой статье под санкциями подразумеваются политически мотивированные ограничения на торговлю и другие формы экономического взаимодействия, независимо от того, объявлены ли их политические цели или завуалированы.

Москва имеет неоднозначный опыт применения санкций на постсоветском пространстве. Попытки экономического давления на Грузию в 2006–2008 гг. не привели к каким-либо результатам, кроме дальнейшего обострения отношений и роста отчуждения между народами двух стран. Более того, санкции не позволили избежать военного разрешения конфликта. Запрет на поставку вина из Молдавии в 2006 г. имел некоторый эффект – президент В.Н. Воронин отошёл от антироссийской риторики, возобновились активные переговоры по приднестровскому урегулированию, но ключевые межгосударственные и региональные проблемы решены не были. Элементы политики санкций можно наблюдать в отношениях с Белоруссией, а также с Украиной до избрания нового президента в 2010.

Сложность оценки эффективности санкций против Грузии и Молдавии состоит ещё и в том, что не были заявлены цели политики в отношении этих стран. Свойство санкций состоит в том, что они могут давать эффект, но являются лишь элементом политики, эффективность которой и оценивается². Если же нет стратегии или курса, одним из воплощений которых является введение санкций, то эти меры превращаются в средство наказания, причём воздействие на страну-объект может быть совсем неадекватным, хотя руководители страны-субъекта укрепят свой образ решительных и способных дать сдачу внешнему оппоненту политиков.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ В СРЕДНЕЙ АЗИИ

До последнего времени Россия воздерживалась от экономического давления на государства Средней Азии и Казахстан в политических целях. Однако внутри региона страны активно используют санкции друг против друга, играя на преимуществах своего географического положения и других факторах взаимозависимости, прежде всего, в сферах транспорта, энергетики и водного регулирования.

Особого рода санкциями являются ограничения, вводимые в связи с водно-энергетической проблемой в регионе. Этот вопрос заслуживает отдельного рассмотрения вне рамок данной статьи. Борьба, которая ведётся странами региона, в первую очередь Киргизией, Таджикистаном и Узбекистаном, включает использование самых разных методов от повышения цен на ископаемое топливо или ограничение его поставок до развёртывания боевых частей и проведения учений в приграничных районах, как это было в 2000 г. в ходе киргизско-узбекского водно-энергетического конфликта.

Страны Средней Азии могут оказаться под санкциями нерегиональных игроков, прежде всего, в связи с характером политических режимов и несоблюдением ими прав человека. С 2005 по 2009 гг. действовали санкции Евросоюза и США против Узбекистана, отказавшего в проведении международного расследования андижанских событий мая 2005 г. Санкции были сняты, хотя Ташкент так и не допустил проведения расследования иностранными экспертами. Геополитические интересы, связанные с проведением международными силами операции в НАТО возобладали над вопросами, в связи с которыми ставились ограничения.

¹ В данной работе рассматривается применение санкций одной страны (или коалиции стран) в отношении одной или группы других стран. То есть в данном случае ключевым субъектом введения санкций является государство, и рассматривается вопрос об эффективности применения санкций для него. О проблемах применения международных санкций, в частности, по решению СБ ООН, можно узнать и познакомиться с соответствующими документами на сайте ООН, в разделе «Комитеты по санкциям Совета Безопасности ООН» <http://www.un.org/russian/sc/committees>

² Братерский М.В. Экономические инструменты внешней политики и политические риски. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. С. 100.

В последние годы отношения России со странами Средней Азии складываются непросто. Россия рассчитывает на лояльность в отношении вопросов безопасности и на развитие взаимовыгодного экономического сотрудничества, однако, всё чаще сталкивается с противодействием или, как представляется Москве, «нечестной», при этом иждивенческой политикой. В связи с этим всё чаще раздаются идеи о более активном использовании экономических инструментов для оказания давления на местные политические элиты.

Однако в Средней Азии мы имеем дело с необычными государствами: здесь существуют авторитарные и полуавторитарные режимы, при этом большую роль играют местные общины, сильные с виду государства в течение нескольких дней могут оказаться на грани коллапса, не завершён процесс перехода от традиционного общества к индустриальному, от социалистической экономики к рыночной, в борьбе течений, радикальных и умеренных групп идёт возрождение религиозной жизни, сохраняются межнациональные противоречия – все эти и многие другие процессы проходят нелинейно и накладываются друг на друга. Кроме того, над всеми странами довлеют внешние угрозы, связанные с соседством с Афганистаном и возможным серьёзным обострением обстановки вокруг Ирана.

