

Эффективность санкционной политики. Кейс Союзной Республики Югославии (1991–2001 гг.)

Екатерина Геннадьевна Энтина, НИУ ВШЭ, Отдел Черноморско-Средиземноморских исследований Института Европы РАН, Москва, Россия

Александр Животич, Университет Белграда, Белград, Сербия

Контактный адрес: entinakat@gmail.com

АННОТАЦИЯ

Санкционная проблематика, приобретая новое измерение в конце XX – начале XXI вв., выразившееся в рутинном применении односторонних ограничительных мер, из сугубо международно-правовой отрасли науки переросла в междисциплинарную и стала предметом политологических, социологических и прочих исследований. Кейс Югославии как один из первых примеров применения санкций в целях корректировки не только международных действий, но и политического режима, который в том числе в современной истории сформировал набирающий популярность феномен «культуры отмены» нации, представляет безусловный интерес. В еще большей степени его актуализирует внешняя схожесть процессов, протекавших на пространстве бывшей Югославии, в которые был вовлечен Белград, и на постсоветском пространстве. В статье в сопоставительном ключе по отношению к ситуации в современной России и санкционному режиму в ее отношении анализируются условия, в которых находилась экономика Югославии, ее реакция на режим всеобъемлющих ограничений, а также эффекты санкционной политики.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Югославия, санкции, гражданская война, экономика, международное давление, ООН, демократизация

В академическом сообществе дискуссия об эффективности санкций продолжается длительное время. Вопросы эффективности санкций поднимали Д. Дрезнер и Т. Бирстекер¹; эффективность типов санкционного давления, в первую очередь всеобъемлющего и таргетированного, обсуждали Д. Стрендау, С. Эллисон, Д. Пексен²; вопрос непосредственного и отложенного действия санкций рассматривался в работах Т. Коля, С. Хейдаряна³. В западном академическом сообществе в целом сложился консенсус по югославским санкциям, которые, как указывают Р. Холбрук, Дж. Лион⁴, привели к прекращению поддержки Белградом Республики Сербской в Боснии и Герцеговине (БиГ) и стали ключевым фактором революции 2000 г., несмотря на то что многие научные работы непосредственно после завершения кризиса в БиГ и Косово говорили об обратном, в частности Дж. Драгович-Сосо⁵. Опыт «всеобъемлющих» югославских санкций был впоследствии использован в формировании санкционных режимов против Ливии, а затем – против России. Сравнение всеобъемлющих санкций против Югославии и современной России в контексте широкого политического давления на Белград и Москву, оказываемого западным сообществом, представляется актуальной темой для исследования.

В то же время необходимо нюансировать понимание эффекта антиюгославских санкций. В данном случае представляется, что санкции являлись частью общих усилий по свержению С. Милошевича. Однако, как указывает Й. Драгович, катализатором перемен стали не они, а сербский народ. Эта версия представляется несколько бинарной и нереалистичной. Цель данной статьи – показать, что санкции были не катализатором, но обязательным условием для смены политического режима в Сербии, поскольку вкупе с другими инструментами давления (военными, политическими) ослабляли источники легитимности режима С. Милошевича, сужая пространство маневра для президента Союзной Республики Югославии (СРЮ). Подобное понимание легитимности основывается на работах М. Зелдича⁶. В рамках этого концепта формулируется и тезис работы: санкции не оказывали непосредственного влияния на легитимность режима С. Милошевича, однако подрывали его стабильность, уместность (т.е. согласие населения с принимаемыми решениями), несмотря на то что на восприятие «обоснованности» таких решений это влияния не оказывало. Неприятие как обоснованности, так и уместности принятых политическим руководством решений существенно проявилось только в преддверии выборов 2000 г.

Экономическая и политическая ситуация в Югославии накануне введения санкций

С начала 1980-х гг. в социалистической Югославии (СФРЮ) выходят на первый план накопившиеся перекосы внутреннего развития государства, пытавшие-

1 Drezner 2011; Biersteker et al. 2016.

2 Strandow 2006; Heine-Ellison 2001; Peksen 2019.

3 Kohl 2021; Heydarian et al. 2021.

4 Holbrooke 2011; Lyon 2011.

5 Dragović - Soso 2003.

6 Zelditch 2018.

гося балансировать между Западом и Востоком и одновременно отстаивавшего внеблоковый статус. Во второй половине 1980-х гг. ситуация обостряется в связи с начавшимися в Центральной и Восточной Европе (ЦВЕ) и СССР демократическими переменами. В Югославии на уровне республик (Сербия, Черногория, Босния и Герцеговина, Македония, Хорватия, Словения и два автономных края в составе Сербии – Воеводина и Косово и Метохия) активно формируются этно-республиканские кланы, которые предсказуемо в условиях набиравшего обороты экономического кризиса и бесплодных попыток федерального правительства стабилизировать ситуацию усиливают борьбу за максимизацию принадлежащих им материальных и экономических ресурсов, чем фактически «хоронят» саму возможность сохранить федеративную Югославию.

