

САНКЦІЇ У ЗОВНІШНІЙ ПОЛІТИЦІ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ

Стаття присвячена аналізу місця та ролі санкцій як інструменту зовнішньої політики Великобританії. Прослідковується еволюція санкційної політики країни у біполярну та постбіполярну добу. При цьому відзначається, що політика застосування санкцій Великобританією зазнає концептуальної трансформації від принципу односторонності (етап «холодної війни») до багатосторонності в контексті системної еволюції міжнародних відносин. До того ж, як відзначається, криза у Перській затоці у 1990-1991 рр. призвела до розробки стратегії цільових («розумних») санкцій.

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

Статья посвящена анализу места и роли санкций как инструмента внешней политики Великобритании. Отслеживается эволюция санкционной политики государства в bipolarный и постbipolarный период. При этом отмечается, что политика использования санкций Великобританией претерпевает концептуальную трансформацию от принципа односторонности до мультилатерализма в контексте системной эволюции международных отношений. Кроме того, как подчеркивается, кризис в Персидском заливе в 1990-1991 гг. привел к разработке стратегии целевых («умных») санкций.

Ключевые слова: санкции, Великобритания, 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 UK's foreign policy. It is observed the evolution of imposition of sanctions by Great Britain in bipolar and postbipolar periods. Moreover, it is stressed that British policy of sanctions transforms from unilateral (cold war period) to multilateral sanctions (contemporary world stage) depending on international system. Above all, it's underscored that Persian Gulf crisis in 1990-1991 promoted appearance of new sanctions strategy is called as «targeted» («smart») sanctions' concept.

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

Із завершенням «холодної війни» та ідеологічного протистояння у світі не зникли напруга у системі взаємодії міжнародних акторів. Більше того, постбіполярний світовий порядок характеризується зростанням чисельності і частоти міжнародних конфліктів, антагонізмом національних інтересів центросилових держав, що у сукупності призводить до суттєвих зрушень у структуризації міжнародно-політичного простору. Це позначається на глобальних характеристиках міжнародного середовища, кристалізації нових викликів міжнародної безпеки. Серед них з особливою гостротою постають міжнародний тероризм, у тому числі загроза ядерного тероризму, транскордонна організована злочинність, наркобізнес, політичний і релігійний екстремізм, неконтрольо-

вані локальні конфлікти, що здатні підірвати основи світової стабільності.

У зв'язку з цим, міжнародним співтовариством протягом 1990-х – 2000-х рр. були зроблені спроби удосконалити принципи і механізми підтримки міжнародного порядку. Серед таких інструментів широке визнання отримали санкції як рестриктивні методи зовнішньополітичного впливу. Отже, з огляду на вищезазначене, спробуємо дослідити роль санкцій у зовнішньополітичній діяльності Великої Британії, країни, що посідає друге місце в світі після США за частотою застосування даного засобу у досягненні національних інтересів. У свою чергу, доцільність проведення поглибленого аналізу окресленої проблематики в Україні зумовлюється такими факторами: по-перше, практич-

ною відсутністю вітчизняних наукових розвідок з означеного питання на фоні збільшення наукових досліджень з проблеми в США, країнах ЄС, Японії та Росії; по-друге, розширенням світовим співтовариством кола міжнародно-політичних завдань, що вирішуються за допомогою санкцій; по-третє, тренд глобалізації зумовив інтенсифікацію зв'язків міжнародних суб'єктів, що у принципі прирівняло ізоляціонізм до аутсайдерства, адже економічна взаємозалежність звела до мінімуму можливість окремишнього виживання держави; по-четверте, Україна як учасник світової політики не може не брати до уваги тенденції розвитку міжнародно-політичних процесів, враховуючи навіть і той факт, що наша держава неодноразово ставала об'єктом міжнародних санкційних заходів.