В этих условиях использование экономических инструментов политики в отношении этих стран должно быть максимально точным и учитывать многие моменты.

В настоящей статье предлагается модель предварительной (на стадии принятия решения) оценки возможности и эффективности применения санкций с учётом особенностей среднеазиатского региона. Модель носит универсальный характер и в каждом отдельном случае должна быть модифицирована под решение конкретной задачи.

ПРИНЦИПЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВВЕДЕНИЯ САНКЦИЙ

Известно, что эффективность – отношение результата (эффекта) к затратам, обеспечившим его появление. Чем меньше затрат и больше (качественнее) результат, тем эффективнее действие. Однако и затраты и результат внешнеполитического действия носят комплексный характер. Кроме того, высокий КПД отдельного действия, которое не вписано в систему других мероприятий и не синхронизировано с ними, не всегда ведёт к успешному осуществлению всего политического замысла. Для конкретизации понятия эффективности и появления возможности её практического анализа российский исследователь А.В. Журавлев на основе изучения зарубежной политологической литературы определил три уровня использования этой категории. Первый «характеризует стартовый потенциал страны для реализации конкретной программы действий. Второй – способность реально достигать желаемого результата в любых условиях. Третий связан со способностью государства удерживаться в векторе поступательного (сообразно своим представлениям) движения по условной траектории от менее благоприятной международной среды к более благоприятным её условиям или более благоприятным позициям в пределах имеющихся условий международной среды»¹.

Представляется, что при анализе эффективности введения санкций необходимо рассмотреть как минимум три крупных блока вопросов. Для целей данной работы их можно определить следующим образом:

1. **Целеполагание** – определение желательных результатов, с точки зрения субъекта санкций, соотнесение предполагаемых результатов с целями развития страны, её видением международных и региональных отношений и общими задачами на международной арене или на конкретной территории.

2. **Параметры ситуации** – оценка и сопоставление состояния и возможностей субъекта и объекта санкций, оценка международной и региональной среды и её влияния на отношения субъекта и объекта, и конкретных действий между ними.

3. **Операционная эффективность** – оптимальный для предполагаемого результата и при заданных условиях процесс принятия решения о применении санкций, определение набора санкций, их продолжительность, ресурсное обеспечение и методы проведения.

Все эти три уровня между собой взаимосвязаны и влияют на определение друг друга.

1. Целеполагание – определение результата

Результат политического действия, частью которого является введение санкций, должен соответствовать долгосрочным целям международной и региональной политики государства (внешний аспект) и коренным национальным интересам (внутренний аспект). Один из ключевых вопросов: как достигнуть этого соответствия?

¹ Журавлев А. Параметры эффективности внешней политики в зарубежной библиографии // Международные процессы. 2006. № 3 <http://www.intertrends.ru/twelfth/006.htm> (последнее посещение 12.09.2010).

Внешний аспект. Действие задаёт прецедент и является фактором либо укрепляющим международную систему, либо её разрушающим, либо создающим новую¹. Государство-инициатор санкций должно определить эффект какого масштаба оно ожидает от действия и каким образом должны измениться отношения в регионе, чтобы соответствовать их целям.

Внутренний аспект – как добиться корреляции между целями политического действия и национальными интересами? Ключевой аспект при постановке целей – это определение интересов общества и его представлений о внешней политике. Гармонизация интересов и представлений происходит при создании и функционировании соответствующего механизма рассмотрения и принятия внешнеполитических решений.

Вывод – целеполагание: сформулированный ожидаемый, оптимальный и наиболее реальный результат политического действия, использующего санкции.

II. Параметры ситуации

Один из основных факторов, определяющих эффективность санкций – «индивидуальный подход» к стране-объекту, то есть такое изучение социально-экономической, политической ситуации и общественных настроений в стране, которое позволит определить те ключевые точки, давление на которые приведёт к наибольшему результату для страны-субъекта. При этом важно понимать, что каждая страна, исходя из исторических, географических или иных объективно заданных условий, а также предпочтений общества и его элиты, по-своему определяет ключевые интересы и расставляет приоритеты, например, в таком ряду как: безопасность личности – сохранение политического режима – территориальная целостность – экономическое благополучие – ценностная ориентация и сохранение (построение) собственной идентичности – развитие институтов государства и пр.

