



В. О. СЕРЕБРЯКОВ

САНКЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В статье рассмотрены нелегитимные причины санкционного давления, проанализированы научные труды специалистов в области санкционной политики, раскрыты детерминанты внешних угроз на примере России и Кубы. Представлены результаты санкционной политики Соединенных Штатов Америки и коллективного Запада в контексте Российской Федерации, а также некоторые аспекты в отношении Республики Беларусь, что позволяет оценить сущность проводимой политики руководства западных стран на протяжении последних десятилетий. Раскрыт механизм принудительного использования незаконных мер в отношении ряда стран. Представлены некоторые исторические аспекты зарождения санкционной политики и неэффективности сложившейся системы многостороннего регулирования международных отношений на фоне глобальной трансформации мирового порядка.

Ключевые слова: санкционная политика; международные отношения; внешняя политика государства; страны коллективного Запада.

УДК 327(4/9); 930.22(4/9)

Введение. Сегодня санкционная политика не представляется каким-то новым инструментом сдерживания развития суверенных государств, а Республика Беларусь не является первой страной, против которой применяются политические и экономические ограничения. Использование санкционного давления в качестве политико-дипломатических, торгово-экономических, финансово-инвестиционных, научно-технологических и других ограничений имеет многолетнюю историю. На протяжении последних десятилетий ученые из разных стран мира занимаются исследованиями вопросов противодействия санкционной политике.

В настоящее время актуальной является проблема применения санкционной политики одним государством (группой государств) в отношении другого государства — такого же равного субъекта международных отношений.

Вадим Олегович СЕРЕБРЯКОВ (vadim.svo@mail.ru), кандидат политических наук, помощник начальника Института пограничной службы Республики Беларусь — начальник отделения международного сотрудничества (г. Минск, Беларусь).

Республика Беларусь уже несколько десятков лет подвергается масштабным ограничительным мерам со стороны западных стран как в отношении физических и юридических лиц, так и отраслей народного хозяйства.

Известно, что страны коллективного Запада давно утратили свою самостоятельность и слепо следуют в фарватере внешней политики Вашингтона. Бесспорно, что лидерство в вопросах применения санкционной политики принадлежит США. Насколько соответствуют односторонние ограничительные меры Вашингтона и Брюсселя современным реалиям системы международных отношений и как противостоять применению этой нелегитимной практике?

Основная часть. Аспекты санкционной политики достаточным образом освещены в научной литературе, что важно для политологического исследования в рамках хронологии становления, оценки состояния и перспектив дальнейшей эволюции этого явления в современных международных отношениях.

С точки зрения американской доктрины такая дефиниция, как «санкции», полностью отождествляется с понятием «односторонние ограничительные меры», что коренным образом является ошибочным трактованием. Согласно ст. 41 Устава ООН только Совет Безопасности уполномочен решать, какие меры, не связанные с использованием вооруженных сил, должны применяться для осуществления его решений со стороны международного сообщества. Совет также может потребовать от членов Организации Объединенных Наций применения подобных мер. Эти меры могут включать полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений» [1]. Известно, что полный или частичный разрыв торгово-экономических отношений может нанести серьезный ущерб государству — объекту санкционного давления. Вместе с тем соблюдение общепризнанных норм в системе международных отношений имеет фундаментальное значение для обеспечения устойчивого миропорядка, который в значительной степени зависит от общего понимания того, когда применение санкционных мер является легитимным.

Как утверждает российский ученый Мерген Дораев, Соединенные Штаты демонстрируют противоположные взгляды на законность односторонних экономических санкций, фактически используя в своих целях меры воздействия как инструмент реализации внешней политики. Экономические санкции США, введенные против России в последние годы, необходимо рассматривать как ключевой элемент стратегии сдерживания, возврат к эпохе холодной войны [2].

Можно в полной мере согласиться с известным профессором Михаэлем Маллой, который в своих трудах отмечает, что санкции служат «директивным» политическим целям, направленным на создание экономического давления, рассчитанного на изменение поведения целевого государства, воспрепятствования развитию военного или стратегического потенциала подсанкционного государства. Ученый исследует политические процессы через призму экономических санкций. Убедительным доказательством того, что эффективность санкционной политики чрезвычайно сложно оценить, автор приводит описание комплекса внешнеполитических задач, решение которых меняется в течение срока действия санкций [3].