На этом фоне в течение 1980-х гг. югославское руководство проводит несколько экономических реформ. Последняя из них – реформа правительства А. Марковича – была запущена, когда в конце 1989 г. инфляция в стране достигала 3000%. Ее суть заключалась в резкой смене курса в сторону рыночной экономики: превращение динара в конвертируемую внутри страны валюту, широкая приватизация, свободное формирование цен, сбалансирование бюджета. Западным инвесторам были гарантированы права собственности, в том числе право полной репатриации прибыли, что позволило стимулировать приток прямых иностранных инвестиций. К концу 1990 г. число совместных предприятий составило 2300 (как правило, торговля и туристский сектор)¹. Преобладали инвестиции из Германии, Италии и Австрии. При этом они направлялись, прежде всего, в Словению и Хорватию, бывшие «опорными» точками югославской экономической деятельности. В рамках политики правительства А. Марковича были сняты ограничения для вложений иностранного капитала в югославские банки, созданы свободные экономические зоны. Через эти зоны проходило до 70% импорта СФРЮ. Однако тактический успех реформы сопровождался формированием еще большего разрыва – как экономического, так и психологического – между Словенией и отчасти Хорватией как наиболее экономически развитыми и инвестиционно привлекательными республиками и всеми остальными.

На фоне усиливающейся дезинтеграции основные макроэкономические показатели Югославии в 1980-е гг. развивались следующим образом: темпы роста национального дохода снизились до критического уровня, и начиная с 1987 г. рост этого показателя практически прекратился. Незначительный рост производства имел место в это десятилетие лишь за счет экспорта. Личное потребление населения и капиталовложения снижались. Последнее говорит о том, что снижалась и норма валового накопления. Такая картина заметно хуже того, что происходило в те же годы в странах ЦВЕ. Там в среднем за 1980–1988 гг. национальный доход возрастал на 2,5% в год, затем рост прекратился, и с 1989 г. началось его падение (в 1989 г. – на 1,0% и в 1990 г. – на 7,9%). В 1990 г. ВВП Югославии сократился на 8%, промышленное производство – на 12%. В 1991 г. с началом гражданской войны ВВП упал на 12%².

1 Кудров 2002, 101.

2 Кудров 2002, 101–102.

Реформа правительства А. Марковича, направленная на удержание федеративного государства, показав первые успехи, в итоге провалилась, поскольку, с одной стороны, А. Маркович не нашел никакой поддержки, кроме словесной, в Вашингтоне и Брюсселе. С другой – республиканские политические элиты, особенно словенские и хорватские, не хотели работать на сохранение югославской федерации. Начался ее распад, сопровождавшийся военными действиями сначала в Словении, затем в Хорватии, Боснии и Герцеговине. Провозглашение ими независимости во второй половине 1991 г. – первой половине 1992 г. и ее признание со стороны ЕС и США в апреле 1992 г. привели к образованию 27 апреля 1992 г. Союзной Республики Югославии (СРЮ), но в узком составе Сербии и Черногории.

Сокращение внутреннего рынка примерно на 60%, а также количества потребителей с 24 млн до 10,5 млн оказало огромное влияние на экономику. К моменту распада Югославии, вопреки внутренним тенденциям на формирование в течение 1980-х гг. экономически замкнутых в рамках республик производственных цепочек, сербский внутрифедеративный «экспорт и импорт» составлял более 40%. Экономическое развитие югославской федерации 1980-х гг., а также тот факт, что основная часть внешнеэкономической деятельности приходилась на Словению и Хорватию, привели к тому, что жители Словении и отчасти Хорватии становились богаче, а остальных республик, включая Сербию, – беднее. С распадом федерации югославские производители лишились поставщиков, оставшихся за пределами новой Югославии, замена недостающих материалов и энергоносителей была дорогостоящей и, следовательно, неэффективной. Это привело к резкому снижению уровня жизни, усугубленному расходами на ведение войны в других частях бывшей Югославии.

Таким образом, формально сравнивать экономическое положение и динамику развития двух стран – России и Югославии – накануне введения всеобъемлющих санкций нецелесообразно. СРЮ находилась в процессе плохо контролируемого и плохо проработанного распада, отсутствия альтернативных Западу торговых партнеров. Современная Россия встретила санкции в принципиально иных экономических условиях, как внутренних, так и внешних.

Однако даже потеряв более половины общего рынка, СРЮ оставалась по многим параметрам самостоятельным государством. В социалистической Югославии не проводилась коллективизация, и значительный объем пахотных площадей земли принадлежал сельским жителям. Сельскохозяйственная отрасль в своей основе критически не зависела от внешнего мира. Казалось, что, как в период кризисных 1980-х гг., так и в сложных внешних обстоятельствах граждане СРЮ смогут обеспечить прожиточный минимум и минимальную продуктивную корзину за счет ведения натурального хозяйства.

На территории Сербии оставались ряд электро- и гидростанций, что также позволяло рассчитывать на обеспечение энергетической безопасности на минимально достаточном уровне. В республике была и собственная фармацевтика. Наконец, у населения «под подушкой» хранилась солидная часть наличной валюты. Это было связано как с существованием в предшествующий период довольно тесных торговых связей с Западной Европой, так и с большим количеством югославских трудовых мигрантов там. Кроме того, в социалистические

времена немаловажную часть доходов населения составляла мелкая контрабанда товаров народного потребления и массовой культуры. Вероятно, на эту «базовую» самодостаточность страны рассчитывал С. Милошевич. Кроме того, югославское руководство, как и население считало, что санкционный режим не продлится долго и югославская экономика сможет его выдержать.

