

А.Ж. Турханова*, А.У. Исаева, А.К. Базарбай

*Евразийский национальный университет имени Л.Н. Гумилева, Астана, Казахстан
(E-mail: sajasata@mail.ru; akezhan0810@gmail.com; ainurissayeva79@mail.ru)*

История и политика трансформации экономических санкций в современных международных отношениях: от механизма принуждения к инструменту глобального управления (на примере санкционной политики США в отношении Китая)

На сегодняшний день в международной политике наблюдается трансформация (изменение) понимания экономических санкций. Если ранее экономические санкции носили лишь негативную окраску и понимались как инструмент принуждения или манипуляции, то сейчас с появлением явления — глобального управления — экономические санкции приобрели и иное, несколько положительное, значение, а именно — инструмента глобального управления. Известно, что экономические санкции применяются как инструмент управления во внешней политике США, помогающего в реализации национальных интересов государства. В статье рассмотрены цели и задачи правительства США при использовании экономических санкций в адрес правительства Китая. В связи с чем, авторами было принято решение проведения Mapping-анализа основных целей и задач правительства США для выявления эффективности использования экономических санкций в глобальном управлении и проведения внешней политики страной на примере внешнеполитических действий США.

Ключевые слова: экономические санкции, КНР, США, «торговая война», геополитические интересы, COVID-19, кибербезопасность, национальные интересы, противоспутниковое оружие, права человека.

Введение

В современных реалиях международных отношений мы наблюдаем тенденцию все более активного использования (применения) государствами экономических санкций. Несмотря на то, что санкции, несомненно, имеют некий негативный оттенок и характеризуются, как инструменты «принуждения» или меры по ограничению, следует признать, что они используются государствами для проведения своей политики и достижения различных политических задач, особенно это ярко выражено в сфере международно-экономических и торговых отношений между странами. Определение экономических санкций имеет несколько иное понимание, исходя из особенностей отраслей науки, в которых они рассматриваются. Так, если анализировать сущность санкций, исходя из правовой отрасли человеческих знаний, то определение санкций будет неразрывно связано с некой формой наказания, которое применяется акторами международных отношений в отношении друг друга в одностороннем либо в коллективном порядке. Это касается не только классических акторов международных отношений, как государства, но и международные организации могут применять в отношении государств, либо других организаций, в качестве ответа на какие-либо нарушения принципов и норм международного права, либо договоренностей и обязательств в международном сообществе. В теории международных отношений и политологии экономические санкции рассматриваются в качестве инструментов влияния на политику страны-«нарушителя» норм или принципов (правил), который позволяет, как бы, «возвратить» ее поведение в необходимые рамки страны-инициатора.

Как бы мы не отрицали, объективным будет признать, что применение санкций и вместе с ними возникающее экономическое давление, имеет свойство реализоваться через запреты или ограничения, накладываемые на внешнеторговые, финансовые операции и влиять на инвестиционную активность страны — адресата. В статье рассматриваются односторонние экономические санкции, которые были наложены на США в отношении КНР, путем анализа влияния наложенных экономических санкций, а также их цели, задачи и степень влияния санкций на страну-адресата. Выбор кейса «США–Китай» был обоснован тем, что в рассматриваемом примере присутствует значительный

* Автор-корреспондент. E-mail: sajasata@mail.ru

спектр мер ограничения: от повышения торговых пошлин до ограничения экономической деятельности отдельных лиц на территории обеих стран.

Методы исследования

История трансформации экономических санкций показывает, что в современном мире санкции трансформировались в самостоятельный инструмент международной политики, которые применяются, преимущественно, очень развитыми странами или сверхдержавами. В современном мире экономические санкции активно используются США для продвижения и защиты своих национальных интересов на международной арене. Одной из стран-адресатов американских экономических санкций является Китай, особенно данный постулат стал заметен в политике 45 Президента США Д. Трампа. Нынешняя Администрация Дж. Байдена также демонстрирует, пусть и частичное, применение экономических санкций в международной политике. В статье применяется методология *Mapping analysis* (Маппинг анализ), благодаря которому были выделены в качестве проблемных вопросов международных отношений между США и Китаем цели экономических санкций одного государства (США) в отношении другого (КНР) в период с 2018 г. по сегодняшний день. А именно: 1) проведение геополитических интересов; 2) снизить темп экономического прогресса Китая; 3) защита национальных интересов; 4) наладить баланс торгового дефицита в торговле с Китаем; 5) гонка в сфере новейших технологий.