Предметом для изучения ограничительных мер стали труды профессора Колумбийского университета Р. Гарфилда. Научные исследования позволяют утверждать, что санкционная политика является инструментом принуждения внешней политики. В настоящее время имеются существенные совокупные доказательства того, что ограничительные меры, применяемые к определенным странам, вызывают глубокие социальные и экономические потрясения, а также серьезные трудности среди гражданского населения. Воздействие санкций

вызывает гуманитарный кризис, побуждает серьезный экономический спад и социальное обнищание народа [4].

Анализируя научные труды американских исследователей из Джорджтаунского университета Г. Хуфбауэра и Дж. Шотта, можно согласиться с совокупным выводом, что односторонние санкции представляют собой меры по ограничению или разрыву финансовых или торгово-экономических отношений, целью которых является принуждение правительств одних стран к совершению желаемых действий в отношении других стран. На этом фоне следует выделить подрыв военного и военно-технического потенциала противника, нанесение вреда геополитическим конкурентам [5]. В данном случае происходящие процессы позволяют утверждать о нарушении основополагающих принципов невмешательства во внутренние дела суверенных государств.

Важные элементы, позволяющие дифференцировать внешнеполитические и внешнеэкономические санкционные аспекты с юридической точки зрения, отражены в работах российского профессора Е. В. Виноградовой. В своих научных публикациях автор утверждает, что санкции представляют собой реакцию на совершение международного правонарушения, доказательство которого требует продолжительного времени, а терминологическая база представляет собой неопределенность в ряде рассматриваемых вопросов. Вводимые в одностороннем порядке санкционные ограничения одним государством или группой стран представляют собой нарушение принципа суверенного равенства государств. В то же время взаимоотношения государств рассматриваются исходя из защиты национальных приоритетов, а не поддержания принципа верховенства права [6].

Изучая проблематику санкционной политики в международных отношениях, стоит отметить профессора Томаса Бирстекера, который считает, что в результате неспособности ООН применять санкции к постоянным членам Совета Безопасности, страны на протяжении десятилетий разрабатывали и вводили собственные ограничительные меры с разной степенью координации. В свою очередь США проявили наибольшую активность по данному вопросу, принимая решения о введении различного рода страновых и тематических санкций. В своих трудах ученый показывает мифическую роль санкционной политики США и коллективного Запада в отношении Российской Федерации. Во-первых, политический дискурс лидеров западных стран заключается в том, что санкции являются «беспрецедентными» по содержанию, размаху и масштабу. Однако в мире существует множество стран, которые поддерживают торгово-экономические связи с Российской Федерацией, активно развиваются международные финансовые отношения. Наряду с этим, несмотря на значительные усилия по снижению своей энергетической зависимости, страны коллективного Запада продолжают покупать российские углеводороды. Во-вторых, у западных чиновников санкционная политика характеризуется как «экономическая война» против России, что не находит подтверждения и понимания у мировых аналитиков. В научной литературе уже давно проводится различие между «санкционной политикой» и «экономической войной». Страны, применившие в настоящее время санкции против России, не находятся в объявленной войне с Россией; они применяют ограничительные меры для достижения политических целей. В-третьих, миф относится к немногим нейтральным странам, например Швейцарии. В одной из статей, опубликованной в журнале «The Wilson Quarterly», представлен нарратив о том, что «даже такая нейтральная страна, как Швейцария, согласилась ввести санкции, аналогичные тем, которые ввел Евросоюз». Характерно, что нет ничего экстраординарного в применении Берном ограничительных мер или присоединения к санкционной политике Евросоюза. Швейцария издавна применяет

ограничительные меры для достижения внешнеполитических целей и тесно координирует свои действия с Брюсселем на протяжении последних десятилетий [7].