Реакция югославской экономики на санкции ООН

Вопреки ожиданиям югославского руководства, последствиями санкций стал глубокий экономический кризис. По общепринятым оценкам, прямой ущерб от санкций только за год их применения составил 10 млрд долл., за три года – 45,117 млрд. долл. Из-за отсутствия сырья, запчастей, рынков сбыта, прекращения капиталовложений окончательно встали или перешли на минимальный режим работы тысячи предприятий, более 900 тыс. рабочих были отправлены в вынужденные отпуска. Число безработных в январе 1994 г. составило 760 тыс. человек¹.

В 1992–1994 гг. в Югославии началась гиперинфляция, продолжавшаяся 22 месяца. Первые серьезные проблемы появились сразу после отделения Словении и Хорватии: уже в середине 1992 г. гиперинфляция превысила отметку в 50%². Следующий качественный скачок цен произошел в самом начале 1993 г. С января инфляция ускорялась практически каждый месяц и к июлю достигла 433%³. У этого ускорения было два внутренних механизма. Во-первых, население, имевшее большой опыт подобных катаклизмов, а потому сумевшее адаптироваться к инфляции, быстро избавлялось от «горячих денег». К концу периода гиперинфляции каждая банкнота в среднем дважды в день меняла своего «хозяина». Во-вторых, налогоплательщики совершали свои платежи уже совершенно обесценившимися деньгами.

В связи с ускорением денежной эмиссии правительством с августа 1993 г. ситуация перестала быть хоть сколько-то контролируемой. Правительству пришлось переходить к другой стратегии решения инфляционной проблемы. В этот момент оно попыталось остановить инфляцию чисто административным способом – посредством замораживания цен. Как и следовало ожидать, тут же возник дефицит, из-за чего руководству пришлось снова отпустить цены, но дефицит никуда не исчез. С этого момента в стране существовала одновременно и открытая, и скрытая инфляция. Производители не успевали адекватно переоценивать товар. Продавцы не могли выкупить на следующий день равноценный проданному объем. В итоге первые тормозили производства, вторые – устанавливали время отпуска товаров в произвольном порядке. К январю 1994 г. инфляция составила 313 млн процентов⁴.

В результате инфляции средняя зарплата опустилась ниже 6 долл. Было введено нормированное распределение продуктов, предметов первой необходимости. Село стало фактически изолированным от города, так как не было бензина, чтобы привезти товары на рынок. Начиная с 1992 г. ухудшились условия производства

1 Гуськова 1999.

2 Petrović et al. 1999.

3 Ibid.

4 Ibid.

сельскохозяйственной продукции. В два раза снизилось употребление минеральных удобрений, что привело к опасной нехватке продуктов питания для населения.

Серьезным образом пострадала система здравоохранения, что особенно больно отразилось на людях со специфическими заболеваниями. Комитет ООН по санкциям фактически блокировал доставку в страну лекарств и гуманитарной помощи. Из-за неоправданно длительной процедуры одобрения любого импорта в страну Комитетом по санкциям цикл производства лекарств в СРЮ был почти полностью остановлен. Уже в 1992 г. недоставало больше половины необходимых для первой медицинской помощи лекарственных препаратов: антибиотиков, препаратов для лечения гипертонии, заболеваний сердца, почек, а также лекарств в ампулах, средств для анестезии, трансфузии крови¹.

К началу 1994 г. Югославия по уровню жизни находилась на последнем месте в Европе и в последней десятке среди 170 стран мира. От экономического коллапса Югославию спасло то, что автодороги, связывающие СРЮ с соседними странами, не были заблокированы (в отличие от авиа-, ж/д и водного сообщения), что позволило развить контрабанду. Будучи фактически единственным источником выживания не только для граждан, но и для экономики государства, это привело к формированию объемного слоя «теневой экономики» и ее сращиванию с руководством страны. А благодаря трансграничному характеру – к усилению связей и с крупным западноевропейским бизнесом, который прежде работал с социалистической Югославией и не хотел терять ее рынок.

Важным фактором для сравнения логики введения санкций против СРЮ и сегодняшней России является их политическая мотивация. Косвенной целью санкций против СРЮ были или трансформация политического режима в Белграде, или, в случае ее неуспеха, – свержение. Расчет, как и в случае с Россией сегодня, делался на то, чтобы за счет прямого воздействия на население страны активизировать внутренние протестные настроения, запустить «революционную» волну и тем самым «демократизировать» общественно-политические процессы. В этом смысле санкции продемонстрировали свою неэффективность в краткосрочном периоде, но, вероятно, стали существенным фактором в накопившейся неудовлетворенности широких масс сербского населения, приведшей к революции 5 октября 2000 г.

Вместе с тем в первой половине 1990-х гг. ключевым упущением международного сообщества в случае с сербами стало непонимание их ожиданий хотя бы минимальной справедливости. Формально санкции вводились из-за вмешательства Югославской народной армии в конфликт в Боснии и Герцеговине. В Сербии тут же возник вопрос, почему по тому же поводу санкции не вводятся в отношении Хорватии, если доподлинно известно, что ее вооруженные силы и парамилитарные формирования «зачищают» сербские села в БиГ. В действительности Резолюция Совета Безопасности (СБ) ООН 752 от 15 мая 1992 г. предписывала «элементам хорватской армии» покинуть БиГ. Сама резолюция выдвигала тре-

1 Гуськова 1999.