Чем выше приоритет, тем государство будет менее склонно к тому, чтобы менять его или каким-либо способом корректировать под воздействием санкций. Например, ограничения на экспорт или импорт того или иного товара, которые влияют на экономическое благополучие страны (интерес объекта одного уровня), став аргументом субъекта для переговоров с объектом в решении того или иного конкретного вопроса, навряд ли могут привести к смене внешнеполитической ориентации (интерес объекта другого уровня), если это является более высоким приоритетом для политической элиты, тем более, если в обществе страны-объекта существует консенсус относительно расстановки приоритетов. Наоборот, если в государстве-объекте санкций вопрос собственного обогащения и выживания является приоритетом для политической элиты, а общество неспособно этому противостоять – такие санкции могут иметь достаточно быстрый эффект, однако, результат нельзя будет назвать устойчивым, так как высок риск социального взрыва, смены элиты и внешнеполитической ориентации.

Таким образом, для обозначения параметров ситуации в целях принятия оптимального решения о санкциях, необходимо максимально чётко определить ситуацию в странах-объекте и субъекте, сопоставить их положение и охарактеризовать их отношения в региональном и международном контекстах.

СТРАНЫ СУБЪЕКТ И ОБЪЕКТ САНКЦИЙ

Две страны могут быть сопоставлены по сотням критериев с использованием самых разных методологий. При принятии решения о введении санкций, их экономические, социальные и другие последствия анализируются с точки зрения политического результата. То есть требуется проведение комплексного исследования ситуации и политического эффекта от воздействия на неё.

В таком случае целесообразно воспользоваться результатами проекта российских исследователей «Политический атлас современности», который как раз осуществляет «комплексный сравнительный анализ политических систем всех государств и разрабатывает их многомерную классификацию»².

о Необходимо определить место каждого участника (прежде всего субъекта и объекта санкций) на политической карте современности.

¹ Журавлев А. Параметры эффективности внешней политики в зарубежной библиографии // Международные процессы. 2006. № 3. <http://www.intertrends.ru/twelfth/006.htm> (последнее посещение 12.09.2010).

² Политический атлас современности: Опыт многомерного статистического анализа политических систем современных государств. М.: Изд-во «МГИМО-Университет», 2007. С. 7. Авторский коллектив проекта (интернет-версия: <http://worldpolities.org>) проводят пошаговые универсальные сравнения 192 государств (политий) мира и выстраивают их многомерную классификацию. В результате выстраиваются пять индексов – ключевых, по мнению авторов, показателей, влияющих на положение политий в мире.

Согласно методологии проекта, место каждой страны на политической карте мира определяется в соответствии с её позицией в рейтингах, которые составляются по пяти индексам: государственности, внешних и внутренних угроз, потенциала международного влияния, качества жизни и институциональных основ демократии.

В таблице 1 приводятся показатели индексов отдельных стран по 10-балльной шкале по состоянию на 2007 г.:

Таблица 1

Индексы стран Средней Азии, а также Казахстана, России, Ирана, Китая и США в Политическом атласе современности МГИМО

	Индексы				
	государствен-ности	угроз	международного влияния	качества жизни	основ демократии
Казахстан	4,45	2,27	0,14	2,04	2,10
Киргизия	0,08	7,21	0,04	1,72	2,10
Таджикистан	2,01	7,49	0,04	1,30	1,05
Туркменистан	5,31	3,74	0,05	1,70	0,03
Узбекистан	5,05	3,85	0,13	1,53	1,87
Россия	7,5	4,34	2,6	2,68	5,24
Иран	6,97	5,43	0,83	2,49	1,76
Китай	8,24	4,48	3,93	2,35	0,69
США	10	3,06	10	6,53	7,3

Источник: Составлено автором по данным: Политический атлас современности. М., 2007.

Каждый из приведённых индексов может указать те моменты, на которые необходимо обратить внимание при анализе ситуации.

Индекс государственности – используется «для определения способности государства поддерживать свое существование, обеспечивать самостоятельное развитие, решать стоящие перед ним внутренние и внешние задачи, т. е. использовать прерогативы суверена»¹. Для целей решения о санкциях анализ положения страны в рейтинге на основе индекса государственности может указать на следующие аспекты:

- **управляемость государством** – эта характеристика отражается на способности государства-субъекта использовать инструмент санкций, а объекта – реагировать на санкции. Низкий показатель управляемости может, в зависимости от ситуации, говорить как минимум о двух моментах. Первый, санкции не превратятся в фактор давления, особенно, если речь идёт о *failed state*, где кроме официального, существуют и другие центры силы, но не один из них не способен вести переговоры от страны в целом. К таким государствам сегодня можно отнести Киргизию (минимальный индекс государственности был установлен ещё в 2007 г., события весны – лета 2010 г., когда центральная власть несколько раз теряла контроль над ситуацией в стране, лишь подтверждают его точность). Второй, власть, опасаясь ещё большего снижения управляемости или понимая, что не сможет адекватно отреагировать на санкции, быстрее пойдёт на уступки;