Исторические аспекты санкционной политики. Рассматривая исторический аспект, необходимо выделить одно из первых упоминаний применения санкционной политики правящими элитами Древней Греции в 433 г. до нашей эры. Так, Афинский морской союз применил меры санкционного воздействия в отношении купцов из города Мегары. Ограничительные меры были введены против захода и швартовки морских судов из этой области в порты Афин. Данное обстоятельство послужило одним из неоспоримых фактов начала Пелопоннесской войны.

В 1806—1814 гг. полный запрет на осуществление торговых отношений с Великобританией эксплицировал Наполеон Бонапарт. Совместно с государствами континентальной Европы Франции удалось провести комплекс мероприятий и применить тотальную блокаду в отношении своего единственного торгового конкурента. Не имея собственного флота, который мог бы напрямую угрожать Великобритании, французы по-прежнему контролировали большую часть континентальной Европы, угрожая конфискацией любых нейтральных судов, торгующих с Англией. По мнению многих историков крупная экспортоориентированная экономика Соединенного Королевства не выдержала бы санкционного давления французов в случае победы Наполеона Бонапарта над Россией. Характерно, что на первоначальном этапе французам удалось привлечь на свою сторону Россию. На этом фоне прекратились поставки лесной и льняной продукции, зерновых культур, пушных и меховых товаров в Британию. Кроме того, Россия отказалась от импортируемых из Англии тканей, железа и других промышленных товаров, что в последующем мотивировало руководство страны к созданию и развитию собственной металлургической и текстильной промышленности.

Использование санкционной практики в период между двумя эпохальными трагедиями человечества (Первая и Вторая мировые войны) необходимо охарактеризовать как полностью неэффективной или «провальной». На фоне геополитической трансформации и мировой нестабильности введение санкционных мер Лигой Наций против Италии, (инициатором являлась Великобритания) не препятствовало Б. Муссолини временно оккупировать Абиссинию (Эфиопию) в 1935 г., а в конце декабря 1937 г. Италия полностью вышла из этой международной организации. Характерно, что руководство Соединенных Штатов Америки в 1940 г. ввело запрет на поставки нефтепродуктов в отношении Японии, однако данный факт серьезно не отразился на экономике страны и не помешал в ноябре 1941 г. атаковать военно-морскую базу США в Перл-Харборе.

Изучая исторический аспект санкционной политики США и коллективно-го Запада в отношении Советского Союза, необходимо выделить следующие особенности. После победы Октябрьской революции 1917 г. в России инициатором санкционного давления на молодое советское государство выступил государственный секретарь США Р. Лансинг. Отказ западных государств осуществлять торговые операции с Советским Союзом в золотых слитках, требования по выполнению долговых обязательств и отмены национализации в отношении иностранных активов не позволили политическому руководству европейских стран уничтожить молодое советское государство. Кроме этого, в СССР продолжилось развитие промышленного и аграрного секторов экономики, а также становление мощных вооруженных сил. До начала Великой Отечественной войны в стране было завершено строительство более девяти тысяч промышленных предприятий, что в значительной степени повлияло

на исход боевых действий в противостоянии с фашистскими агрессорами. Существенным образом не повлияло на технологический процесс советской республики установление президентом США Ф. Рузвельтом «морального эмбарго» (запрет поставок стратегического оборудования и компонентов для авиационной промышленности) в 1939 г.

Следует отметить, что Вашингтон неоднократно применял механизм разрыва торгово-экономических связей, выстраивания барьеры для инвестиционной и финансово-кредитной системы Советского Союза. В частности, созданный странами коллективного Запада в 1949 г. Координационный комитет по экспортному контролю (КОКОМ) занимался многосторонним контролем над экспортными поставками «стратегических» товаров и технологий в СССР: была разработана стратегия «контролируемого технологического отставания», установлены определенные ограничения на передачу современного технологического оборудования в страны Варшавского договора. В то же время после ликвидации структуры КОКОМ в 1994 г. политика «технологического сдерживания» в отношении Российской Федерации странами коллективного Запада не изменилась. Характерно, что руководством западных стран было принято решение о подписании Вассенаарского соглашения [8]. К данному документу присоединились и другие государства — экспортеры вооружения и военной техники, в том числе страны Центральной и Восточной Европы, а также Аргентина и Южная Корея, а в 1996 г. соглашение вступило в действие. На первый взгляд, подписание Вассенаарских договоренностей позволяет утверждать, что создание данного соглашения предусматривало противостояние новым вызовам и угрозам международной и региональной безопасности, устойчивости и стабильности на планете, формирование более глобальной системы контроля за распространением обычных видов вооружений, товаров и технологий «двойного назначения», а также полный запрет на поставку и использование современных технологий террористическими организациями. Вместе с тем присоединение Российской Федерации к Вассенаарскому соглашению в 1995 г. не повлияло на дальнейшую враждебную политику коллективного Запада в отношении новой России. Постоянное стремление Вашингтона удержать под своим контролем международную торговлю вооружением и военной техникой усиливало желание руководства США вытеснить конкурентов на соответствующих рынках, прежде всего Россию. В сущности Москва оставалась объектом экономической войны.