Результаты

Экономические санкции на современном этапе развития истории мировой политики также являются инструментами национальной политики государства, как, например, конструирование имиджа или использование политики *soft power*. В истории отношений между Китаем и США мы наблюдаем использование США инструмента санкций для реализации целей своей национальной политики, поскольку «сдерживание» Китая является геополитической задачей США. Применение санкций в виде налоговых реформ было активно продемонстрировано в период президентства Д. Трампа. Проанализировав все поставленные цели применения экономических санкций США, было выявлено, что наложенные экономические санкции не давали нужного результата, то есть не достигали в полной мере своих поставленных целей. В подтверждение результатов по экономическим санкциям США был проведен *Mapping анализ*, по результатам которых были выделены маркеры санкций и выявлено неэффективное применение санкций (были рассмотрены и ответные меры китайского правительства). Экономические санкции были направлены на:

- ослабление экономического потенциала;
- подрыв или ограничение военного потенциала страны;
- противодействие распространению особых видов вооружений;
- гонка за новейшие технологии;
- изменение политического курса страны;
- противостояние актам агрессии.

Пакеты экономических санкций, которые были направлены на ослабление экономического потенциала, имели разные результаты в обеих странах. В случае с США, впоследствии «торговой войны», больше всего пострадали фермеры из-за ответных санкций со стороны КНР, что привело правительство США к дополнительным затратам для поддержки местных фермеров. КНР, благодаря грамотным ответным мерам, смогла нанести ущерб экономике США, но «торговые войны» в краткосрочной перспективе незначительно повлияли на рост ВВП Китая, однако в долгосрочной перспективе проводимые «торговые войны» не смогли повлиять на экономический прогресс Китая.

Обсуждение

Для любой страны ее национальные интересы являются приоритетом, поэтому именно проведение геополитических интересов Соединенных Штатов Америки является основной причиной применения ими такого инструмента, как экономические санкции. Следует отметить, что основная суть геополитических интересов США нацелена на регион АТР, где приоритетной задачей является «сдерживать Китай» за счет военно-политических союзов в лице Японии, Южной Кореи, Австралии и Новой Зеландии. А также американское правительство всегда поддерживает Гонконг и Тайвань, так как эти страны являются внешнеполитическими союзниками США, как страны с демократическими ценностями правления.

При администрации Д. Трампа развитие экономики Китая очень беспокоило США, по отчетам Всемирной торговой организации (ВТО) за 2018 год [1;13], Китай уже стоял на первом месте по экспорту товаров во всем мире. В администрации Трампа для достижения данной цели были осуществлены меры во внутренней политике США, а именно была принята «налоговая реформа Трампа», которая планировала возврат крупных ТНК на территорию США, тем самым, чтобы повлиять на экономический рост Китая в долгосрочной перспективе. По словам С. Мнучина (министр финансов при Администрации Трампа) и Д. Трампа, данная налоговая реформа, должна была окупить себя благодаря ускорению экономики США, которая будет иметь рост не менее 3 % в год. Реформа, на которую надеялся Трамп, не дала никаких результатов по улучшению экономики США и снижения экономического роста КНР: в краткосрочной перспективе рост ВВП США за 2018 г. составил 3 %, а в долгосрочной перспективе это сыграло в убыток американской экономике из-за «торговой войны» с Китаем и ростом бюджетного дефицита, который в 2020 г. составил \$ 3 трлн. Во внешней политике США с 2018 г. активно проводили «торговые войны» с КНР, где активно применялись пакеты экономических санкций. Например, в 2018 г. США подняли пошлины в размере 25 % на сталь и 10 % на алюминий. В ответ китайское правительство повысило тарифы на 128 товаров аналогичным способом. Обмен экономических санкций продолжал расти до 2019 г., когда стороны сели за стол переговоров для прекращения «торговой войны». Последствия от экономических санкций были разные для обеих сторон. В Соединённых Штатах больше всего пострадали фермеры, которые из-за роста цен на соевые бобы, из-за чего их внутренние рынки стали меньше приносить доход или вообще вынуждены прекратить свою деятельность, потому что Мексика, которая вышла альтернативным поставщиком соевых бобов, не смогла в полном размере удовлетворить внутренний рынок США, что и привело к росту цен, а это, в конечном итоге, привело к спаду ВВП на 30 % ниже (\$14 млрд), чем Китая (\$20 млрд) [2;5]. Китай же, наоборот, даже в состоянии страны-адресата экономических санкций в 2020 г. показал стремительный рост ВВП. Это приводит к тому, что США не смогли добиться снижения экономического роста Китая путем наложения экономических санкций.