- **приоритеты в развитии государственности** – относительно низкий показатель государственности при других высоких показателях, например, качества жизни может указывать на приоритетность социально-экономического благополучия для общества и его элиты при возможной добровольной зависимости от других государств. Может возникнуть и обратная ситуация, когда страна будет готова поступиться экономическими выгодами ради повышения уровня собственного суверенитета;

- **зависимость от иностранных государств и международных организаций** – чем ниже индекс, то есть показатель способности осуществлять суверенитет, тем больше вероятность прямого или косвенного влияния иностранных государств, а значит больше вероятность, что при введении санкций страна-субъект окажется в конфликте с третьей стороной, скорее всего более мощной, чем страна-объект.

Индекс внешних и внутренних угроз – указывает на наличие угроз территориальной целостности политическому порядку, экономике, безопасности человека, экологии и вероятности природных катастроф. Низкий показатель индекса говорит о большем количестве таких угроз и меньшей способности им противостоять. Детальное рассмотрение причин, по которым значение

¹ Политический атлас современности. С. 71.

индекса определено именно таким образом, обращает внимание на наиболее уязвимые точки, как в стране-субъекте, так и объекте санкций.

Индекс потенциала международного влияния – характеризует «механизмы вхождения государств в мировую политику и экономику, их местоположение в системе современных международных политических, экономических, военных отношений»¹. Фактически речь идёт о статусе той или иной страны в современной системе международных отношений, и чем выше такой статус, тем сложнее вводить или осуществлять санкции.

Необходимо принять во внимание, что методология используемого «Политического атласа современности» учитывает традиционные показатели международного влияния, а потому наибольшим индексом обладают «великие державы». Однако коллапс государства в любой из стран Средней Азии превращает его в центр региональной нестабильности, а учитывая, что с регионом соседствуют «мировые игроки» Индия, Китай, Россия, активно вовлечены США – развитие событий даже в самой «невлиятельной» стране приобретёт глобальное измерение.

Индекс качества жизни – характеристика потребления гражданами материальных и духовных благ, а также удовлетворения их базовых потребностей². Значение этого индекса, среди прочего, указывает на распределение благ и ресурсов в обществе, уровень неравенства и социальной мобильности. Этот индекс обращает внимание как минимум на три аспекта:

- каким образом будет распределена «нагрузка» от санкций в обществе страны-объекта;

- насколько гармоничны отношения между политической и экономической элитой и остальным обществом, ведь в случае глубокого разрыва между ними, реакция на санкции обеспеченного меньшинства и бедного большинства может сильно отличаться;

- каковы будут гуманитарные последствия введения санкций, не окажутся ли они наиболее ощутимыми для наименее влиятельной и обеспеченной части общества страны-объекта.

Индекс институциональных основ демократии – характеризует наличие и степень развитости совершенно необходимых оснований и условий для участия и контроля граждан над решением вопроса, затрагивающим их интересы³. Именно анализ показателей этого индекса может определить, на что и на кого в стране-объекте должны быть направлены санкции.

Выбор приоритетов развития и внешней политики страной-объектом, как и обусловленное другими факторами, её реальное место на политической карте мира – являются одним из основных аспектов, требующих рассмотрения при решении вопроса о введении санкций. Страна-субъект должна решить, осуществляет ли она действие, принимая систему ориентиров страны-объекта, только для того, чтобы изменить то или иное конкретное решение или стремится изменить «место» страны-объекта в политическом атласе, сменить её приоритеты. Исходя из этого, рассматриваются политические, социально-экономические факторы и общественные настроения, определяются цели, интенсивность, период действия санкций.

Отметим, что обозначенные индексы не предоставляют готовых выводов по каждому отдельному случаю, они скорее являются маркерами, которые указывают на те или иные аспекты ситуации, требующие отдельного внимания.

о Характере отношений со страной-объектом. Санкции могут быть направлены не только против противников, но и против союзников, и в таком случае они, скорее всего, будут более результативными⁴. Реальной целью таких действий является стремление дать ощутимый сигнал об угрозе изоляции при несоблюдении общих принципов и ценностей.