Зважаючи на те, що практика використання санкцій для досягнення цілей зовнішньої політики Лондоном активно поширюється після завершення Другої світової війни, це зумовить хронологічні рамки нашої роботи. Проте, враховуючи велику кількість емпіричного матеріалу (епізодів накладання санкцій), ми будемо обмежуватися лише тими ситуаціями, що справили суттєвий вплив на санкційну політику країни у цілому та покликані були вирішити стратегічні зовнішньополітичні завдання.

У період «холодної війни» санкційну політику Великобританії визначали два фактори: 1) специфіка міжнародного середовища, зокрема біполярність і партнерство із США; 2) розгортання національно-визвольних рухів у колоніях Великої Британії.

Національно-визвольний рух у колоніях, що активізувався із завершенням Другої світової війни, значно підірвав позиції колишньої могутньої метрополії Великобританії на міжнародній

арені. Більше того, Великобританія втрачала не тільки сфери впливу, а й багаті природними та людськими ресурсами території і це на ґрунті загострення конкуренції за енергоресурси. Тому британський уряд намагався застосовувати будь-які важелі стримування потужної деколонізації з метою зберегти в фарватері власної політики колишні землі, або принаймні адаптувати економіку Великобританії до дестабілізуючого чинника.

Однак в умовах біполярності важко було діяти «традиційними» засобами, насамперед, військовою інтервенцією, адже на захист об'єкту інтересів колишньої метрополії могла стати одна з наддержав, які підтримували процеси деколонізації у світі. Суецька криза 1956 р. стала яскравим прикладом складності нового порядку, Великобританія втратила підтримку найближчого союзника – США – у власній кампанії і разом з Францією та Ізраїлем зазнала осуду з боку СРСР і міжнародної спільноти [1].

Фактично ця історична подія і реакція на неї з боку інших акторів стала переламним моментом у коригуванні зовнішньополітичної діяльності Великобританії і прийнятті рішення щодо оптимізації зовнішньої політики шляхом застосування альтернативних механізмів дії. Прийнятним засобом впливу були визнані економічні санкції. За визначенням американського вченого П. Валенстіна, санкції стали альтернативою до «слів та війни» [2].

Протягом доби біполярності Великобританія 8 разів вводила режим санкцій, з них лише 2 епізоди одностороннього застосування санкцій (1971 р. – Мальта і 1982 р. – Аргентина), які були відносно простими, недовготривалими та успішними (див. табл. 1).

Таблиця 1

Економічні санкції Великобританії у біполярну добу¹

Роки	Держави (суб'єкти)-ініціатори санкцій	Цільова держава	Цілі держав, що вводили санкції
1951-1953	США, Великобританія	Іран	1) Скасування націоналізації нафтових родовищ 2) Дестабілізація уряду Моссадика
1956	США, Великобританія, Франція	Єгипет	1) Забезпечення свободи судноплавства Суецького каналу 2) Компенсація за націоналізацію каналу
1965-1979	Великобританія, ООН	Родезія	Забезпечення прав чорношкірого населення
1971	Великобританія	Мальта	Відновлення договору безпеки
1972-1979	США, Великобританія	Уганда	1) Покарання за вигнання азіатів 2) Покращення прав людини 3) Дестабілізація уряду Аміна
1982	Великобританія	Аргентина	Вивід військ з Фолклендських островів
1985-1991	США, Британська Співдружність	Південна Африка	Завершення політики апартеїду
1988-...	США, Великобританія, ООН	Сомалі	1) Покращення прав людини 2) Завершення громадянської війни

¹ За матеріалами дослідження Hufbauer G., Schott J., Elliott K. Economic Sanctions Reconsidered. – Washington D.C.: Peterson Institute, 2007. – 233 p.

Найбільш складними та суперечливими випадками санкціонування за участі Великобританії у біполярний період є комплексні економічні дії проти режимів Родезії та Південної Африки.