бования для всех участников конфликта в Боснии и Герцеговине: прекращение боевых действий в Боснии и Герцеговине; прекращение вмешательства в ситуацию в БиГ Югославской народной армии и Вооруженных сил Хорватии; роспуск всех правоохранительных формирований на территории БиГ; прекращение переселений и этнических чисток; содействие конфликтующим сторонам в оказании гуманитарной помощи пострадавшим¹. 17 мая СБ ООН официально предложил принять Хорватию в члены ООН, и о том, что в резолюции выдвигались требования и к Хорватии, фактически предпочли забыть, а санкции в отношении хорватов не были введены.

30 мая 1992 г. Резолюцией 757 Совет Безопасности единогласно проголосовал за введение санкций против Югославии. В ответ Президиум СРЮ направил генеральному секретарю ООН телеграмму с просьбой созвать Международную конференцию по Югославии, на которой страна пошла бы на ряд уступок, включая и распределение миротворческих сил на границе между Югославией и Боснией и Герцеговиной. Однако ни данное обращение, ни последовавшие за ним не изменили ситуацию. Это стало значимым фактором, позволившим С. Милошевичу сохранять власть еще несколько лет при полной поддержке населением нарратива о том, что санкции несправедливы и по своей сути – *антисербские (т.е. антинародные)*.

Уже в 1993 г. югославское руководство начало пересмотр прежней политики и постепенный отход от поддержки боснийских и краинских сербов. С. Милошевич согласился с планами мирного урегулирования сначала по модели Вэнса-Оуэна, а затем – с предложениями Контактной группы. Однако югославское общество раскололось в этом вопросе. Инициативы С. Милошевича прекратить помощь «братьям за Дриной» поддержала правящая Социалистическая партия, Сербское движение обновления и ряд небольших партий демократической направленности. Против них выступили Сербская радикальная партия, демократическая оппозиция Сербии в лице З. Джинджича и В. Коштуницы, Сербская православная церковь. Армейское руководство также не поддержало смену политического курса. После отказа руководства Республики Сербской от плана Контактной группы 4 августа 1994 г. Югославия прервала с ней все связи и ввела против нее экономическую блокаду².

Попытки реформирования югославской экономики под санкциями

С начала гражданской войны, по сути, Югославия оказалась перед выбором – перейти на режим военной экономики или сохранить рыночную систему хозяйствования. Примечательно, что, по свидетельствам Д. Аврамовича, такой вопрос никогда всерьез не обсуждался в руководстве СРЮ. Вероятно, это происходило вследствие того, что в предыдущий период СФРЮ одним из основных достижений своей социалистической модели считала существование элементов рыночной экономики, а поэтому отход к чисто административным рычагам даже

1 Никифоров et al. 2011.

2 Bulatović 2004, 324.

с психологической точки зрения казался политическим и экономическим элитам Югославии серьезным откатом¹.

Следует учитывать также и то, что как таковой трансформации отраслей реального сектора югославской экономики под влиянием санкций не проводилось. Во-первых, все предложения по экономическому реформированию объединяла убежденность в том, что санкции не будут длительными. И действительно, их существенная часть была снята в конце 1995–1996 гг. Во-вторых, в условиях гиперинфляции осуществлять переналадку реального сектора экономики не представлялось возможным. Прежние экономические связи и процессы, насколько возможно, были заменены «теневой экономикой» и квотированием импорта, доступ к которому получали наиболее лояльные политическому режиму структуры и люди.

Поэтому трансформировать сербскую экономику пытались через «Программу монетарной реконструкции и экономического оздоровления». Реформа осуществлялась под руководством главы Югославского национального банка – известного экономиста, профессора Д. Аврамовича.

Стоит отметить, что в период 1992–1993 гг. через банковские пирамиды фактически были изъяты все денежные накопления, находившиеся у населения «под подушкой». Потрясенные гиперинфляцией граждане искали возможность выживания. В складывающихся условиях такую «возможность» предоставили возникшие крупнейшие на Балканах финансовые пирамиды, основанные на банковской деятельности: сберегательные банки «Югоскандик», принадлежавшие Е. Василевичу, и «Дафимент», принадлежавший Д. Миланович². Банки предлагали вкладчикам феноменально привлекательные высокие процентные ставки: от 10 до 15% на депозиты в иностранной валюте и от 75 до 200% на депозиты в сербских динарах. Это позволяло вкладчикам не только опередить годовой уровень инфляции, но даже получать прибыль. Очевидно, что никакого реального обеспечения проектами у банков не было. «Югоскандик» и «Дафимент» просуществовали до конца 1993 г., после чего внезапно обанкротились. И тогда, и сейчас на пространстве бывшей Югославии было распространено мнение о том, что их деятельность осуществлялась с ведома политического руководства в Белграде и при его участии и была направлена на выемку денежной массы у населения и дальнейшее ее использование для поддержания экономической деятельности через офшоры³.

