

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

DOI: 10.31857/S086919080013575-9

АФРИКАНСКИЙ ФОКУС ГЛОБАЛЬНОЙ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ:
ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ¹

© 2021

И.А. ЗАХАРОВ ^a, Р.В. ДМИТРИЕВ ^b^{a, b} – Институт Африки Российской академии наук, Москва, Россия^a – ORCID ID: 0000-0003-3838-169X; vanszax@yandex.ru^b – ORCID ID: 0000-0003-4018-9832; dmitrievrv@yandex.ru

Резюме: Африка остается крупнейшим объектом санкций среди всех макрорегионов мира, что обусловлено не только политической нестабильностью и конфликтами, но и большим геополитическим и геоэкономическим значением данного континента для бывших метрополий и других стран Запада. В соответствии с контекстом историко-политического развития Африки и имеющимися статистическими данными выделено три этапа санкционной политики по отношению к государствам Африки: холодная война, постсоветский и современный этапы. Главная особенность первого этапа состоит в низкой эффективности и нецелесообразности введения санкций в условиях холодной войны. Ее завершение на африканском фронте в конце 1980-х гг. обозначило начало второго этапа санкционной политики, особенностью которого стало масштабное давление Запада, направленное на поддержку демократических институтов и исчезновение просоветских режимов. Одним из негативных эффектов этого вмешательства стала настолько серьезная дестабилизация африканского континента, что мировое сообщество оказалось неспособно контролировать его. Современный этап обозначился началом деятельности Международного уголовного суда в 2002 г., который получил возможность преследовать высокопоставленных лиц, в том числе президентов отдельных стран. Ответной реакцией на пристальное внимание к Африке, сопровождаемое усилением давления со стороны международного сообщества, стала популяризация идеи создания альтернативных инструментов регулирования отношений внутри макрорегиона. Помимо возможно субъективного отношения африканских элит это могло быть мотивировано низкой эффективностью санкций, которые, согласно статистическим данным, достаточно редко достигают официальных целей и оказывают негативное влияние на качество и уровень жизни рядовых граждан.

Ключевые слова: Африка, санкции, санкционное таргетирование, элиты, международный уголовный суд.

Для цитирования: Захаров И.А., Дмитриев Р.В. Африканский фокус глобальной санкционной политики: исторические этапы. *Восток (Oriens)*. 2021. № 6. С. 143–156. DOI: 10.31857/S086919080013575-9

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках проекта No. 19-014-00019 «Санкционное и регулятивное таргетирование национальных элит как инструмент глобального управления и международной конкуренции».

AFRICAN FOCUS OF THE GLOBAL SANCTIONS POLICY:
HISTORICAL STAGES

© 2021

Ivan A. ZAKHAROV ^a, Ruslan V. DMITRIEV ^b^{a, b} – Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia^a – ORCID ID: 0000-0003-3838-169X; vanszax@yandex.ru^b – ORCID ID: 0000-0003-4018-9832; dmitrievrv@yandex.ru

Abstract: Africa remains the largest object of global sanctions policy, which is due to political instability and conflicts, but also to the great geopolitical and geo-economic significance of this continent for the former metropolis and other Western countries. In accordance with the historical and political context of Africa's development and the available data we distinguish three stages of the sanctions policy towards this macroregion: the Cold War, the Post-Soviet and the Current stage. The first stage is characterized by the low efficiency and inexpediency of imposing sanctions. The second stage of the sanctions policy begun with the collapse of the African front of the Cold War in the late 1980s. It was marked with the large-scale sanction pressure from the West aimed at supporting democratic institutions and the "vanishing" of pro-Soviet regimes. This massive intervention led to a serious destabilization of Africa, which the international community was unable to control. The current stage was marked by the beginning of the International Criminal Court work in 2002, which got the opportunity to prosecute high-ranking officials, including the presidents of certain countries. In response to the close attention and increased pressure from the international community, Africa saw the popularization of the idea of creating alternative instruments for regulating relations within the macroregion. This reaction could be motivated by the possibly subjective attitudes of the African elites, but also by the low efficiency of sanctions. The data suggests that sanctions rarely achieve official goals and have a negative impact on ordinary citizens.

Keywords: Africa, sanctions, targeted sanctions, elites, International Criminal Court.

For citation: Zakharov I.A., Dmitriev R.V. African Focus of the Global Sanctions Policy: Historical Stages. *Vostok (Oriens)*. 2021. No. 6. Pp. 143–156. DOI: 10.31857/S086919080013575-9

Acknowledgments: The study was carried out with the financial support of RFBR as part of the RFBR research project No. 19-014-00019 "Sanctions and regulatory targeting of national elites as a tool of global governance and international competition".

ВВЕДЕНИЕ И ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

С крахом колониальной системы и обретением независимости перед африканскими странами встала необходимость поиска новой идентичности, становления системы политического контроля, формирования постколониальной экономической модели и интеграции в глобальную политику и экономику. Столь радикальные изменения не могли пройти гладко, они повлекли за собой ряд негативных последствий, которые проявились в нерешенных до сих пор спорах между местными элитами за ключевые позиции в управленческой иерархии, сочетающей родоплеменные и колониальные элементы. Острая борьба за власть повлекла за собой становление авторитарных военизированных режимов, смена которых обычно происходила в ходе военных переворотов или революций, что негативно сказывалось на развитии макрорегиона в целом [Давидсон, 2020]. Вместе с тем экономические и политические связи бывших колоний и метрополий сохранялись. Более того, в некоторых

странах – например, в ЮАР и Южной Родезии – после обретения независимости де-факто сохранилась колониальная система управления, при которой автохтонное население оставалось бесправным. Все это существенно замедлило развитие африканских государств и их интеграцию в глобальную систему международных отношений.