Після одностороннього проголошення незалежності білою меншиною в Родезії 11 листопада 1965 р., Великобританія застосувала низку економічних санкцій, які призвели до повної заборони родезійського експорту та імпорту на британській території, і ембарго на всі фінансові операції британських підданих з Родезії. Всі країни Співдружності наслідували прикладу Великобританії. Крім того, Сполучені Штати Америки і Франція ввели в грудні 1965 року ембарго на нафту; Франція також обмежила імпорт тютюнових виробів і цукру. ООН оголосила обов'язкові санкції 16 грудня 1966, які до 1968 року склали заборону на всю родезійську торгівлю (за винятком деяких гуманітарних предметів), ембарго на капітал держави, а також розрив дипломатичних відносин [3].

Родезія, яка зазнала жорсткого режиму санкцій у 1960-х роках, є класичним прикладом того, який хибний ефект можуть мати санкції для економічної і, у свою чергу, політичної системи. Через заборону на традиційний родезійський експорт, особливо тютюнову продукцію, очікувалося, що санкції приведуть до високого рівня безробіття та заворушень серед білого населення Родезії. Але цього не сталося, оскільки нові галузі імпортозаміщення поглинули велику частину надлишкової робочої сили. У період з 1965 до 1975 року промислове виробництво в Родезії зросло на 88 %, а діапазон продукції збільшився з 602 продуктів в 1963 році до 3837 в 1970 році, шість з дев'яти галузей інфраструктури найбільш динамічно розвивалися, зокрема виробництво хімічних речовин, нафтопродуктів і будівництво [4].

Вчені встановили, що «введення жорсткого контролю за імпортом, особливо на споживчі товари, обумовлене падінням експорту, призвело до значного розвитку імпортозаміщення. Нові фірми були побудовані, а старі розширили виробництво» [5]. Родезія була об'єктом одних з найбільш жорстких санкцій в історії і, в той час як існували суттєві проблеми у забезпеченні необхідного міжнародного співробітництва, щоб зберегти режим санкцій, родезійський досвід є наочним прикладом потужних стимулів для економічного розвитку за умови застосування санкцій.

Усе це йде врозріз із міжнародною практикою використання економічного тиску та уявленнями щодо механізму дії санкцій державами-ініціаторами. Коли санкції були вперше введені Великобританією в 1965 році британський уряд був впевненим, що його стратегія призведе до повалення режиму Яна Сміта. На початку 1966 року британський прем'єр-міністр Гарольд Вільсон заявив, що санкції скинуть родезійський уряд «протягом декількох тижнів» [6]. Міністр у справах Співдружності Ернест Боуден рік потому заявляв:

«Дайте трохи часу – і це не буде більше, ніж за шість тижнів – я думаю, ви будете цілком задоволені результатами обов'язкових санкцій» [7]. Навіть журналісти «The Economist» відмовилися від свого зазвичай стриманого тону і заявили, що жорстких санкцій «безсумнівно, буде достатньо, щоб родезійська економіка зазнала краху практично протягом декількох місяців» [8]. Ці прогнози виявилися абсолютно невірними. Уряд Сміта не був поваленим за декілька тижнів чи місяців. Знадобилося 14 повних років, поки уряд Родезії погодився на врегулювання проблеми рівності прав чорної більшості населення шляхом переговорів у 1979 р. [9].

Одним з непередбачуваних наслідків санкцій у даному випадку є створення захищеного ринку для вітчизняних виробників імпортозамінної продукції. Санкції є не захистом, а швидше функціональним еквівалентом. Будь-який з ряду зовнішніх факторів може зробити міжнародну торгівлю більш дешевою чи дорожчою, так само як допомогти чи завдати шкоди власникам і користувачам щодо дефіцитних ресурсів [10].

Інший епізод застосування економічних санкцій Великобританією стосується заборони на поставки зброї Південній Африці в 1977 р. Кім Хоуелс, міністр закордонних справ у справах Співдружності, зазначає: «Санкції проти Південної Африки, безсумнівно, підкреслили ізоляцію держави, і я думаю, що це почуття ізоляції... це дуже важливо. Ідея стати ізгоем на міжнародній арені певним чином змушує зосередитись; хоча б деяких урядовців. Санкції збільшили витрати Південної Африки на виплату міжнародних кредитів, що було, звичайно, одним з факторів рішення уряду перейти до реформ, а поступове скасування санкцій допомогло забезпечити підтримку таких реформ» [11].