Д. Аврамович причислял себя к последователям экономической школы Дж. Кейнса, допускающей умеренную инфляцию для оживления производства. Однако в югославских условиях он был вынужден обратиться к идеям монетаристской школы М. Фридмана, хотя трактовал их творчески. Он пошел на закрепление курса динара при сохранении бюджетного дефицита.

В середине января 1994 г. в Югославии перестали печатать старые деньги: был введен в обращение «новый динар», жестко привязанный в соотношении 1:1 к немецкой марке. Новые динары печатались небольшими порциями, а их

1 Avramović 1994.

2 Йованович 2005.

3 Avramović 1994.

эмиссия была обеспечена валютными резервами. Примечательно, что валютные резервы СРЮ многократно превышали внутреннюю денежную массу. Это объяснялось целым рядом причин. Импорт в страну был, с одной стороны, ограничен санкциям. С другой – объективно катастрофическое обнищание значительной части населения вызвало падение покупательской способности. Вместе с тем экспорт неуклонно рос.

Некоторое время в обращении были и старые, и новые динары, но курс старой национальной валюты также был фиксированным. Характерно, что новые динары шли прежде всего на выплаты пенсий, пособий, зарплат бюджетникам. Получатели этих выплат находились в столь плачевном положении, что не могли конвертировать новые динары в марки, а сразу тратили их на приобретение самого необходимого, что стало одним из факторов обеспечения стабильности нового динара.

В этой ситуации существовала опасность, что привыкшие к инфляции люди будут тут же обменивать новый динар на немецкую марку и тем самым стимулировать инфляцию, но этого не произошло. Во-первых, по депозитам, размещаемым в новых динарах, была установлена ставка в размере 6%, что в условиях отсутствия инфляции означало реальные 6%. Поскольку марки население хранило «под подушкой», то держать сбережения в валюте оказалось значительно выгоднее.

Во-вторых, уже с февраля правительство стало активно собирать налоги, и поскольку платить их надо было в новых динарах, фирмы, ведущие свои операции в валюте, вынуждены были ее частично продавать.

Были предприняты и другие меры. В частности, крупные изменения претерпела налоговая система. Величина налоговых ставок была уменьшена при одновременном расширении налоговой базы и сокращении времени взимания налогов. Особенно заметно – на четверть – снижались налоги на оборот товаров, составлявших потребительскую корзину, и налоги на прибыль в случае ее реинвестирования. При этом были введены акцизы на нефть, алкоголь, табак, кофе, автомобили и предметы роскоши.

Реформа дала позитивный эффект, привела к росту заработной платы и, как следствие, повышению уровня жизни. Инфляцию в основном удалось остановить. В этих условиях Д. Аврамович хотел осуществить приватизацию и демонополизацию. К этому его подталкивало то, что после стабилизации цены на предприятиях-монополистах государственного сектора росли значительно быстрее, чем в конкурентной рыночной среде, и это создавало условия для сохранения инфляции издержек. Однако в мае 1996 г. Д. Аврамович был отправлен в отставку. К сожалению, экономический успех закрепить не удалось, однако и прежнего падения в СРЮ больше не наблюдалось. Центробанк отошел от последовательного проведения жесткой кредитно-денежной политики и вернулся к практике селективной раздачи кредитов. Основной причиной этого была необходимость власти в Белграде сохранить себя в условиях, когда после подписания Дейтонских мирных соглашений, окончивших вооруженное противостояние в Боснии и Герцеговине, С. Милошевич столкнулся, с одной стороны, с ростом оппозиционной активности на муниципальном уровне (больше всего в Белграде). С другой стороны, стала стремительно расти напряженность в Косово и Метохии.

Таким образом, югославская экономика оказалась заложником необходимости продолжать силовые меры по отстаиванию границ и защите «сербства» и во второй половине 1990-х гг., уже после завершения основного этапа распада Югославии.

Санкционные эффекты в гражданском секторе, механизмы выживания югославской экономики и политические последствия

Санкции критически отразились на всем гражданском секторе. И хотя они не распространялись на поставки медикаментов, получить лекарства из-за рубежа было очень трудно. Комитет по санкциям запретил импортировать в СРЮ исходные материалы для их производства (существенная часть исходных материалов производилась в бывших республиках Югославии, и до распада фармацевтическая отрасль, как и многие другие, составляла общий хозяйственный комплекс). Для производства медицинских и санитарных товаров приходилось импортировать 95% исходников, более 85% полуфабрикатов и свыше 90% медицинского оборудования. Ремонт сложной медицинской техники осуществлялся в Загребе. Этот сегмент восстановить не удалось. Уже в 1992 г. смертность от инфекционных заболеваний выросла на 37,5%, количество операций по пересадке почек снизилось вдвое, операций на открытом сердце – втрое¹.

Непосредственным результатом санкций стало уничтожение югославской гражданской авиации. За два года полного простоя эксплуатационные характеристики самолетов перестали соответствовать нормам. Когда небо открыли и восстановили маршрутные коридоры – пригодных к перелетам воздушных судов было крайне мало. Гражданская авиация приобрела конкурентоспособность уже только во второй половине 2010-х гг., когда «Югославские авиалинии» были выкуплены «Этихад» и представлены на мировой рынок под брендом «Эир Сербия».