За последние 60 лет государства Африки совершили огромный скачок в социально-экономическом развитии. В 2020 г. сразу 6 африканских стран – Руанда, Эфиопия, Кот-д'Ивуар, Гана, Танзания и Бенин – вошли в десятку самых быстрорастущих экономик мира, а средние темпы прироста ВВП государств континента превышают 3%. Однако несмотря на существенные успехи, экономика большинства африканских стран по-прежнему характеризуется низкой диверсификацией, а ее развитие опирается преимущественно на экспорт сырья и сельскохозяйственной продукции [African Economic Outlook, 2020]. На фоне огромного демографического потенциала сохраняющаяся нищета и высокий уровень безработицы (в том числе среди образованного населения) оказывает крайне негативное влияние на общественные настроения [Global, 2020]. В совокупности указанные факторы, подкрепленные этно-религиозными противоречиями, привели к образованию обширных конфликтных зон, угрожающих не только региональной, но и глобальной безопасности [Захаров, Горохов, Дмитриев, 2020].

Решение возникших политических кризисов затруднено их комплексностью, а также дефицитом ресурсов государств Африки, значительная часть которых была обозначена в западной научной литературе как «хрупкие», «несостоявшиеся» или «провалившиеся». Так, в соответствии со значением индекса хрупких государств (Fragile State Index), который оценивает устойчивость последних перед конфликтами, катастрофами и т. д., в 2019 г. из 31 страны мира, отнесенной к категории «тревога», 23 были расположены в Африке [Fragile, 2019]. В целях минимизации угрозы распространения нестабильности в другие регионы мировым сообществом (прежде всего странами Запада) был предпринят целый ряд мер, часть из которых носила неоднозначный характер.

К их числу относится международное санкционное давление (в т.ч. «санкционное таргетирование»), которое может использоваться не только для преодоления политического кризиса, но также «... в целях ограничения возможностей, сковывания и в конечном итоге подчинения конкурента своей политической и экономической воле не только в международных делах, но все более и во внутринациональной повестке дня» [Фитуни, 2019, с. 25]. Эта характеристика находит подтверждение не только в научной литературе, но и в выступлениях политических лидеров Африки, которые нередко воспринимают действия западных держав как инструмент давления на «неудобные» режимы, экспансию и неокOLONизацию [African Union, 2013; Bond, 2020; Devescioglu, 2020]. В контексте обозначенной проблемы встает необходимость исторического обзора санкционной политики международного сообщества против африканских государств и элит, а также оценки ее эффективности и оправданности.

МАТЕРИАЛЫ И МЕТОДЫ

В основу настоящего исследования положены материалы базы данных «The Global Sanctions Database» (далее – GSDB), в которой представлены сведения о санкциях по странами и международным организациям за 1950–2016 гг.² В общедоступной версии GSDB представлена информация о 726 санкциях, которые классифицируются по трем параметрам. Во-первых, по виду рассматриваемых санкций: оружейное эмбарго, ограничения на передвижение отдельных лиц, торговые, финансовые и военные санкции. Во-вторых, по

² На момент написания статьи создатели GSDB продолжают вносить данные за период до 2019 г.

политическим целям введенных санкций: изменение политики, дестабилизация режима, предотвращение или окончание конфликтов, борьба с нарушениями прав человека, поддержка демократических институтов, противодействие терроризму, решение территориальных споров и другие. В-третьих, санкции разделены по степени их успешности или результативности на неудавшиеся, имеющие частичный или полный успех, продолжающиеся, а также санкции, завершившиеся переговорами по урегулированию спора [Felbermayr et al., 2020]. Таким образом, GSDB позволяет дать комплексную характеристику санкционной политики международного сообщества в Африке.

На первом этапе анализа данных GSDB были выявлены крупнейшие объекты и субъекты санкций. Среди первых нами были рассмотрены независимые африканские государства, в отношении которых мировое сообщество вводило санкции; среди вторых – государства и международные организации, применившие санкции в отношении государств Африки. На втором этапе было рассмотрено соотношение эпизодов введения санкций по видам, целям и успешности, а также определена доля объектов и субъектов санкций в общем количестве последних.

Полученные результаты легли в основу выделения исторических этапов санкционной политики международного сообщества в Африке, которые основываются на наборе субъектов, целей и успешности применения санкций, а также закономерностях исторического развития санкций как инструмента политического давления. В этой связи среди субъектов санкций необходимо учитывать деятельность Международного уголовного суда (далее МУС) – «независимого договорного постоянно действующего судебного органа, наделенного юрисдикцией в отношении лиц, виновных в совершении наиболее тяжких преступлений, вызывающих озабоченность международного сообщества, а именно: геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений» [Report, 2005]. Позже, в 2010 г., предметная юрисдикция МУС была расширена за счет включения в нее «преступлений агрессии», под которыми понимается «планирование, подготовка, инициирование или осуществление лицом, которое в состоянии фактически осуществлять руководство или контроль за политическими или военными действиями государства, акта агрессии, который в силу своего характера, серьезности и масштабов является грубым нарушением Устава ООН» (см. подр.: [Rome, 2002]). В связи с этим информационная база исследования была дополнена сайтом МУС, на котором представлена полная информация о его деятельности – в частности, о рассматриваемых ситуациях на Африканском континенте.