Защита национальных интересов также является основной причиной наложения экономических санкций. Здесь мы можем увидеть экономические санкции против КНР, которые были вызваны событиями в СУАР и в Гонконге, кроме того, санкции против кражи интеллектуальной собственности и связанные с кибербезопасностью. По мнению Администрации Трампа, Китай намеренно проводит политику по получению американских технологий и инноваций за счет создания несправедливых рыночных условий, что и привело к увеличению пошлин в размере 25 % на импортируемые товары с Китая в размере \$ 50 млрд в 2019 г. за нарушение прав человека в Синьцзяне правительство США наложило экономические санкции на 28 предприятий Китая, а также запретила въезд виз нескольким высокопоставленным чиновникам [3; 144]. В отношении нарушений прав человека в Гонконге американское правительство приняло меры по предупреждению защиты прав человека и соблюдению демократических институтов на территории Гонконга.

Дональд Трамп сделал вопрос противостояния Китаю одной из ключевых тем своей предвыборной программы в 2016 г. Акцент был поставлен на торгово-экономических отношениях — с начала 2000-х гг. растёт дефицит торгового баланса США в структуре товарооборота с КНР. Администрация Трампа инициировала торговую войну с Китаем. Так, летом 2018 г. Вашингтон установил пошлины в размере 25 % на импорт более 800 видов продукции из КНР объёмом \$ 34 млрд в год. Обмен тарифными ограничениями привёл к сокращению торгового дефицита США, однако перекося в товарообороте всё равно сохраняется. По итогам 2019 г. дисбаланс составил \$ 345 млрд, в то время как годом ранее этот показатель составлял около \$ 419 млрд. В начале 2020 г. Пекин и Вашингтон пришли к соглашению о так называемой первой фазе торговой сделки. Стороны договорились, что КНР увеличит импорт американских товаров на общую сумму в \$ 200 млрд [4; 7]. Это хоть и нацеливалось на улучшение отношений между двумя странами, окончательно улучшить экономическую ситуацию не помогло. Распространение COVID-19 стало поводом для новых выпадов в адрес Китая со стороны Белого дома. Трамп публично назвал КНР виновницей пандемии. В преддверии новых президентских выборов республиканец усилил антикитайскую риторику и обещал окончательно ликвидировать зависимость США от китайской промышленности в случае своего переизбрания. Нынешний президент Дж. Байден, по результатам нынешнего правления, также не намерен улучшать отношения между Китаем, особенно остро стоит вопрос экономики. Что также является фактором того, что используемые экономические санкции не достигают своих первоначальных целей.

В настоящее время в американо-китайских отношениях гонка за высочайшие технологии проходит очень интенсивно. КНР устраивает ее нынешнее положение в международных отношениях, позволяющее стране быстро развиваться. Но оно не устраивает Вашингтон. Именно США сейчас в наибольшей степени не нравится «порядок, основанный на правилах», поскольку таковой позволяет Китаю богатеть и усиливаться. Отсюда и борьба Вашингтона за переписывание этих правил. Пекин явно застигнут врасплох резкой эскалацией американской враждебности и пока не выработал долгосрочных ответных мер. Положение осложняется тем, что нынешний разрыв застал КНР в самом начале технологической революции, нацеленной на достижение мирового (то есть американского) уровня технологий, в том числе и военных. В некоторых гражданских технологиях (например, 5G разработки Huawei, технологии скоростного железнодорожного и магнитного транспорта) Китай уже опережает США, однако до их приспособления к военной сфере еще далеко. Д. Трамп наложил экономические санкции на крупные китайские компании Huawei и ZTE, по итогам которых этим компаниям была запрещена деятельность на американском рынке. Вместе с ними в «черный список» американского правительства вошли 70 связанных с ней компаний. Санкции были объяснены тем, что эти крупные компании предоставляли запрещенные финансовые услуги Ирану [4; 132].