Кроме того, в 1974 г. к Закону о торговле США была принята поправка Джексона—Вэника, ограничивающая ведение торгово-экономических отношений со странами, нарушающими права человека и ограничивающие выезд граждан из страны. Формальным признаком дополнения к американскому закону стало ограничение лиц еврейской национальности на эмиграцию из Советского Союза. Текст поправки Джексона—Вэника предусматривал различного рода ограничения на экспортно-импортные торговые операции с Москвой. В 2012 г. нижняя палата Конгресса США одобрила законопроект об отмене данного документа и одновременно ввела ограничительные меры на торговлю с Российской Федерацией в соответствии с «Актом Магнитского». Санкционные ограничения были введены в отношении лиц, ответственных за «нарушение прав человека в России». К основным критериям сдерживания необходимо отнести визовые ограничения на въезд в Соединенные Штаты, а также блокировка финансовых активов в американских банках.

В начале XXI в. по оценкам экспертов ООН санкционная политика США и их сателлитов оказывала влияние на десятки стран мира, в которых проживало более 50 % населения планеты. Затяжной характер экономического давления на суверенные государства имеют такие страны, как Куба, Иран и

Северная Корея. Наиболее ярким примером санкционного сдерживания стоит выделить Кубу. Запретительные меры Вашингтона в отношении Острова Свободы были введены в 1960 г., после экспроприации собственности американских компаний на кубинской территории. К концу года администрация США ужесточила санкционную политику до полного эмбарго на поставки Кубе товаров и услуг, за исключением продуктов питания и лекарственных препаратов. По оценке экспертного сообщества Кубинского Национального института экономических исследований, за 60-летний период торгово-экономического эмбарго со стороны Вашингтона ущерб составил более 130 млрд долл. Ежегодно, начиная с 1992 г., кубинское правительство представляет на рассмотрение Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций проект резолюции по отмене незаконного американского эмбарго. Внушительное большинство государств-участников принимает позицию Кубы и голосует за поддержку документа [9].

Санкционная политика США и их сателлитов на современном этапе. На сегодняшний день санкционная политика США и коллективного Запада включает широкий спектр ограничительных мер в торгово-экономических, финансовых и инвестиционных отношениях, в промышленной отрасли, в сфере транспорта и логистики. Ограничительные меры затронули экспорт ряда российских нефтепродуктов (сырая нефть, бензин, мазут) в страны Евросоюза. Воздействию санкционного давления подверглись некоторые банковские учреждения страны, произошло отключение от международной межбанковской системы передачи информации и совершения платежей SWIFT. Запретительные меры введены в отношении импорта высокотехнологичных товаров (полупроводники, микрочипы, электронные компоненты и оборудование). Блокировке деятельности, приостановке действия лицензий на телерадиовещание подверглись средства массовой информации, осуществляющие свою деятельность в недружественных странах.

По состоянию на 1 сентября 2022 г. странами Запада в отношении Российской Федерации было введено 11 812 санкционных ограничений, что является беспрецедентным случаем во всей мировой практике. К примеру, относительно Исламской Республики Иран цифра санкций составляла 3 665, Сирийской Арабской Республики — 2 637 [10].