АФРИКА ПОД САНКЦИЯМИ: ОБЩАЯ КАРТИНА

Согласно данным GSDB, за период 1950–2016 гг. на государства Африки пришлось 260 эпизодов введения санкций, что составляет почти 2/5 их общего количества. Введенные санкции чаще всего носили комплексный характер: если рассматривать их структуру по видам, то субъекты чаще всего применяли финансовые ограничения (32.6%), а также оружейное эмбарго (17.4%), ограничения на передвижение отдельных лиц (14.4%) и торговые санкции (15.3%). С помощью санкций мировое сообщество стремилось достигнуть более 300 политических целей; наибольшая часть из них была ориентирована на поддержку демократических институтов (29.1%), а также на борьбу с нарушениями прав человека (24.5%) и завершение вооруженных конфликтов (19.4%). Остальные цели, в т. ч. борьба с терроризмом, решение территориальных споров, дестабилизация тоталитарных режимов и др., за рассматриваемый период оказались значительно менее «популярны» среди субъектов – суммарно на них пришлось только четверть всех санкций.

Крупнейшими объектами санкций среди государств Африки за тот же период были ЮАР (27 эпизодов), Ливия (17), Нигерия (15), ДРК (14), Судан (13), Кот-д'Ивуар, Либерия, Сомали (по 11), Гвинея и Нигер (по 10). Суммарно на эту десятку стран пришлось 52.9% общего количества эпизодов введения санкций. Наиболее активными субъектами по отношению к африканским странам стали США, Евросоюз (ЕС) и Организация Объединенных Наций (ООН) – они преследовали 192 политические цели (немногим больше половины их общего количества). Обращает на себя внимание тот факт, что крупнейшие субъекты санкций имеют разные приоритеты в своей политике, о чем свидетельствуют различия в структуре их санкций против африканских государств по политическим целям (табл. 1). Так, декларируемым приоритетом для США является поддержка демократических институтов и защита прав человека. Этих же целей придерживается и ЕС, но, в отличие от США, он в значительно большей степени заинтересован в окончании вооруженных конфликтов в Африке [Dmitriyev, Gorokhov, Zakharov, 2020]. В то же время ООН так же, как и ЕС, вводила санкции против государств африканского континента в целях поддержания мира и защиты прав человека, но практически не выступала за поддержку демократических институтов.

Таблица 1

Структура санкций США, ЕС и ООН против африканских государств
по политическим целям, 1950–2016 гг. (%)

Политическая цель	США	ЕС	ООН
Поддержка демократии	26.2	30.2	7.8
Защита прав человека	26.2	33.2	23.4
Окончание войны	12.3	25.4	39.1
Предотвращения войны	9.2	3.2	12.5
Борьба с терроризмом	6.2	3.2	4.7
Дестабилизация режима	9.2	1.6	0.0
Изменение политики	6.2	0.0	10.9
Другое	4.6	3.2	1.6

Составлено авторами по: [Felbermayr et al., 2020]]

Удельный вес крупнейших субъектов санкций в общем количестве санкций, преследующих различные политические цели, свидетельствует о дифференциации их сфер влияния в Африке и наличии «санкционной специализации» (табл. 2). Так, согласно имеющимся данным, ООН «специализируется» на санкциях, направленных на предотвращение войн в Африке (42.1% от общего количества санкций, преследующих соответствующую цель) и их окончание (34.7%), а также борьбу с терроризмом (27.3%). Санкционная политика США ориентирована на дестабилизацию режимов (66.7%), борьбу с терроризмом (36.4%) и предотвращение войн (31.6%). ЕС имеет менее выраженную «специализацию», но все же выделяется высокой долей санкций, введенных с целью защиты прав человека (22.8%) и окончания войн (22.2%). Примечательно, что ни ЕС, ни США не являются абсолютными лидерами по удельному весу санкций, введенных с целью поддержки демократических институтов – 17.4 и 15.6% от их общего количества соответственно. Помимо стран «Глобального

Севера», данный приоритет разделяют и африканские международные организации – в частности, Африканский Союз (10.3%) и ЭКОВАС (5.2%).

Таблица 2
Удельный вес США, ЕС и ООН в общем количестве санкций
по видам политических целей, 1950–2016 гг. (%)

Политическая цель	США	ЕС	ООН	Итого
Поддержка демократии	15.6	17.4	4.6	37.6
Защита прав человека	18.5	22.8	16.3	57.6
Окончание войны	11.1	22.2	34.7	68.0
Предотвращение войны	31.6	10.5	42.1	84.2
Борьба с терроризмом	36.4	18.2	27.3	81.9
Дестабилизация режима	66.7	11.1	0.0	77.8
Изменение политики	10.8	0.0	18.9	29.7
Другое	15.8	10.5	5.3	31,6

Составлено авторами по: [Felbermayr et al., 2020]

Оценка эффективности санкций является достаточно болезненным вопросом для мирового сообщества, так как они нередко оказывают негативный эффект на качество и уровень жизни населения в государствах-объектах санкций, а также в третьих странах и даже самих субъектах санкций [Шарова, 2019; Сапунцов, 2018; Нуреев, Бусыгин, 2017]. Вместе с тем, даже если санкции и достигают своих целей, то не всегда можно говорить о реальных результатах – нередко требования мирового сообщества выполняются лишь формально [Григорян, 2019]. Тем не менее даже если оставить эту проблему в стороне, эффективность санкций по отношению к африканским государствам вызывает вопросы: только 39.9% из них завершилась полным успехом; 14.2% – частичным успехом и 9.2% – привели к переговорам по урегулированию споров; 10.9% – классифицируются как неудавшиеся; 25.7% по состоянию на 2016 г. еще не были сняты. Здесь необходимо отметить неоднозначность некоторых примеров «благополучного» исхода санкций. Например, введенные в 2012–2016 гг. санкции против Гвинеи-Бисау, направленные на демократизацию этого государства, по мнению субъектов санкций, завершились полным успехом, хотя индекс демократии в стране остается одним из самых низких в мире [Demograsu, 2019].