В ослаблении военного потенциала США имеет определенное преимущество и продажа оружия Тайваню, наложение санкций на правительство КНР за покупку военной технологии у России — все это дает преимущество правительству США и отсутствие ответной меры со стороны Китая этому подтверждение.

По противодействию особым видам вооружения правительство США действует путем постоянной гонки в вооружении. На данный момент США имеет преимущество над КНР в выделяемом бюджете на развитие военной сферы страны (по данным 2020 г., США выделило 721 млрд долл. США, Китай 178 млрд долл. США) и постоянную поддержку в военном обеспечении Тайваня. КНР же имеет преимущество в новейших видах оружия. Например, продемонстрированный китайцами на параде 1 октября 2019 г. ракетный комплекс DF-17 является первой в мире системой с баллистической ракетой средней дальности, оснащенной планирующим гиперзвуковым боевым блоком. США рассчитывают получить первую батарею подобных ракет не ранее 2023 г.

Гонка за владение передовыми технологиями на сегодняшний день является сферой, где Китай имеет определенное преимущество над США. Высокоскоростной интернет 5G, отдельные прорывные разработки высокотехнологических компаний Китая (Huawei, ZTE), с 2014 г. КНР занимает второе после США место по численности спутниковой группировки. Как весьма сильные рассматриваются позиции КНР в развитии различных видов противоспутникового оружия и другие отдельные технологические преимущества делают КНР явным лидером в данном аспекте противостояния. Однако администрация Д. Трампа, как способ сдерживания Китая, применила экономические санкции против Huawei и ZTE, что нанесло серьезный урон на имидж и финансовое положение компаний [5; 134].

Демократические ценности, провозглашаемые США, всегда являлись причиной вмешательства в политическую структуру страны. США и при администрации Д. Трампа и Дж. Байдена активно обвиняет правительство КНР в несоблюдении прав человека. Особенно делается акцент на ситуацию в Синьцзяне по политическим лагерям для мусульман, где США имеет союзников в виде Великобритании, Канады и ООН. Правительство США активно призывает страны, путем экономических санкций, оказать влияние на внутреннюю политику КНР. Помимо этого, остро стоит вопрос соблюдения прав человека и в Гонконге. В связи с этим, были наложены экономические санкции, определенным лицам китайского правительства. Например, в 2019 г. администрация Трампа наложила экономические санкции ряду, правящим лицам Китая за несоблюдение прав человека. Китайское правительство при администрации Трампа вводило ответные санкции, но при администрации Дж. Байдена ответные меры не принимались. В последнее время КНР требует от мирового сообщества не вмешиваться во внутренние дела государства [6; 39].

Как важным показателем было взято противостояние актам агрессии (под агрессией понимается наложенные экономические санкции и принятые ответные меры против них). В данном показателе США выступает в роли агрессора, а Китай выступает как страна-адресат экономических санкций. Со стороны китайского правительства не были предприняты первые шаги применения экономических санкций в сторону США.

Чтобы провести подробный анализ экономических санкций и показать санкции как инструмент внешней политики, была сделана диаграмма (см. рис.), в которой отображены наложенные двусторонние пакеты экономических санкций с 2018 по 2021 год.