Такой же эффект санкции оказали на тройку крупнейших внешнеторговых концернов Югославии – «Генекс», «Прогресс» и «Инекс» (де-факто представляли с середины 1950-х гг. югославский ВЭД), которые в течение нескольких лет были раздроблены на мелкие фирмы.

На югославские воздушные и морские суда, которые находились в момент введения санкций за границей, был наложен арест. Судоходство по Дунаю было ограничено. Наиболее важным стало то, что на основании специального решения Комитета по санкциям было запрещено использовать черногорский порт Бар для поставки гуманитарной помощи. Заблокированными оказались принадлежащие Югославии 20 морских, 43 речных судна и 6 самолетов. Общая стоимость – более 600 млн долл. Ничего из этого стране возвращено не было.

Отсутствие сырья, полуфабрикатов и топлива усугубило положение в промышленности в целом. В июне 1993 г. 73% предприятий испытывали нехватку сырья, а 92% вынуждены были на короткие и длительные сроки останавливать

1 Гуськова 1999.

производство. Это привело к тому, что население столкнулось с огромными проблемами в приобретении базовой продуктовой корзины: предприятия не могли сформировать адекватную отпускную цену и гарантировать бесперебойную поставку; магазины придерживали товар «под прилавком», понимая, что на следующий день не смогут выкупить проданный ранее объем продукции по прежней цене или выкупить вообще.

В сентябре 1993 г. Комитет по санкциям отклонил просьбу об импорте природного газа из России. По причине отсутствия удобрений резко снизился урожай зерновых. Отсутствие топлива не позволяло проводить полноценные посевные кампании. Частично этот эффект был преодолен через «серый» бартер и контрабанду.

Резкий скачок безработицы привел к тому, что 11 млн населения и 1 млн беженцев (из Сербской Краины в Хорватии, Боснии и Герцеговины, Македонии) кормил 1 млн занятых на рынке человек.

Для обхода санкций преимущественно применялись бартерные схемы, перевозка и переброска наличной валюты через кипрский офшор, а также субрегиональные контрабандные схемы с активным участием Македонии, Албании, Румынии и Болгарии. Их посредническая роль в условиях международных санкций объяснялась прежде всего, тем, что эти страны превратились в место сосредоточения контрабандных операций и международного трафика, развившихся вследствие как региональных процессов глобализации преступности, так и перехода этих стран от государственного социализма к демократии и рыночной экономике.

Во внешнеторговой сфере либерализация означала разрушение советской модели государственной монополии на трансграничные торговые операции. Вместо традиционных, специализированных государственных компаний, которые до 1989 г. импортировали и экспортировали соответствующие группы товаров, появилось огромное количество частных компаний, чья импортно-экспортная деятельность была упрощена тотальной либерализацией торговых операций. На фоне крушения привычных, в том числе субрегиональных внешнеторговых связей и близости к зоне непосредственного конфликта на Балканах эти частные компании и стали основой контрабандного бизнеса.

Поддержка крупных югославских компаний, находившихся в «черном списке», осуществлялась через существование двух валютных курсов – «базового» для компаний, близких и лояльных политическому руководству, и «спекулятивного» – для всех остальных. Основная часть сделок осуществлялась внутри страны за наличный расчет, что позволяло избегать налогообложения.

Государство взяло на себя организацию каналов контрабанды. Сербский комитет госбезопасности контролировал каналы контрабанды топлива и нефти. Кроме топлива, вторым крупнейшим каналом контрабанды стали сигареты. Запчасти к станкам и медицинскому оборудованию по возможности завозили мелкие фирмы-однодневки через Австрию, Болгарию, Турцию, Словению и Македонию. Обходились и финансовые санкции. Против СРЮ были введены ограничения на перечисление пенсий и других социальных пособий из-за рубежа бенефициарам в Югославии. Таких на момент введения санкций было более 60 тыс. пенсионеров 19 стран мира, 40 тыс. детей, получающих алименты, и более полумиллиона

человек – членов семей людей, работающих за рубежом и получающих медицинское страхование. Перевод этих денег бенефициарам также приобрел полулегальный характер. Официально были подписаны соглашения почти со всеми странами, откуда проводились начисления, об их переводе в банки Австрии и Венгрии. Но их снятие в связи с малой мобильностью перечисленных выше категорий граждан осуществлялось через третьих лиц.

Далеко не весь иностранный бизнес покинул югославский рынок. Часть европейских и американских компаний оставалась, просто заменив некоторые буквы в названии и часть югославского топ-менеджмента на македонский и венгерский.

Соответственно, после введения санкций ни ЕС, ни США не оказывали дальнейшего давления на СРЮ по пресечению контрабандной деятельности, частично «покрывая» «серые» импортные схемы. При этом либерализации связей с «открытым» внешним миром не происходило, поскольку, например, Россия официально присоединилась к санкционному пакету, а азиатские страны заинтересованности не проявляли.

Заключение

Как видим, исследование кейса Югославии периода всеобъемлющих санкций представляется актуальным для России в силу следующих обстоятельств. Во-первых, положение СРЮ, ее встроенность в международную систему цепочек добавленной стоимости, а также география основных партнеров были структурно сопоставимы с российскими. Пользуясь выгодами внеблокового положения, значительную часть наиболее важных экономических контактов югославы поддерживали с ЕЭС/ЕС. Югославский бизнес, как и российский после распада СССР, выстраивал партнерские отношения преимущественно с западноевропейскими странами, кроме того, в значительной степени зависел от их инвестиций. Существенную часть «незападного» экспорта СРЮ составлял экспорт вооружений и сельхозпродукции.