о Соотношение размеров и структуры экономик страны-субъекта и страны-объекта. Исторически подтверждено, что санкции вводят экономически более крупные страны против малых, а относительно равные страны действуют друг против друга только при критической значимости политических целей. Но в основе этой закономерности лежит не соотношение размеров экономик, а тот факт, что крупные экономики более развиты структурно, имеют большую диверсификацию экспорта и импорта, а значит менее уязвимы для санкций. Подтверждено, что за исключением нескольких случаев (санкции против Ирака в 1990 г. и падение его ВВП более чем на 42%), санкции существенно не

¹ Политический атлас современности. С. 110.

² Там же. С. 139.

³ Там же. С. 151.

⁴ Братерский М.В. Экономические инструменты внешней политики и политические риски. С. 89.

вливают на размер экономики и ВВП. Большинство других санкций привели к падению ВВП стран-объектов на 3–8%, что обычно не является критическим для государства¹.

В странах Средней Азии, прежде всего, в Киргизии, Таджикистане и Узбекистане доля услуг в ВВП составляет от 40 до 50%. Такой высокий процент и интенсивное развитие именно этого сектора связаны с его развитием за счёт денежных средств, которые местное население получает в виде переводов, направляемых трудовыми мигрантами из России и других стран. Таким образом, ограничение этих переводов может значительно ударить по структуре экономики и ВВП каждой из стран и привести к социальным волнениям.

Страна-субъект санкций

Для страны-субъекта необходимо рассмотреть, прежде всего, экономические последствия для неё самой от введения ограничений на отношения с другой страной, а также важно обратить внимание на факторы, которые могут привести к негативным политическим и социальным явлениям.

При планировании введения санкций необходимо просчитать и провести анализ следующих аспектов:

- **потери от снижения объемов торговли** как для производителей, так и для компаний, работающих в сфере торговых, транспортных и других услуг, в том числе, учитываются издержки, связанные с необходимостью переориентации на других экспортеров или импортеров.

Для стран Средней Азии характерна низкая заинтересованность во взаимной торговле. Доли стран региона в экспорте и импорте друг друга минимальны и редко когда превышают 2–3% (см. таблицы 1 и 2). Исключение составляет Киргизия, которая обладает наименьшими из всех соседей ресурсами для экспорта и наиболее связана торговыми связями именно с окружающими её государствами. Именно поэтому Бишкек наиболее уязвим перед санкциями со стороны ближайших соседей, которые в свою очередь практически ничего не теряют.

Таблица 2

Доля стран Средней Азии в экспорте друг друга
(в % от объема всего экспорта. Страна-экспортёр находится
по горизонтали, импортёр – по вертикали)
(доля Казахстана в экспорте Узбекистана составляет 8%)²

	Казахстан	Киргизия	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Казахстан		0,9	0,5	0,2	2
Киргизия	10,1		1,2	0,3	14,1
Таджикистан	1,7	0,4		-	-
Туркменистан	5,5	0,1	-		-
Узбекистан	8	3	-	-	

Таблица 3

Доля стран Средней Азии в импорте друг друга
(в % от объема всего экспорта. Страна-импортёр находится
по горизонтали, экспортёр – по вертикали)
(напр. доля Казахстана в импорте Киргизии составляет 20%)

	Казахстан	Киргизия	Таджикистан	Туркменистан	Узбекистан
Казахстан		0,4	0,05	0,2	1
Киргизия	20		0,1	0,03	3,8
Таджикистан	9,6	0,5		-	-
Туркменистан	2,1	0,08	-		-
Узбекистан	11	2,2	-	-	

Для всех стран региона существенную часть экспорта/импорта составляет Россия. Казалось бы, Москва может использовать этот фактор в качестве инструмента воздействия. Но важно учесть страны Средней Азии стоят на пути диверсификации своих торгово-экономических отношений, введение каких-либо санкций послужит лишь ускорению этого процесса.

¹ Братерский М.В. Экономические инструменты внешней политики и политические риски. С. 89.

² Данные таблиц 2–5 рассчитаны по материалам ресурса Международного торгового центра ЮНКТАД/ВТО Trade Map Trade Statistics for International Business Development
http://www.trademap.org/Country_SelProductCountry_TS.aspx (последнее посещение 12.09.2010).