Сегодня в отношении Республики Беларусь со стороны США и Евросоюза введены секторальные и персональные санкции, которые противоречат общепризнанным принципам и нормам международного права. Наиболее ярким примером противоправных действий стран коллективного Запада можно выделить прекращение поставок в эти страны отдельных нефтепродуктов и калийных удобрений, введение запрета на поставки шин, всей группы лесоматериалов, черных металлов, цементной продукции [11]. В то же время введены визовые ограничения в отношении должностных лиц республики, ограничения на экспорт, реэкспорт передовых товаров и технологий двойного назначения, ограничения на предоставление специализированных финансовых услуг, замораживание белорусских активов в некоторых зарубежных банках и др.

В настоящее время США являются лидером по принятию всевозможных ограничительных дискриминационных мер и занимают первое место в мире по введению санкций в отношении ряда государств. По оценкам экспертов, за последние десятилетия официальный Вашингтон принял в пять раз больше санкций, чем уполномоченный на такие действия орган — Совет Безопасности ООН. Вторая позиция данного «рейтинга» принадлежит Европейскому союзу. Использование ограничительных мер как инструмента внешнеполитического и внешнеэкономического давления применялось официальным Брюсселем

в три раза больше, чем Советом Безопасности ООН. В свою очередь санкции Евросоюза в значительной степени связаны с мировой торговлей и финансами, что позволяет утверждать о тесном и согласованном взаимодействии в вопросах проведения санкционной политики с Соединенными Штатами Америки. Учитывая ключевую роль союзнических или особых отношений с Вашингтоном, третью строчку занимает Великобритания, а замыкает санкционный квартет Канада. На этом фоне стоит выделить и коалиционных партнеров коллективного Запада, таких как Япония, Австралия, Новая Зеландия, Южная Корея.

Заключение. Санкционная политика США и стран коллективного Запада представляет серьезную проблему для социально-экономического благополучия как Республики Беларусь, так и многих других государств. Введение незаконных ограничительных мер затрагивает определенные сферы жизнедеятельности и требует постоянного мониторинга, своевременного реагирования и соответствующего принятия решения исходя из складывающейся обстановки. Необходимы дополнительное изучение влияния санкций на промышленный и аграрный секторы экономики нашей страны, выявление ключевых проблем в проведении мероприятий, направленных на устранение и минимизацию последствий нелегитимной санкционной политики. Диверсификация внешнеторговой деятельности, импортозамещение, производство высококачественной продукции, способной коррелировать с инновационной активностью, являются приоритетами безопасности для Беларуси.

Характерно, что в ближайшей перспективе тенденция снижения санкционного давления США и их сателлитов не предвидится. Вероятнее всего на земном шаре будет развиваться система многополярного миропорядка, где помимо Вашингтона новыми центрами притяжения станут Пекин, Москва, Нью-Дели. Одновременно с этим экономическое развитие получают страны, которые не желают следовать в фарватере политики Вашингтона, быть в чрезмерной зависимости от заокеанского гегемона. В свою очередь присоединение в начале 2024 г. к межгосударственному объединению БРИКС четырех новых государств подтверждает расстановку приоритетов в мировом сообществе и будет способствовать адекватному реагированию на нелегитимную санкционную политику определенных государств.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Устав ООН (полный текст) [Электронный ресурс] : [принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945 г.] // Организация Объединенных Наций. — Режим доступа: <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>. — Дата доступа: 21.09.2023.
2. *Doraev, M.* The «memory effect» of economic sanctions against Russia: opposing approaches to the legality of unilateral sanctions clash again [Electronic resource] / M. Doraev // Legal Scholarship Repository. — 2015. — Vol. 37, N 1. — Mode of access: <https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1909&context=jil>. — Date of access: 21.09.2023.
3. *Malloy, M.* Economic sanctions and the U.S. trade / M. Malloy. — Boston : Little, Brown a. Co, 1990. — VII. — 752 p.
4. *Garfield, R.* The impact of economic sanctions on health and well-being [Electronic resource] / R. Garfield // Humanitarian Practice Network. — Mode of access: <https://odihpn.org/wp-content/uploads/1999/11/networkpaper031.pdf>. — Date of access: 21.09.2023.
5. Economic sanctions reconsidered [Electronic resource] / G. C. Hufbauer [et al.]. — 3rd ed. — Washington : Columbia Univ. Press, 2008. — Mode of access: https://books.google.ru/books?id=crSxDQAAQBAJ&pg=PR3&hl=ru&source=gbs_selected_pages&cad=1#v=onepage&q&f=false. — Date of access: 21.09.2023.
6. *Виноградова, Е. В.* Международные экономические санкции. Правовой анализ / Е. В. Виноградова // Право и упр. — 2022. — № 10. — С. 16–20.
7. *Vinogradova, E. V.* Mezhdunarodnye jekonomicheskie sankcii. Pravovoj analiz [International economic sanctions. Legal analysis] / E. V. Vinogradova // Pravo i upr. — 2022. — N 10. — P. 16–20.