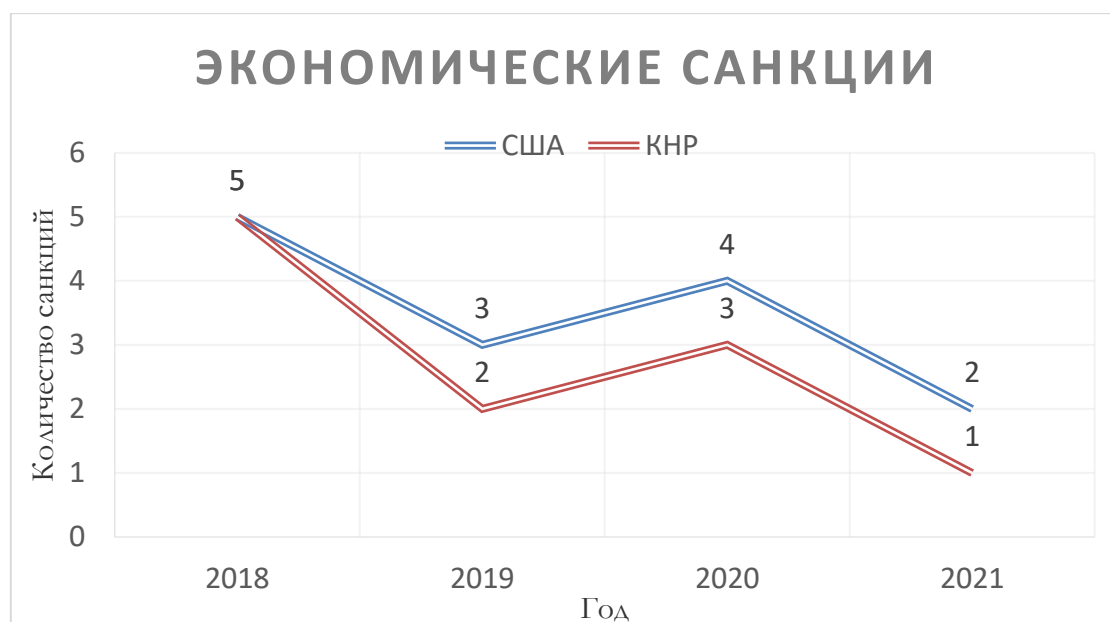


Рисунок. Экономические санкции с 2018 по 2021 год

Результаты данной диаграммы были получены в ходе анализа данных о санкциях из источников [5, 6]. Проведен анализ на периоды правления администрации Д. Трампа и Дж. Байдена. За указанный выше период в правительстве Китая смена власти не проходила и по сегодняшний день во главе страны стоит Си Цзинь Пин. У двух администраций правительства США существует схожие тенденции. Оба президента в своих предвыборных кампаниях заявляли, что КНР является основной проблемой внешней политики США, оба президента активно обвиняют правительство Китая в тех или иных проблемах США. Например, Трамп обвинил Китай в грабеже страны, что китайское правительство использует незаконный шпионаж. Дж. Байден же обвинил Китай в умышленном распространении вируса COVID–19.

Как указано в диаграмме, самый активный обмен пакетами экономических санкций двух стран приходится на 2018 год при администрации Д. Трампа [5]. Этот год — период интенсивных «торговых войн», где правительство обеих стран наложило экономические санкции на сумму 300 млрд долл. США. Помимо финансовых потерь, «торговая война» вынудила обе страны искать альтернативных поставщиков по более выгодным условиям. Например, если для США аграрную продукцию, в основном, поставляла Мексика, то для Китая основным поставщиком металла был Вьетнам. Во внутренней политике обеих стран замечены были изменения. «Налоговая реформа Трампа» привела к полной реформе налогового законодательства США, что в долгосрочной перспективе не привело к значительным результатам. В КНР было значительное смещение ТНК в развивающиеся страны, такие как Филиппины, Вьетнам [6;45].

В последующем году разница между взаимными экономическими санкциями объясняется тем, что правительство КНР в ответ некоторым санкциям (например, санкции за несоблюдение прав человека) ограничивалось лишь публичным заявлением о невмешательстве во внутренние дела Китая, а также в случае ухудшения ситуации угрожала международным судом за нарушения международного права.

Выводы

По результатам проведённого анализа было выявлено несколько тенденций по использованию экономических санкций во внешней политике государства и их роль в глобальном управлении:

1. Экономические санкции, в основном, используются странами, имеющие определенные преимущества над страной-адресатом, для навязывания своих геополитических интересов с помощью экономических санкций. При равных возможностях стран это приведет только к убытку, как и в экономической, так и в политической сфере влияния.