Таким образом, ни один другой континент мира не столкнулся с таким масштабным применением санкций как Африка. Наиболее распространенными причинами их введения чаще всего выступали вооруженные конфликты, гражданские войны, государственные перевороты и т.п. [Afrīyie, Jian, 2018] Основными целями введения санкций являются поддержка демократических институтов, защита прав человека, а также прекращение вооруженных конфликтов. В то же время, эффективность подобных мер оставляет желать лучшего, поскольку, во-первых, своей цели достигает только немногим более половины санкций; во-вторых, они могут иметь негативные социально-экономические и политические эффекты, которые чрезвычайно трудно прогнозировать. В свете имеющихся данных санкции могут восприниматься не столько в качестве инструмента стабилизации политической ситуации, сколько в качестве способа манипуляции элитами развивающихся стран. Действительно, стратегия догоняющего развития, для которой необходима финансовая и

научно-техническая поддержка со стороны мирового сообщества, вынуждает многих из них следовать правилам, выработанным, прежде всего, западными странами [Taylor, 2020].

ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ МИРОВОГО СООБЩЕСТВА В АФРИКЕ

В соответствии с контекстом ключевых историко-политических событий, затронувших Африку, и имеющимися статистическими данными мы выделяем три этапа санкционной политики мирового сообщества по отношению к странам этого континента: холодная война, постсоциалистический этап, современный этап.

Первый этап охватывает период до конца 1980-х гг.³, когда экономическая и политическая система многих молодых независимых африканских государств оставалась тесно связанной с бывшими метрополиями, при этом эти отношения были выгодны прежде всего для последних. Конкурентоспособной альтернативой⁴ капиталистическому пути развития стал социализм, предлагаемый СССР вместе с финансовой, политической, социальной и научно-технической поддержкой (см. подробнее: [Черная Африка, 2016, с. 177–178]). Советский Союз активно выступал против колониальной системы на протяжении всего своего существования, но его активизация в Африке началась фактически только в 50-х годах прошлого века [Денисов, Урнов, 2010]. Помимо чисто практических целей, политика СССР в Африке определялась логикой холодной войны с Западом, «...когда усиление собственных позиций в любой части света рассматривалась как ослабление противника» [Черная Африка, 2016, с. 215]. Влияние Советского Союза в Африке оставалось существенным вплоть до конца 1980-х гг., пока он не столкнулся с масштабным социально-экономическим и политическим кризисом, вызвавшим впоследствии распад СССР. В это же время фактически произошло завершение холодной войны на африканском фронте; в результате большая часть просоветских режимов прекратила свое существование в начале 1990-х гг. [Черная Африка, 2016, с. 219].

Главная особенность данного этапа заключается в низкой эффективности торговых, финансовых и т. п. санкций [Felbermayr et al., 2020], а также в нецелесообразности применения санкций против африканских государств в принципе. Исходя из структуры групп объектов и субъектов санкций, можно предположить, что данный инструмент давления вводился фактически только в двух случаях: 1) когда оба политических лагеря находили политику того или иного государства недопустимой (например, из 59 эпизодов введения санкций 35 были нацелены на изменение внутренней политики в ЮАР и Родезии); 2) когда действия того или иного государства носили открыто агрессивный характер по отношению к субъектам санкции (например, санкции против Ливии, введенные после террористической атаки). В связи с этим отдельным вопросом встает вопрос контроля за реализацией санкций, а также логики и последовательности их введения.

Низкая эффективность санкций объясняется еще и тем, что молодые, преимущественно слаборазвитые, страны Африки только начинали свое формирование и интеграцию в глобальную экономику и политику, поэтому у мирового сообщества было не так много рычагов для санкционного давления на них. Нецелесообразность их применения определяется характером конкуренции между СССР и странами Запада – в случае введения ограничений объект санкционного давления мог достаточно быстро переориентировать-

³ Статистические данные приведены на период с 1957 г. (первый эпизод введения санкций – против Туниса) до 1988 г. (введение санкций против просоветского режима в Сомали).

⁴ Также появлялись идеологии panaфриканизма, африканского социализма, негритюда и т.д., но они не получили широко распространения [Кассеа Ньгусие, Ивкина, 2020.].

ся на противостоящий идеологический лагерь. В связи с этим мы согласны с мнением И.И. Филатовой о том, что «единственной силой, которая реально могла противостоять авторитаризму и коррупции, была армия» или военное вмешательство [*Черная Африка*, 2016, с. 183]. Этими методами чаще всего и осуществлялась смена власти, в том числе свержение просоветских режимов в Буркина-Фасо [Smith, 2014], Гвинее [Mendy, Lobban, 2013, р. 296–297] и др.

После завершения холодной войны начинается *второй этап* санкционной политики мирового сообщества по отношению к Африке, который характеризуется активным применением соответствующих инструментов давления со стороны стран Запада. Среди официальных целей введения санкций стала абсолютно доминировать поддержка демократических институтов (45.5%)⁵. В результате многие африканские режимы претерпели демократизацию – в целом ряде из них прошли законные президентские выборы, появились многопартийные государства. Параллельно с этим активизировались глубинные преобразования африканских обществ и их политической системы, в основе функционирования которой изначально лежал этнический, этнорелигиозный или племенной принцип [Давидсон, 2020]. Соответствующий принцип зачастую использовался в колониальном управлении и позже в рамках создания политических партий. Однако в силу того, что западные страны стремились оказывать поддержку исключительно партиям с общенациональным присутствием, количество «традиционных» партий сокращалось [Кассае Ныгусие, Ивкина, 2020].