Однак і цього разу санкції не принесли швидких результатів. Проте зростаюча ізоляція Південної Африки, одним з елементів якої є дія саме економічного тиску і розрив відносин із впливовими державами, а також відсутність підтримки позицій у Європі та Північній Америці, допомогли переконати південноафриканський уряд і його прихильників, що їх спроби зберегти перевагу білошкірого населення в кінцевому підсумку приречені на провал.

Отже, санкції, які застосовувала Великобританія, не мали значної ефективності через втрату важелів впливу на цільові держави ще до введення режиму економічного тиску. Крім того, британський уряд мав ретельно планувати дії в умовах конфронтації двох наддержав та їх блоків.

Після ерозії біполярної системи і в умовах формування нового світопорядку Великобританія не використовувала односторонніх санкцій, що пояснюється такими причинами: завершення «холодної війни» проклало шлях до міжнародної кооперації великих держав, що було неможливо у біполярну добу через антагонізм національних інтересів наддержав; цілковитою втратою коло-

ніальних володінь, що призвело до відсутності сфер британського впливу в традиційному розумінні післявоєнного устрою; і ведення політики країни у фарватері Сполучених Штатів Америки. Остання причина викликала залучення Великобританії у режими колективних санкцій, принаймні з американською стороною.

Найбільш яскравим епізодом використання санкцій як зовнішньополітичного інструмента Великобританії (хоча й у форматі багатосторонніх дій) є кампанія проти Іраку у 1990-ті роки.

Зокрема, британські політики вважають режим всеосяжних санкцій, спрямованих на припинення агресії в Перській затоці, ключовою подією в еволюції політики санкцій країни. Адже саме з цього періоду особливу увагу приділяють гуманітарним втратам як наслідкам економічного тиску, що стали одним з головних факторів на підтримку застосування цільових санкцій як зміну всеосяжному впливу [12].

Досвід всеосяжних санкцій щодо Іраку є предметом дискусій серед британських вчених і політиків. Наприклад, Карне Росс, Перший Секретар постійного представництва Великобританії при ООН з 1999 до 2003 рр., заявив: «Я не думаю, що всеосяжні економічні санкції коли-небудь будуть застосованими проти будь-якої країни, ніколи взагалі, враховуючи що вони зробили з іракським народом» [13]. Крім того, Ганс фон Шпонека, Координатор ООН з гуманітарних питань в Іраку в 1998-2000 рр., стверджував, що достатньо лише виключити з санкціонування гуманітарні товари для того, щоб «обмежити тягар людських втрат від всеосяжних економічних санкцій і зробити їх використання легітимним» [14]. Саме війна у Перській затоці у 1990-1991 рр. призвела до появи концепції «цільових» («розумних») санкцій, інакше кажучи, адресних санкцій.

З огляду на ту важливість, яку надають британські вчені та політики питанням ефективного застосування санкцій у XXI, у березні 1999 р. уряд Великобританії визначив принципи використання санкцій як інструмента зовнішньої політики, за якими санкції повинні:

- вражати цілі (режими, окремих суб'єктів), а не широке населення країни;
- мати винятково мінімальний вплив на невинних громадян;
- мати чіткі цілі, добре визначені і реалістичні вимоги, з якими може погодитись цільова

держава, і зрозумілу стратегію відходу (зняття санкцій);

- мати ефективний механізм застосування та примусу усіма країнами, особливо – сусідніми з цільовою;

- уникати непотрібного зворотнього впливу на економічні та торговельні інтереси Великобританії [15].

Проголошенням даних принципів Великобританія підтвердила намір повноцінно застосовувати санкції як інструмент зовнішньої політики. Зокрема, британський уряд визначив достатньо актуальні пріоритети для його оптимального використання, насамперед те, що санкції повинні бути спрямованими на певну ціль (режим, окремі суб'єкти), а не завдавати шкоди населенню цільової держави. У перспективі дотримання вищезазначених принципів буде здатним легітимізувати застосування такого роду економічного впливу, що надасть санкціям більшої ефективності у досягненні поставлених цілей.