Таблица 4

Доля России в экспорте стран Средней Азии и Казахстана

	Объем экспорта (тыс. долл. США)	Объем экспорта в Россию (тыс. долл. США)	Доля России в экспорте (%) (место) в экспорте
Казахстан	43,195,760	3,546,967	8(3)
Киргизия	1,178,274	185,590	15,7(2)
Таджикистан	854,440	214,156	25(1)
Туркменистан	1,112,226	45,061	4(9)
Узбекистан	3,626,930	846,344	23(2)

Таблица 5

Доля России в импорте стран Средней Азии и Казахстана

	Объем импорта (тыс. долл. США)	Объем импорта из России (тыс. долл. США)	Доля России в импорте
Казахстан	28,408,680	8,896,565	31,2(1)
Киргизия	2,973,867	1,089,623	36,6(1)
Таджикистан	2,487,005	572,389	23(2)
Туркменистан	4,991,871	948,495	19(1)
Узбекистан	7,539,104	1,693,349	22,4(1)

• **потери от снижения объемов торговли для потребителей**, связанные с ростом цен на товары и услуги, на которые распространены ограничения и снижением ассортимента;

• **удешевление стоимости активов** в стране-объекте санкций, принадлежащих компаниям страны-субъекта санкций¹;

• **потеря рынка страны-объекта или доступа к её активам**. Если государство-субъект вводит ограничения на участие своих компаний в экономической жизни государства-объекта, то их место, скорее всего, будет занято, либо местными компаниями, либо представителями других стран, особенно с учётом быстрого развития новых мировых экономических центров. У многих существуют представления о том, что Россия и страны Средней Азии связаны тесными экономическими узами. Однако часто это только видимость. «Кроме миллиона трудовых мигрантов и русского языка, Россию и Киргизию сегодня почти ничего не связывает. В Киргизии нет ни одного российского банка, русские школы выглядят убого на фоне новеньких турецких и арабских школ. Перспективные кадры едут получать образование в Стамбул. Российский бизнес представлен "Газпромом", средний и мелкий бизнес не прижились», – так оценивает ситуацию эксперт². В бывшие республики активнее, чем Россия, инвестируют Евросоюз, США, Китай, Япония и другие страны – экономической диверсификации Москве пока противопоставить нечего.

Как и на всём постсоветском пространстве торгово-экономические ограничения и снижение экономического взаимодействия будут вести к уменьшению использования русского языка.

о **Способность заменить потери**, связанные с ограничениями в торговле и инвестициях.

Кроме расчёта последствий введения ограничений на торговлю и инвестиции, необходимо пристально рассмотреть возможность использования других способов экономического давления, прежде всего, применения инструментов, направленных на блокирование финансовых операций. Для этого стране-субъекту необходимо иметь технические возможности, позволяющие контролировать финансовые потоки. Учитывая высокий уровень коррупции и интенсивность отмывания денежных средств представителями политической элиты региона – мониторинг и контроль за финансовыми потоками мог бы стать реальным рычагом воздействия на местных руководителей. Однако пока Россия не располагает здесь необходимыми возможностями, более того, накладываются ограничения на деятельность российских финансовых институтов, как это было при правлении К. Бакиева в Киргизии.

Страна- объект санкций

При рассмотрении вопроса о введении санкции, а в случае положительного решения, об их наборе и интенсивности наиболее важным остаётся комплексное изучение ситуации в предполагаемой стране-объекте этих санкций.

Обозначим основные аспекты политической и экономической обстановки в стране-объекте, которые должны быть подвергнуты анализу при решении вопроса о санкциях.

¹ Братерский М.В. Экономические инструменты внешней политики и политические риски. С. 89.

² Козюлин В. Цена вопроса. // Коммерсант. 14 сентября 2010. № 169. <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1499302> (последнее посещение 14 сентября).

о Характер политического режима и политической системы:

- для определения того, чьи интересы реализуются во внешнеполитических решениях (частные интересы стоящих у власти политиков, общегосударственные интересы, насколько они совпадают) для выработки оптимального набора и направленности санкции. Необходимо обратить внимание на то, кто может прийти на смену группам, оказавшимся под давлением, не окажутся ли у власти ещё менее желательные и более радикально настроенные в отношении страны-субъекта лица;

- для того чтобы понять будут способствовать санкции усилению или ослаблению режима и системы. В условиях низкого уровня государственности – смещение режима может привести к полной потере управляемости и хаосу в стране, что негативно отразится на региональной безопасности;

- факт введения санкций скорее негативно отразится на силах, склонных ориентироваться на страну-субъект;

- необходимо обратить внимание на политический цикл в стране-объекте – предвыборная ситуация в стране не будет способствовать адекватному реагированию как правящей группы, так и оппозиции на санкции и необходимость ведения переговоров.