В результате, после распада СССР и становления однополярного мира позиции Запада в Африке существенно укрепились: он стал играть определяющую роль в формировании политической и экономической системы государств континента, что также было характерно и для многих других регионов мира. Как справедливо отмечает Л.Л. Фитуни, «... в самом конце XX века формально “независимых” государств стало почти на две дюжины больше, но степень колониальности их положения в условиях монополярного мира многократно возросла» [Фитуни, 2020, с. 14]. По нашему мнению, именно с этого времени можно говорить о широком распространении неоколониализма, хотя, несомненно, это явление возникло гораздо раньше [Sarte, 2001; Горелов, 2014].

Резкое изменение политического контекста для многих африканских стран на фоне других социально-экономических проблем и культурно-цивилизационных разногласий имело крайне негативные последствия [Bratton, Gyimah-Boadi, 2015]. Они выразились в целой серии кровопролитных войн, унесших жизни миллионов людей. При этом многие из этих конфликтов не решены до сих пор, а введение санкций зачастую не способствовало их завершению, а лишь ухудшало положение обычных граждан [Григорян, 2019].

Таким образом, основной особенностью данного этапа стало масштабное давление западных стран на государства Африки с целью утверждения демократических институтов и окончательное исчезновение просоветских режимов. Одним из основных инструментов реализации данной цели стало санкционное давление, о чем свидетельствуют статистические данные [Felbermayr et al., 2020]. Начавшаяся в это время глубинная перестройка политической системы целого ряда государств континента сопровождалась их экономической эксплуатацией со стороны бывших метрополий, а также США. В совокупности эти факторы привели к дестабилизации целого ряда стран Африки, замедлению их социально-экономического развития. Данные последствия оказались настолько серьезными, что страны Запада оказались неспособными контролировать ситуацию. Все это сопровождалось нарастанием

⁵ Примечательно, что санкции, вводимые крупнейшими африканскими международными организациями – Африканским Союзом и Экономическим сообществом стран Западной Африки (ЭКОВАС) – против других стран континента, преследовали в основном эту цель [Felbermayr et al., 2020].

критического отношения к всеобъемлющим (комплексным) санкциям – в научных работах стала все более популярна точка зрения о том, что такой инструмент применительно к целым государствам не достигает своей цели, а только наносит вред их развитию.

Сложившаяся ситуация заставила международное сообщество искать новые, более эффективные инструменты давления на элиты африканских государств, несущие ответственность за тяжелые преступления, при этом оставляя не затронутыми обычных граждан. Одним из таких инструментов стал Международный уголовный суд. Несмотря на то, что идея создания подобного органа была озвучена Президентом Международного комитета Красного Креста Гюставом Муанье еще в 1872 г. [Moynier, 1872], ее практическая реализация началась фактически только в июле 2002 г. [Situation, 2021], когда был ратифицирован Римский статут, принятый и открытый для подписания в 1998 г. (см. подробнее: [Волеводз, 2009]).

Именно с этого времени начинается *третий этап* санкционной политики мирового сообщества по отношению к Африке, который продолжается до сих пор. Специфика современного этапа определяется особенностями работы МУС⁶, среди которых отметим лишь наиболее значимые для настоящего исследования: 1) МУС уполномочен привлекать к ответственности любые физические лица, ответственные за совершение преступлений, входящих в его юрисдикцию (см. выше); 2) территориальная юрисдикция МУС ограничена присоединившимися к Римскому статуту государствами, а также к гражданам этих государств, находящихся на территории других стран. Тем не менее в двух случаях МУС все же имеет право вести дело на территории других государств – в том случае, если Совет Безопасности ООН передает некоторую ситуацию в МУС посредством резолюции или же когда государство обратилось к Секретарю Суда с заявлением о расследовании конкретного изолированного преступления; 3) в своей деятельности МУС ориентируется на преступления, совершенные после ратификации Римского статута, но его главная задача состоит в том, чтобы не допустить таких событий в будущем [Rome, 2002]. Таким образом, МУС был наделен достаточно широкими полномочиями: в частности, он может привлекать к ответственности лидеров государств, а его территориальная юрисдикция потенциально может охватывать все государства мира.

На момент подготовки статьи к Римскому статуту присоединились 123 государства мира, из них 33 находятся в Африке [The States, 2021]. При этом африканские страны «выразили свою приверженность учреждению МУС и подчеркнули важность создания и эффективной деятельности данного Суда для Африки и всего мирового сообщества в целом» [Букуру, 2018]. Однако пристальное внимание МУС к ситуациям в Африке привело к тому, что вскоре его деятельность стала восприниматься африканскими элитами как инструмент давления со стороны Запада [Butty, 2013]. Данная точка зрения основывается на том, что МУС до последнего времени не расследовал ситуации за пределами континента: в настоящее время МУС разбирается в 13 ситуациях в 12 странах, из них 9⁷ – в Африке: Уганда, ДРК, Судан, ЦАР, Кения, Ливия, Кот-д'Ивуар, Мали, Бурунди. При этом все 29 дел, заведенные в отношении физических лиц, касались исключительно африканцев, большая часть из которых была так или иначе причастна к преступлениям, совершенным в пределах только трех стран: ДРК (8 процессов), Судана (6) и Кении (5) после 2002 г.⁸. Особенно сильный резонанс в кругах африканских элит был вызван судебными разбирательствами по ситуации в Дарфуре (расследование ведется с 2005 г.), Кении (2010) и Кот-д'Ивуаре (2012), в каждом

⁶ Подробное описание правовой базы деятельности МУС присутствует в [Rome..., 2002; Amendments, 2010].

⁷ Ситуация в Судане и Ливии была передана в МУС Советом Безопасности ООН.