Крім того, у постбіполярну добу зміцнюється і розширюється нормативно-правова база Великобританії щодо санкційної політики. Зокрема, у 1999 р. приймається Закон про міграцію та надання притулку, 2002 р. – Закон про експортний контроль, у жовтні 2009 р. – Наказ про фінансові обмеження щодо Ірану.

Таким чином, використання Великобританією санкцій як інструменту стримування розпаду колоніальних володінь та збереження впливу на колишніх залежних територіях було недостатньо ефективним в біполярну добу. Наявність конфронтації між США та Радянським Союзом суттєво зменшувала простір для застосування власних важелів впливу, а консенсус наддержав у питаннях деколонізації підірвав можливості втримати британські сфери впливу.

З розпадом колоніальної системи, а згодом й краху біполярності вищезазначені перешкоди для ефективного ведення режиму санкцій зникли, як і фактично цілі для їх реалізації. Тому в постбіполярний період Великобританія бере участь лише в колективних санкціях (ООН, ЄС) для підтримки миру та безпеки. Досвід від застосування економічного тиску дозволив британському уряду визначити принципи політики санкцій, що мають велике значення для оптимізації використання її як засобу досягнення національних інтересів Великобританії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Киссинджер Г. Дипломатия / Г. Киссинджер ; [пер. с англ. Львова В. В.; послесл. Арбатова Г. А.]. – М. : Ладомир, 1997. – С. 481.
2. Wallensteen P. International Sanctions: Between Words and Wars in the Global System / P. Wallensteen, C. Staibano. – New York : Frank Cass, 2005. – P. 3.
3. The Impact of Economic sanctions. Volume I: Report // House of Lords. Select Committee on Economic Affairs. – London: The Stationery Office Limited, 2007. – P. 14.
4. Strack H. Rhodesia: The Case of Sanctions / H. Strack. – Lincoln : University of Nebraska Press, 1976. – P. 90.
5. Crawford G. Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality / G. Crawford. – New York : Palgrave, 2001. – P. 145.

6. Anglin D. United Nations Economic Sanctions Against Rhodesia and South Africa // *The Utility of Economic Sanctions* / ed. David Leyton-Brown. – London: Croom-Helm, 1985. – P. 87.
7. Grieve M. Economic Sanctions: Theory and Practice / M. Grieve // *International Relations*. – Vol. 3. – Oct. 1968. – P. 435.
8. Economist Intelligence Unit // *Quarterly Economic Review of Rhodesia, Zambia and Malawi*. – Vol. 5. – Dec. 1965. – P. 2.
9. Economic Sanctions as Tools of Foreign Policy / RepAort to the Chairman. Committee on Foreign Relations, U.S. Senate. – Washington, D.C.: DIANE Publishing, 1993. – P. 15.
10. Economides S., Wilson P. The Economic Factor in International Relations: a Brief Introduction / S. Economides, P. Wilson // *Library of international relations*. – Vol. 19. – London : I.B.Tauris, 2001. – P. 5.
11. The Impact of Economic sanctions. Volume I: Report // House of Lords. Select Committee on Economic Affairs. – London: The Stationery Office Limited, 2007. – P. 15.
12. International Development Committee 2nd Report (1999-2000): The Future of Sanctions. – London: The Stationery Office Limited, 2001. – P. 45.
13. The Impact of Economic sanctions. Volume I: Report // House of Lords. Select Committee on Economic Affairs. – London: The Stationery Office Limited, 2007. – P. 16.
14. Council of the EU Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy, 8 December 2005.
15. International Development Committee 2nd Report (1999-2000): The Future of Sanctions. – London : The Stationery Office Limited, 2001. – P. 84.

Рецензенти: Тригуб П. М., д.і.н., професор;
Простова О. І., к.політ.н.

© Седляр Ю. О., 2010

Стаття надійшла до редколегії 12.11.2010 р.