А.Д. Богатуров ёмко обозначил общественно-политическую систему каждой из стран региона как «сдвоенную», совмещающую два уклада: «анклав советского (современного)...и родоплеменного, этногруппового, регионального (традиционного)»¹. В современности это означает и высокий уровень криминализации власти. При использовании любых рычагов экономического давления на политические элиты Средней Азии необходимо учитывать, во-первых, они могут не представлять коренные интересы своего народа, но, во-вторых, другой легитимной власти может и не быть. На место неустойчивых авторитарных режимов рвутся политические и религиозные экстремисты, приход к власти которых на волне социального взрыва отнюдь не будет способствовать укреплению региональной безопасности.

о Социально-экономическая структура:

- уровень специализации экономики – доля той или иной отрасли в ВВП, доля населения, занятого в отрасли, или доля населения, благополучие которой связано с функционированием отрасли, оказавшейся под давлением санкций;

- структура рынка – соотношение внутреннего потребления и экспорта определённого товара;

- готовность страны-объекта быстро наладить производство товара, на импорт которого введены ограничения (особенно в сфере военных технологий или атомной промышленности);

- способность преодоления последствий введения экономических санкций – возможно-сти для диверсификации экспортного и импортного ассортимента и маршрутов поставок.

Важно отметить, что санкции могут иметь и некоторые позитивные последствия для экономики страны-объекта

- эффект «санации» экономики – заставляет повышать качество, выходить на новые рынки, новые торговые пути, оптимизировать системы управления, затраты, то есть в жёстких условиях усиливать ту или иную отрасль;

- развитие внутреннего производства и потребления, в частности рост прибыли местных производителей, что может иметь и политический эффект, например, укрепление правящего режима.

МЕЖДУНАРОДНАЯ СРЕДА

Кроме рассмотрения обстановки в странах субъекте и объекте санкций, а также сопоставления их между собой, для определения параметров ситуации требуется охарактеризовать внешнюю, то есть международную среду.

о Отношения страны-объекта со странами мира – включённость в систему союзов и региональных организаций.

Для внешней политики стран Средней Азии характерна многовекторность. И это не прихоть отдельных политических лидеров, это исторически обусловленное естественное

¹ Богатуров А.Д., Дундич А.С., Троицкий Е.Ф. Центральная Азия: «отложенный нейтралитет» и международные отношения в 2000-х годах. Очерки текущей политики. Выпуск 4. Научно-образовательный форум по международным отношениям. М., 2010. С. 13–15.

состояние¹. Скорое требование вывести базу США из Узбекистана в 2005 г. и присоединение страны к ОДКБ стали подтверждением «обратного эффекта» санкций, ведённых западными странами. Однако это может быть не последним решением Ташкента, следующего стратегии «неустойчивого присоединения»².

- о **Возможность создания коалиции страной-субъектом**: – появление такого ad hoc союза повышает результативность достижения режима санкций.
- о **Факторы региональной политики и экономики** – необходимо внимательно рассмотреть региональные отношения, географическое положение, структуру союзников – противников, нейтральных стран в регионе, связанные с этим возможности преодолеть транспортные и другие ограничения. В регионах могут складываться сложные конфигурации, а санкции ударять не только по противникам, но и по союзникам страны-субъекта.
- о **Вероятность ухудшения международной обстановки и риск возникновения войны** – санкции могут привести к радикализации настроений в обществе и политической элите страны-субъекта. Кроме того, меры, предпринимаемые для фактического осуществления санкций, могут привести к возникновению вооружённых инцидентов, перерастающих в войну.

Определение параметров ситуации – вывод: в результате рассмотрения обозначенных аспектов должны быть получены ответы на два вопроса: первый – необходимы ли санкции, второй – при положительном ответе на первый – какой должен быть характер санкций и какие последствия их введения можно ожидать.

1. Необходимы ли санкции?

Санкции являются одним из экономических и дипломатических инструментов осуществления внешней политики. Причём, это одно из наиболее затратных средств для государства – инициатора, так как ведёт к потерям для его экономических агентов, требует напряжения административного и силового аппарата, может негативно отразиться на международном положении страны. Санкции – это метод демонстративный и жёсткий, подразумевающий изоляцию страны-объекта и имеющий существенные гуманитарные издержки. Однако при всех недостатках, санкции имеют важное достоинство, из-за которого они и используются – предполагается, что данный инструмент нацелен на избежание применения военной силы для оказания давления на другую страну.