7. Biersteker, T. Sanctions against Russia and the role of the United Nations [Electronic resource] // T. Biersteker // Global Challenges. — 2022. — N 12. — Mode of access: <https://globalchallenges.ch/issue/12/sanctions-against-russia-and-the-role-of-the-united-nations/>. — Date of access: 21.09.2023.

8. About us [Electronic resource] // The Wassenaar Arrangement. — Mode of access: <https://www.wassenaar.org/about-us/#about-us>. — Date of access: 27.12.2023.

9. Торгово-экономическое эмбарго со стороны США нанесло Кубе ущерб в \$130 млрд [Электронный ресурс] // ТАСС : новости в России и мире. — Режим доступа: <https://tass.ru/ekonomika/4622420>. — Дата доступа: 27.12.2023.

10. Печаткин, В. В. Влияние санкционной политики западных стран на развитие промышленности Российской Федерации и Республики Башкортостан: проблемы и перспективы развития [Электронный ресурс] // В. В. Печаткин // Экон. отношения. — 2022. — Т. 12, № 4. — Режим доступа: <https://1economic.ru/lib/116776?ysclid=lm1ahro4gw155202621>. — Дата доступа: 21.09.2023.

Pechatkin, V. V. Vlijanie sankcionnoj politiki zapadnyh stran na razvitie promyshlennosti Rossijskoj Federacii i Respubliki Bashkortostan: problemy i perspektivy razvitija [The impact of the sanctions policies of Western countries on the development of industry in the Russian Federation and the Republic of Bashkortostan: problems and development prospects] [Elektronnyj resurs] // V. V. Pechatkin // Jekon. otnoshenija. — 2022. — T. 12, N 4. — Rezhim dostupa: <https://1economic.ru/lib/116776?ysclid=lm1ahro4gw155202621>. — Data dostupa: 21.09.2023.

11. Санкции ЕС в отношении Беларуси [Электронный ресурс] // Министерство иностранных дел Республики Беларусь. — Режим доступа: https://belgium.mfa.gov.by/ru/exportby/eu_sanctions/. — Дата доступа: 17.08.2023.

VADIM SEREBRYAKOV

**SANCTIONS POLICY IN THE CONTEXT
OF INTERNATIONAL RELATIONS**

Author affiliation. *Vadim SEREBRYAKOV (vadim.svo@mail.ru), Institute of Border Service of the Republic of Belarus (Minsk, Belarus).*

Abstract. The article considers illegitimate causes of sanctions pressure, analyzes scientific works of experts in the field of sanctions policy, reveals the determinants of external threats based on the example of Russia and Cuba. The results of the sanctions policy of the United States of America and the collective West in the context of the Russian Federation, as well as some aspects regarding the Republic of Belarus are presented, which makes it possible to evaluate the essence of the policy of the leadership of Western countries over the past decades. The mechanism of coercive use of illegal measures against a number of countries is revealed. Some historical aspects of the origin of sanctions policy and inefficiency of the existing system of multilateral regulation of international relations against the background of global transformation of the world order are presented.

Keywords: sanctions policy; international relations; foreign policy of the state; countries of the collective West.

UDC 327(4/9); 930.22(4/9)

*Статья поступила
в редакцию 07. 02. 2024 г.*

Веснік Беларускага дзяржаўнага эканамічнага ўніверсітэта