⁸ На момент написания статьи только пять человек получили тюремные сроки: четверо были причастны к конфликту в ДРК, один – к конфликту в Мали.

из которых обвинения были выдвинуты в том числе к лидерам этих государств [*Situations*, 2021]. В результате возросла степень недоверия к МУС, воспринимаемому элитами некоторых африканских государств в качестве инструмента манипуляции, а не поддержания мира. Ввиду данной проблемы Африканский Союз выступил за создание альтернативной МУС Международной уголовной палаты в рамках Африканского суда справедливости и по правам человека [Букуру, 2018].

Африка остается подверженной наибольшему санкционному давлению по сравнению с другими регионами мира: за относительно короткий период времени насчитывается 104 эпизода введения санкций. Главными субъектами санкций выступали ЕС (24.0% общего количества эпизодов введения санкций), ООН (19.2%) и США (17.3%). Среди официальных целей санкционного давления наиболее популярными была защита прав человека (33.8%), поддержка демократических институтов (24.6%) и завершение вооруженных конфликтов (22.5%). Говорить об эффективности и конкретных результатах современного этапа пока что рано – по состоянию на 2016 г. больше половины санкций не были сняты [Felbermayr, 2020].

ОБСУЖДЕНИЕ

Среди особенностей современного этапа санкционной политики по отношению к государствам Африки, которые уже проявились достаточно четко, отметим, во-первых, изменение характера санкций. Вместо всеобъемлющих произошла актуализация таргетированных санкций, ориентированных прежде всего на конкретных физических лиц, преследуемых в том числе МУС, деятельность которого носит глобальный характер. Во-вторых, в это время обозначился тренд на усиление «саморегуляции» международных отношений в Африке. Об этом также свидетельствует активизация Африканского Союза, ЭКОВАС и др. организаций во внутрирегиональной санкционной политике – в совокупности за 14 лет они ввели почти 20% санкций. Тем не менее последний тезис носит неоднозначный характер, так как структура санкций со стороны данных организации по целям и объектам схожа с таковой у США и ЕС.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что санкции остаются ключевым инструментом влияния Запада на элиты развивающихся государств Африки. Однако, увеличение количества применяемых к ним санкций имеет негативное отражение в их социально-экономическом развитии, качестве и уровне жизни населения. Вызывает опасение тот факт, что данная проблема характерна для наименее развитых государств континента, которые столкнулись с активизацией радикальных террористических движений [Gorokhov, Dmitriev, Zakharov, 2018], войнами и т.п. Введение против таких государств санкций еще больше ухудшает положение населения, что зачастую используется преступными элементами для вербовки новых членов и расширение поля своей деятельности.

Перспективными направлениями дальнейших исследований по данной теме может стать сопоставление декларируемых и скрытых целей введения санкций, особенно по отношению к авторитарным режимам. Не меньший интерес вызывает изучение последовательности введения разного вида санкций, их фактической реализации, а также осуществления контроля над их соблюдением. В этой связи важной задачей становится разработка методологии, которая могла бы позволить дать объективную оценку потерь государств разных регионов мира, находящихся под санкциями со стороны мирового сообщества, с учетом их историко-культурных, социально-экономических и политических особенностей. Также необходимо более подробное изучение специфики выделенных нами этапов санкционной политики мирового сообщества в Африке на примере отдельных кейсов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ И ВЫВОДЫ

Таким образом, в соответствии с контекстом историко-политического развития Африки и имеющимися статистическими данными выделено три этапа санкционной политики по отношению к государствам Африки: холодная война, постсоциалистический и современный этапы. Главная особенность первого этапа состоит в низкой эффективности и нецелесообразности введения санкций в условиях холодной войны. Ее завершение на африканском фронте в конце 1980-х гг. обозначило начало второго этапа санкционной политики, особенностью которого стало масштабное давление стран Запада, направленное на поддержку демократических институтов и ослабление просоветских режимов. Одним из негативных эффектов этого вмешательства вкупе с другими социально-экономическими и политическими факторами стала серьезная дестабилизация африканского континента, вынудившая мировое сообщество начать активную разработку альтернативы всеобъемлющим санкциям. Ею стали таргетированные санкции, которые в последнее время получают все большее распространение. Современный этап обозначился началом деятельности МУС в 2002 г., который получил возможность преследовать высокопоставленных лиц, в том числе президентов отдельных стран.

Ответной реакцией на пристальное внимание к Африке, сопровождаемое усилением давления со стороны международного сообщества, стала популяризация идеи создания альтернативных инструментов регулирования отношений внутри макрорегиона. Помимо возможно субъективного отношения африканских элит это могло быть мотивировано низкой эффективностью санкций, которые, согласно статическим данным, достаточно редко достигают официально декларируемых целей и оказывают негативное влияние на качество и уровень жизни рядовых граждан подсанкционных государств.

В перспективе можно прогнозировать еще большее усиление тренда на увеличение самостоятельности Африки как актора мировой политики. Однако в этой связи вызывает опасение тот факт, что некоторые африканские государства на данный момент не обладают достаточными ресурсами для решения существующих проблем и, нуждаясь в поддержке со стороны мирового сообщества, ориентируются на устоявшиеся, но далеко не всегда обоюдовыгодные отношения с бывшими метрополиями и другими государствами мира.