Во-вторых, под санкциями Белград столкнулся со схожим с российским случаем типом военно-политических вызовов и угроз. В первую очередь к ним относилась гражданская война на территории Боснии и Герцеговины. Сразу же по ее завершении вскрылся и косовский вопрос. Текущие действия западных оппонентов в отношении России, направленные на провокации на Южном Кавказе, в Молдавии и на Балканах, свидетельствуют о возможностях повторения сценария. В-третьих, в значительной степени косвенной причиной санкционирования Югославии, особенно со стороны Запада, являлось недовольство «автократическим» политическим режимом С. Милошевича. При этом если на первом этапе санкций подобные действия в отношении сербов сплотили нацию, то к концу 1990-х гг. действия внесистемной оппозиции, активно поддерживаемой американскими и западноевропейскими фондами, привели к Октябрьской революции 2000 г. и свержению С. Милошевича.

Наконец, кейс подсанкционной Югославии релевантен также и тем, что последствием введения всеобъемлющих санкций стала попытка «отмены» сербского народа через его единоличное обвинение в развязывании этнических

конфликтов на территории бывшей Югославии. Санкции распространялись не только на финансово-экономическую, транспортную и военно-политическую сферы, но и на области культуры и научно-образовательного сотрудничества.

Вместе с тем очевидно, что Югославия в период 1990-х гг. и современная Россия находятся в принципиально отличных геополитических условиях. Доминирование концепции «конца истории» как монополизации управленческой модели и внутреннего развития по евроатлантическому образцу, нахождение Китая, Индии и других восточноазиатских «тигров» на периферии международных отношений в 1990-е гг. объективно не позволяли Югославии воспользоваться той международной партнерской базой, которая сложилась у Белграда в социалистический период в регионе Азии и Африки. В этом смысле положение России несопоставимо более выгодно. Однако ключевым параметром, не позволяющим напрямую сопоставлять российский санкционный кейс с любым другим (югославским, северокорейским, китайским, иранским), является то, что Россия представляет собой для Запада гигантское пространство санкционного эксперимента, в рамках которого отрабатывается механизм согласования и переформатирования международных союзнических связей Запада на основе дифференцированного экономического давления на все без исключения страны. Задачи санкционной политики в отношении Югославии и современной России принципиально различаются. Если в югославском случае их целью было изменение поведения и корректировка политического режима в фарватере других республик Центральной и Восточной Европы, то основная задача западных санкций в отношении России – пересборка механизмов взаимодействия Евро-Атлантики с внешним миром в рамках построения новой «стратегической глубины».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Гуськова, Е.Ю. Последствия международных санкций для Югославии // Страны Центральной и Восточной Европы на пороге XXI века. – М.: ИНИОН, 1999. – С. 108–124. <https://www.guskova.info/w/wars/1999-may.html>.

Guskova, E.Yu. "Posledstviya mezhdunarodnykh sanktsii dlya Yugoslavii." In *Strany Tsentral'noi i Vostochnoi. Evropy na poroge XXI veka*, 108–124. Moscow: INION, 1999 [In Russian].

Иванович, М. Сербия о себе. М.: Европа, 2005. Iovanovich, M. *Serbiya o sebe*. M.: Evropa, 2005 [In Russian].

Кудров, В.М. Югославия: прощальный экономический и статистический портрет // Общественные науки и современность. – 2002. – № 1. – С. 90–105.

Kudrov, V.M. "Yugoslaviya: proshchal'nyi ekonomicheskii i statisticheskii portret." *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*. no.1 (2002): 90–105 [In Russian].

Никифоров, К.В., Филимонова, А.И., Шемякин А.Л. Югославия в XX веке: очерки политической истории. М.: Индрик, 2011. 840 с.

Nikiforov, K.V., Filimonova, A.I., Shemyakin A.L. *Yugoslaviya v XX veke: ocherki politicheskoi istorii*. M.: Indrik, 2011.

Avramović, Dragoslav. *Rekonstrukcija monetarnog sistema Jugoslavije i pobeda nad inflacijom*. Belgrad:

Evropski centar za mir i razvoj, 1994. http://www.ecpd.org.rs/pdf/2015/books/2007/2007_rekonstrukcija_monetarnog_sistema.pdf.

Avramović, Dragoslav. *Reconstruction of the Monetary System of Yugoslavia and Victory over Inflation*. Belgrad: Evropski centar za mir i razvoj, 1994 [In Serbian].

Biersteker, Thomas J., Eckert, Sue E., and Markos Tourinho. (Eds.). *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Bulatović, Momir. *Pravila ćutanja*. Belgrad: Narodna Knjiga, 2004.

Bulatović, Momir. *The Rules of Silence*. Belgrad: Narodna Knjiga, 2004 [In Serbian].

Dragović-Soso, Jasna. "The Impact of International Intervention on Domestic Political Outcomes Western Coercive Policies and the Milošević Regime." In *International Intervention in the Balkans since 1995*, edited by Peter Siani-Davies. London: Routledge, 2003. <https://doi.org/10.4324/9780203634028>.