2. Использование экономических санкций требует всестороннего анализа применения, так как, в рассматриваемом примере США–КНР была неоднократно отмечена неэффективность «налоговой реформы Трампа».

3. Особо следует отметить, что экономические санкции можно применять и как инструмент внешней политики в своих национальных интересах, так и как контрмеру на внешнюю агрессию государств и умело использовать это в интересах своей страны.

Список литературы

- 1 Allison, G. (2015). *Stumbling to War*. Sumy: The National Interest. Washington.
- 2 Kreinin, M. (1996). *Bilateral Trade Wars*. *The International Trade Journal*, 3.
- 3 Johnson, H. (2009). *Optimum Tariffs and Retaliation*. *The Review of Economic Studies*, 5.
- 4 Kashin, V. (2020). *Chinese Economic Sanctions Policy: Theory and Practice*. *Comparative Politics*, 4.
- 5 Brzoska, M. (2015). *International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions*. *International Affairs*, 1.
- 6 Lague, D. (2020). *China's vast fleet is tipping the balance in the Pacific*. *International Affairs*, 3.

А.Ж. Тұрханова, А.У. Исаева, Ә.Қ. Базарбай

Қазіргі халықаралық қатынастардағы экономикалық санкциялар трансформациясының тарихы мен саясаты: мәжбүрлеу механизмінен жаһандық басқару құралына дейін (АҚШ-тың Қытайға қатысты санкциялық саясатының мысалында)

Бүгінгі таңда халықаралық саясатта экономикалық санкцияларды түсінуде трансформация (өзгеріс) байқалады. Егер бұрын экономикалық санкциялар тек теріс мағынаға ие болса және мәжбүрлеу немесе айла-шарғы жасау құралы ретінде түсіндірілсе, енді жаһандық басқару феноменінің пайда болуымен экономикалық санкциялар басқаша, біршама жағымды мағынаға ие болды, атап айтқанда, жаһандық басқару құралы. Экономикалық санкциялар АҚШ-тың сыртқы саясатында мемлекеттің ұлттық мүдделерін жүзеге асыруға көмектесетін басқару құралы ретінде қолданылатыны белгілі. Мақалада Қытай үкіметіне экономикалық санкцияларды қолдану кезіндегі АҚШ үкіметінің мақсаттары мен міндеттері қарастырылған. Осыған байланысты авторлар АҚШ-тың сыртқы саяси іс-әрекеттері мысалында жаһандық басқаруда экономикалық санкцияларды қолданудың тиімділігін және елдің сыртқы саясатын жүргізуді анықтау үшін АҚШ үкіметінің негізгі мақсаттары мен міндеттеріне Mapping-талдау жүргізуді ұйғарған.

Кілт сөздер: экономикалық санкциялар, ҚХР, АҚШ, «сауда соғысы», геосаяси мүдделер, COVID-19, киберқауіпсіздік, ұлттық мүдделер, спутникке қарсы қару, адам құқығы.

A.Zh. Turkhanova, A.U. Issayeva, A.K. Bazarbay

History and politics of transformation of the economic sanctions in modern international relations: from a mechanism of coercion to an instrument of global governance (on the example of the US sanctions policy towards China)

Today, there is a transformation (change) in the understanding of economic sanctions in international politics. If earlier, economic sanctions had only a negative color and were understood as an instrument of coercion or manipulation, now with the advent of the phenomenon of global governance, economic sanctions have acquired a different, somewhat positive meaning, namely, an instrument of global governance. It is known that economic sanctions are used as a management tool in US foreign policy that helps in the realization of the national interests of the state. The article discusses the goals and objectives of the US government when using economic sanctions against the Chinese government. In this connection, the authors decided to conduct a Mapping analysis of the main goals and objectives of the US government to identify the effectiveness of the use of economic sanctions in global governance and the conduct of foreign policy by the country, using the example of US foreign policy actions.

Keywords: economic sanctions, China, USA, "Trade war", geopolitical interests, Covid-19, cybersecurity, national interests, anti-satellite weapons, human rights.