Решение существующей дилеммы будет зависеть от слаженности действий ключевых региональных организаций – в первую очередь Африканского Союза, степени вовлеченности Запада во внутреннюю политику государств континента, а также способности государств Африки устанавливать и поддерживать отношения с другими альтернативными мировыми центрами, например Россией. В любом случае возрастающая активность в санкционной политике и инициативы по созданию собственных независимых механизмов правовой регуляции подтверждают мнение о становлении африканского полюса многополярного мира [Абрамова, Фитуни, 2018], консолидация которого, судя по всему, будет происходить вокруг региональных организаций. Вместе с тем, в будущем можно ожидать переориентации вектора санкционной политики Африки с внутри- на внешнерегиональный.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Абрамова И.О., Фитуни Л.Л. Африканский сегмент многополярного мира: динамика геостратегической значимости. *Мировая экономика и международные отношения*. 2018. № 12. С. 5–14 [Abramova I.O., Fituni L.L. The African Segment of Multipolar World: Dynamics of Geostrategic Significance. *World Economy and International Relations*. 2018. No. 12. Pp. 5–14 (in Russian)].

Букуру Ж.Б. Эволюция взаимодействия Международного уголовного суда и африканских стран. *Журнал российского права*. 2018. № 1. С. 146–156 [Bukuru J.B. Evolution of the Interaction between

the International Criminal Court and African Countries. *Journal of Russian Law*. 2018. No. 1. Pp. 146–156 (in Russian)].

Волеводз А.Г. Международное уголовное правосудие: от идеи к современной системе. *Вестник МГИМО-Университета*. 2009. № 2. С. 55–68 [Volevodz A.G. International Criminal Justice: from the Idea to the Modern System. *MGIMO Review of International Relations*. 2009. No. 2. Pp. 55–68 (in Russian)].

Горелов А.А. От колониальной системы до глобального неоколониализма. *Век глобализации*. 2014. № 2. С. 52–64 [Gorelov A.A. From the World Colonial System to Global Neocolonialism. *Age of Globalization*. 2014. No. 2. Pp. 52–64 (in Russian)].

Григорян Г.Р. Методологические основы оценки результативности применения внешнеэкономических санкций. *Экономические отношения*. 2019. № 4. С. 2793–2804 [Grigoryan G.R. Methodological Bases of Evaluating the Effectiveness of External Economic Sanctions. *Journal of International Economic Affairs*. 2019. No. 4. Pp. 2793–2804 (in Russian)].

Давидсон А.Б. Перелом в судьбе Африки. К 60-летию «года Африки». *Новая и новейшая история*. 2020. № 3. С. 130–137 [Davidson A.B. The Turn in African History. For the 60th Anniversary of the Year of Africa. *Modern and Contemporary History*. 2020. No. 3. Pp. 130–137 (in Russian)].

Денисов А.В., Урнов А.Ю. СССР и деколонизация Африки. *Азия и Африка сегодня*. 2010. № 12. С. 15–20 [Denisov A.V., Urnov A.Yu. The Soviet Union and Decolonization of Africa. *Asia and Africa Today*. 2010. No. 12. Pp. 15–20 (in Russian)].

Захаров И.А., Горохов С.А., Дмитриев Р.В. Роль религиозного фактора в формировании конфликтных зон в Африке. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле*. 2020. № 4. С. 640–653 [Zakharov I.A., Gorokhov S.A., Dmitriev R.V. The Role of the religious Factor in the Formation of Conflict Zones in Africa. *Vestnik of Saint-Petersburg University. Earth Sciences*. 2020. Vol. 65. No. 4. Pp. 640–653 (in Russian)].

Кассая Нигусие В.М., Ивкина Н.В. Особенности политического развития Африки в постколониальный период. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: международные отношения*. 2020. № 1. С. 22–38 [Kassaye Nigusie W.M., Ivkina N.V. Features of the Political Development of Africa in the Postcolonial Period. *Vestnik RUDN. International Relations*. 2020. No. 1. Pp. 22–38 (in Russian)].

Нуреев Р.М., Бусыгин Е.Г. Экономические санкции: издержки и выгоды конфронтации. *Terra economicus*. 2017. № 3. С. 56–74 [Nureev R.M., Busygin E.G. Economic Sanctions: Costs and Benefits of Confrontation. *Terra economicus*. 2017. No. 3. Pp. 56–74 (in Russian)].

Сапунцов А.Л. Диверсификация внешнеторговых связей стран Африки с Россией. *Вестник университета*. 2018. № 12. С. 111–118 [Sapuntsov A.L. Diversification of Foreign Trade Relations between African Countries and Russia. *Vestnik universiteta*. 2018. No. 12. Pp. 111–118 (in Russian)].

Фитуни Л.Л. «Санкционное таргетирование»: инструмент внешней политики, нечестной конкуренции или глобального социального инжиниринга? *Вестник МГИМО-Университета*. 2019. № 3. С. 17–41 [Fituni L.L. Targeted Sanctions: a Tool of Foreign Policy, Unfair Competition or Global Social Engineering? *MGIMO Review of International Relations*. 2019. No. 3. Pp. 17–41 (in Russian)].

Фитуни Л.Л. Довести до конца процесс деколонизации! *Ученые записки Института Африки*. 2020. № 4. С. 5–17 [Fituni L.L. Complete the Process of Decolonization! *Journal of the Institute for African studies*. 2020. No. 4. Pp. 5–17 (in Russian)].

Черная Африка: прошлое и настоящее. Учебное пособие по Новой и Новейшей истории Тропической и Южной Африки. Под ред. А.С. Белезина, С.В. Мазова, И.И. Филатовой. М.: Русский фонд содействия образованию и науке, 2016 [Black Africa: Past and Present. The Modern and Contemporary History of Tropical and Southern Africa: a textbook. Editors: A.S. Belezin, S.V. Mazov, I.I. Filatova. Moscow: Russkii fond sodeistviia obrazovaniu i nauke, 2016 (in Russian)].