Drezner, Daniel W. "Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice." *International Studies Review* 13, no. 1 (2011): 96–108. <http://www.jstor.org/stable/23016144>.

Heine-Ellison, S. "The Impact and Effectiveness of Multilateral Economic Sanctions: A Comparative Study." *The International Journal of Human Rights*, no. 5 (2001): 81–112. <https://doi.org/10.1080/714003707>.

Heydarian, Samira, Pahlavani, Mosayeb, and Seyed Hossein Mirjalili. "Financial Sanctions and Economic Growth: An Intervention Time-series Approach." *International Economics Studies* 51, no. 1 (2021): 1–14. <https://doi.org/10.22108/ies.2020.122915.1083>.

Holbrooke, Richard. *To End a War: The Conflict in Yugoslavia. America's Inside Story. Negotiating with Milosevic*. New York: Modern Library, 2011.

Kohl, Tristan. "In and Out of the Penalty Box: US Sanctions and Their Effects on International Trade." In *Research Handbook on Economic Sanctions*, edited by Peter a.G. van Bergeijk, 388–410. Cheltenham: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781839102721.00030>.

Lyon, James B. *Serbia Since 1989: Politics and Society under Milosevic and After*. Seattle: University of Washington Press, 2005.

Peksen, Dursun. "When do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature." *Defence and Peace Economics*, 30, no. 6 (2019): 635–647. <https://doi.org/10.1080/10242694.2019.1625250>.

Petrović, Pavle, Bogetić, Željko, and Zorica Vujošević. "The Yugoslav Hyperinflation of 1992–1994: Causes, Dynamics, and Money Supply Process." *Journal of Comparative Economics* 27, no. 2 (1999): 335–353.

Strandow, Daniel. *Sanctions and Civil War: Targeted Measures for Conflict Resolution*. Uppsala: Uppsala University, 2006.

Zelditch, Morris Jr. "Legitimacy Theory." In *Contemporary Social Psychological Theories*, edited by P.J. Burke, 340–371. Redwood City: Stanford University Press, 2018.

Сведения об авторах

Энтина Екатерина Геннадьевна,

к.полит.н., профессор, Департамент зарубежного регионоведения Факультета мировой политики и мировой экономики,
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
Россия, Москва, ул. Малая Ордынка, 17, стр. 1,
Отдел Черноморско-Средиземноморских исследований,
Институт Европы Российской академии наук,
Россия, Москва, ул. Моховая, 11, стр. 3.

e-mail: entinakat@gmail.com

Александр Животич,

к.и.н., профессор, кафедра истории Югославии исторического отделения
Философского факультета, Университет Белграда,
Сербия, Белград, ул. Чика-Любина, 18-20.

e-mail: aleksandar.zivotic@f.bg.ac.rs

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 19 января 2023.

Переработана: 1 марта 2023.

Принята к публикации: 5 марта 2023.

Конфликт интересов

Авторы заявляют об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Энтина, Е.Г., Животич А. Эффективность санкционной политики. Кейс Союзной Республики Югославии (1991–2001 гг.) // Международная аналитика. – 2023. – Том 14 (1). – С. 123–137.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-123-137>

The Efficiency of Sanctions Policy. The Case of the Federal Republic of Yugoslavia (1991-2001)

ABSTRACT

The issue of sanctions, which has acquired a new dimension in the contemporary era, has transformed from a subject area in International Law into an interdisciplinary one, and has been widely analyzed in political science, sociology, and other fields. The case of Yugoslavia, which represents one of the earliest examples of the application of sanctions as a means to modify not only international actions, but also a political regime, has formed, among other things in modern history, the increasingly popular phenomenon of "cancelling" a nation. Given the external similarity of the processes that took place in the former Yugoslavia, in which Belgrade was involved, and in the post-Soviet space, it is of undisputed interest. This article delves into the situation of the Yugoslav economy, its reaction to the regime of comprehensive restrictions, as well as the effects of the sanctions policy in a comparative relation to the situation in modern Russia and the anti-Russian sanctions regime.

KEYWORDS

Yugoslavia, sanctions, civil war, economy, international pressure, UN, democratization

Authors

Ekaterina G. Entina,

PhD in Political sciences, Professor at the School of International Regional Studies, Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics, Russia, Moscow, Malaya Ordynka Street, 17/1;

Department of Black and Mediterranean Sea, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Russia, Moscow, Mokhovaya street, 11-3.

e-mail: entinakat@gmail.com

Aleksandar Životić,

PhD in Historical sciences, Professor at the Yugoslav History Department, Faculty of Philosophy, University of Belgrade,

Serbia, Belgrade, Čika Ljubina street, 18-20.

e-mail: aleksandar.zivotic@f.bg.ac.rs

Additional information

Received: January 19, 2023. Revised: March 1, 2023. Accepted: March 5, 2023.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the authors.

For citation

Entina Ekaterina G., and Životić Aleksandar. "The Efficiency of Sanctions Policy.

The Case of the Federal Republic of Yugoslavia (1991-2001)."

Journal of International Analytics 14, no. 1 (2023): 123-137.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-123-137>