Необходимо понимать, что санкции могут быть альтернативой военной силе, но они наиболее затратны по сравнению с другими способами экономического и политического давления, а значит, поиск инструментов воздействия на другого актора должен начинаться не с санкций.

Санкции могут быть использованы для демонстрации силы, политического и экономического превосходства, информационного давления, но для достижения более «конструктивных» результатов необходимо рассмотреть возможности использования других инструментов.

Если решение о санкциях все-таки принято, то результаты изучения параметров ситуации должны быть использованы для адекватного прогнозирования последствий осуществления санкций и определения их характера: набора, последовательности реализации, направленности, интенсивности и срока использования.

III. Операционный уровень:

Постановка целей, определение желательного результата и оценка параметров ситуации задают рамки рассмотрения решения о введении санкций и их осуществления. Но сами санкции являются системой мер, от качества разработки, планирования и реализации которых зависит возможность достижения поставленных целей. Поэтому не менее важно обозначить принципы, как принятия решения, так и проведения санкций.

Механизм принятия решений. Принципы, согласно которым строится процесс принятия решения о санкциях, не отличается от требований к выработке любого другого эффективного внешнеполитического действия. Такой процесс должен обеспечивать взвешенность, сбалансированность, точность и своевременность решения. В отношении санкций особое внимание должно быть уделено вопросу гармонизации внутренних интересов, так как введение санкций означает, что для достижения общих целей государство, так или иначе, должно поступиться ин-

¹ Этот вывод обоснован в книге: Казанцев А.А. «Большая игра» с неизвестными правилами: мировая политика и Центральная Азия. М.: Наследие Евразии, 2008. С. 29–105.

² Богатуров А.Д., Дундич А.С., Троицкий Е.Ф. Центральная Азия: «отложенный нейтралитет» и международные отношения в 2000-х годах. С. 66.

тересами отдельных политических, экономических, а, возможно, и социальных групп, а также отдельных регионов. При этом важно отсеять интересы теневых структур, криминальных групп, так как инструмент государственного принуждения, каким являются санкции, очевидно, может быть использован только в целях, которые признаются благом всем обществом.

Проведение санкций. Как и любые внешнеполитические меры, санкции смогут принести необходимый результат, если будут хорошо спланированы, чётко и своевременно осуществлены. Поскольку в реализации санкций заняты многие ведомства, необходим координирующий центр, обеспечивающий не только взаимодействие государственных структур, эти механизмы должны быть отработаны заранее, но гарантирует соответствие принимаемых мер на каждом участке целям, для которых санкции осуществляются.

В отношении стран Средней Азии необходимо предусмотреть возможности для защиты граждан России и русских жителей.

Проведение санкций требует информационной поддержки, так как в отличие от многих других инструментов, является мерой демонстративной. Возможности информационного сопро-вождения должны также просчитываться заранее.

Выводы

Сопоставление указанных блоков: целеполагания – оценки ситуации – осуществления решения – позволяет понять соразмерность цели, средств, возможных потерь для страны субъекта при осуществлении санкций против страны-объекта. При этом важно учитывать, что логика действий страны-субъекта и объекта могут отличаться, поэтому важно сопоставление двух стран по многим критериям и с использованием научной методологии. Обе страны взаимодействуют в определённой международной среде и этот аспект также необходимо учитывать.

Что это означает для политики России в отношении стран Средней Азии? Коренным интересам нашей страны, связанным с безопасностью России, соответствует поступательное социально-экономическое и политическое развитие стран Средней Азии, что должно привести к укреплению государственности, сокращению социальной базы для экстремизма, терроризма, существования организованной преступности.

При этом необходимо учитывать, что подобное развитие может происходить при понимании как внутренними, так и внешними игроками «нераздельности безопасности» в регионе, обусловленной географическими реалиями¹.

России для проведения активной политики в регионе необходимы эффективные контр-агенты, способные реагировать на внешние факторы, к которым можно отнести и санкции. Экономические, как и любые другие инструменты внешней политики не могут использоваться в отношении стран, находящихся в стадии распада и внутреннего конфликта. Сегодня действия России должны быть направлены на развитие государственности стран региона, их национальных хозяйств и общей региональной экономики. Такое целеполагание и должно обеспечить точность использования экономических инструментов в среднеазиатской политике России.

¹ Богатуров А.Д., Дундич А.С., Троицкий Е.Ф. Центральная Азия: «отложенный нейтралитет» и международные отношения в 2000-х годах. С. 9.