Шарова А.Ю. Влияние санкций на экономику стран, не имеющих выхода к морю (на примере ЦАР и Мали). *Ученые записки Института Африки РАН*. 2019. № 3. С. 49–63 [Sharova A.Yu. The

Impact of Economic Sanctions on Landlocked States (Comparative Case Studies of CAR and Mali). *Journal of the Institute for African studies*. 2019. No. 3. Pp. 49–63 (in Russian)].

African Economic Outlook 2020. *Developing Africa's Workforce for the Future*. Africa Development Bank Group: Abidjan, Côte d'Ivoire.

African Union accuses ICC of “hunting” Africans. *BBC*. 2013. <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-22681894/> (accessed 15.01.2021).

Afriyie A.F., Jian J. An Investigation of Economic Sanctions and Its Implications for Africa. *Journal of Politics and Law*. 2018. No. 3. Pp. 74–81.

Amendments to the Rome Statute of the International Criminal Court. UN document C.N.651.2010. TREATIES-8. 11.06.2010. <https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2010/CN.651.2010-Eng.pdf> (accessed 20.01.2021).

Bond P. *Putting an end to the EU's neo-colonial policies in the field of trade and investment*: Economic pressures from above, social reaction from below. Committee for the Abolition of Illegitimate Debt. 2020. <https://www.cadtm.org/Putting-an-end-to-the-EU-s-neo-colonial-policies-in-the-field-of-trade-and-18961> (accessed 15.02.2021).

Bratton M., Gyimah-Boadi E. Political Risks Facing African Democracies: Evidence from Afrobarometer. *Afrobarometer Working Paper*. 2015. No. 157. <http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Working%20papers/afropaperno157.pdf> (accessed 16.02.2021).

Butty J. Analyst Questions ICC's Intense Focus on Africa. *VOA News*. 2013. <http://www.voanews.com/content/icc-focus-on-africa-questioned/1633694.html> (accessed 15.02.2021).

Democracy Index 2019. *The Economist Intelligence Unit Limited*. 2019. <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> (accessed 14.01.2021).

Devecioğlu K. *Analysis – France Tries New Tactics after Losing Influence in West Africa*. Anadolu Agency. 2020. <https://www.aa.com.tr/en/africa/analysis-france-tries-new-tactics-after-losing-influence-in-west-africa/1720306> (accessed 15.01.2021).

Dmitriev R.V., Gorokhov S.A., Zakharov I.A. Spatial Expansion of Islamic Extremism in the Lake Chad Basin: Current Situation and Prospective Directions. *Filosofia Theoretica*. 2020. Vol. 9, No. 1. Pp. 47–62.

Felbermayr G., Kirilakha A., Syropoulos C., Yalcin E., Yotov Y.V. The Global Sanctions Data Base. *European Economic Review*. 2020. Vol. 129.

Fragile States Index. *Annual Report 2019*. The Fund for Peace. <https://fundforpeace.org/wp-content/uploads/2019/04/9511904-fragilestatesindex.pdf> (accessed 11.01.2021).

Global Employment Trends for Youth 2020: Africa. International Labour Organization. 2020. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/dgreports/dcomm/documents/briefingnote/wcms_737670.pdf (accessed 18.01.2021).

Gorokhov S.A., Dmitriev R.V., Zakharov I.A. Territorial Development of Christianity in Africa in the 20th–Early 21st Centuries. *Geography and Natural Resources*. 2018. Vol. 39. Issue 1. Pp. 88–94.

Mendy K.P., Lobban R.A. Jr. *Historical Dictionary of the Republic of Guinea-Bissau*. 4th ed. Plymouth: Scarecrow, Inc., 2013. Pp. 296–297

Moynier G. *Note sur la création d'une institution judiciaire internationale propre à prévenir et à réprimer les infractions à la convention de Genève*, lue au comité international de secours aux militaires blessés dans sa séance du 3 janvier 1872. Genève: Soullier et Wirth, 1872.

Report of International Criminal Court. UN document A/60/177. 01.08.2005. <https://digitallibrary.un.org/record/556133?ln=ru> (accessed 20.01.2021).

Rome Statute of the International Criminal Court. Document A/CONF.183/9. [https://legal.un.org/icc/statute/english/rome_statute\(e\).pdf](https://legal.un.org/icc/statute/english/rome_statute(e).pdf) (accessed 15.1.2021).

Sarte J. *Colonialism and Neocolonialism*. New York: Routledge, 2001 (original work published in 1964)

Situation in the Democratic Republic of the Congo. International Criminal Court. 2021. <https://www.icc-cpi.int/drc> (accessed 13.1.2021).

Situations under Investigation. International Criminal Court. 2021. <https://www.icc-cpi.int/Pages/Main.aspx> (accessed 15.1.2021).

Smith D.A. “Africa’s Che Guevara”: Thomas Sankara’s legacy. *BBC*. 2014. <https://www.bbc.com/news/world-africa-27219307> (accessed 12.01.2021).

Taylor I. Sixty Years Later: Africa’s Stalled Decolonization. *Vestnik RUDN. International Relations*. 2020. Vol. 20. No. 1. Pp. 39–53.

The States Parties to the Rome Statute. 2021. https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx (accessed 15.1.2021).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ / INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

ЗАХАРОВ Иван Андреевич – кандидат географических наук, старший научный сотрудник, Институт Африки РАН, Москва, Россия.

ДМИТРИЕВ Руслан Васильевич – кандидат географических наук, старший научный сотрудник, Институт Африки РАН, Москва, Россия.

Ivan A. ZAKHAROV, PhD (Geography), Senior Researcher of the Centre for Global and Strategic Studies, Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.

Ruslan V. DMITRIEV, PhD (Geography), Senior Researcher of the Centre for Global and Strategic Studies, Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia.