

ВИЛЬНЮС 2024

Санкции Евросоюза в отношении режима в Минске

 KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG
BELARUS

Содержание

1. Санкции как инструмент международного права и международной практики

1.1 Природа и цели санкций как инструмента международного права и международной практики.....	3
1.2 Виды санкций и их механика.....	8
1.3 Правовые предпосылки и условия наложения санкций.....	11
1.4 Главные уроки международного опыта.....	16

2. Факты и документальные свидетельства санкционной среды

2.1 Краткий обзор предыдущего «опыта» санкций относительно режима Лукашенко с 1996 до 2020 года.....	20
2.2 Карта санкций. Какие санкции, кем и с какими обоснованиями и целями были введены в отношении Беларуси с 2020 года.....	23
2.3 Сопоставление санкций в отношении Беларуси и России с 2022 года.....	30
2.4.1 Опыт санкционной политики с 2020 по 2022 год: Последствия на макроуровне (аффекты в экономическом, политическом поле и международных отношениях.....	33
2.4.2 Опыт санкционной политики с 2020 по 2022 год: Последствия на микроуровне (фирмы и домашние хозяйства).....	40

Содержание

3. Политакономия санкций в отношении Беларуси

3.1 Акторы санкционной политики и их интересы (западные страны, белорусские демсилы).....	47
3.2 Белорусские власти и их паттерны поведения в условиях санкции (компенсация санкционных издержек).....	51
3.3 Белорусские подсанкционные компании и паттерны их поведения в санкционной среде (методики обхода санкций).....	55
3.4 Белорусский госсектор и паттерны его поведения в санкционной среде...58	
3.5 Белорусский частный бизнес и паттерны его поведения в санкционной среде.....	61
3.6 Белорусские домашние хозяйства и паттерны их поведения в санкционной среде.....	67

4. Актуальные и будущие эффекты санкционной политики в различных сферах

4.1 Санкции и внутривполитические эффекты. Общественное мнение относительно санкций, их причин, целей и влияния.....	72
4.2 Экономические эффекты санкций на макроуровне.....	75
4.3 Экономические эффекты санкций на микроуровне.....	81
4.4 Влияние санкций на военный потенциал и военную сферу Беларуси.....	86
4.5 Санкции и среда международных отношений для Беларуси.....	89

Раздел 1

Санкции как инструмент международного права и международной практики

1.1 Природа и цели санкций как инструмента международного права и международной практики

**Автор не указан по причинам,
связанным с безопасностью**

Санкции по природе своей — одно из мирных средств разрешения споров, которое появилось у международного сообщества после того, как на международно-правовом уровне (в Уставе ООН) был закреплен окончательный и полный запрет на применение силы как легального способа разрешения конфликтов. То есть санкции — это, по сути, замена неприемлемого в силу эволюции сообщества инструмента (военного принуждения) новым, более приемлемым (невоенным принуждением)¹. По своим характеристикам это ответные, принудительные, ограничительные меры².

Если проанализировать и обобщить позиционирование санкций субъектами, их принимающими, основания и заявленные цели их принятия, можно выделить **три основные функции** (роли) санкций:

- Ответ на нарушение международного права. Эту функцию выполняют в первую очередь «классические» санкции — коллективные. К таковым, прежде всего, относятся санкции ООН, но также и индивидуальные (принимаемые конкретными государствами) ограничительные меры³.
- Обеспечение и поддержание международного правопорядка (включая безопасность). Эта функция перекликается с первой, но она шире. Если в первом случае мы говорим о реакции на конкретное нарушение, то общая функция поддержания международного правопорядка играет скорее превентивную роль⁴. Такая функция провозглашается и на коллективном, и на индивидуальном уровне. Так, например, ЕС декларирует в качестве одной из функций санкций как превентивных мер «поддержание верховенства права, прав человека и принципов международного права, сохранение мира, предотвращение конфликтов и укрепление международной безопасности»⁵. Великобритания — «обеспечение выполнения обязательств в рамках ООН и других международных обязательств»⁶. Канада считает, что санкции — это «ключевой для международного сообщества инструмент поддержания мира и безопасности и обеспечения соблюдения международных норм»⁷.

¹ Исключением из запрета на применение силы остаются применение силы для самообороны (ст. 51 Устава ООН) и военные санкции на основании решения СБ ООН (ст. 42 Устава). Последние не были применены ни разу за всю историю ООН.

² Вместо термина «санкции» часто используется термин «ограничительные меры» (англ. — restrictive measures). Но эти термины не всегда могут использоваться как эквивалентные, потому что санкции — не единственный вид ограничительных мер в международном праве.

³ Подробнее о видах санкций см. в разделе 1.2.

⁴ Нидерланды, например, это формулируют как «удержать другие страны от выбора нежелательного курса».

⁵ https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en#10702

⁶ <https://www.gov.uk/guidance/uk-sanctions#overview-of-uk-sanctions>

⁷ https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/sanctions/legislation-lois.aspx?lang=eng

- Защита национальных интересов и национальной безопасности, защита и продвижение своих ценностей. В этой ипостаси санкции используются как инструмент внешней политики. Больше всего такую функцию санкций видят ЕС и США. США в принципе лаконично заявляют в качестве основной цели санкций достижение целей внешней политики и национальной безопасности⁸. ЕС говорит о том, что санкции — это меры, которые помогают «оперативно реагировать на политические вызовы, которые идут вразрез с целями и ценностями ЕС». Это один из инструментов продвижения и реализации Общей внешней политики и политики безопасности ЕС, включая ценности, основные интересы и безопасность ЕС⁹.

При этом наложение санкций имеет **две базовые цели**, через достижение которых реализуются все обозначенные выше функции:

- а) принуждение к изменению поведения. Как уже отмечалось, санкции — это ненасильственный способ принуждения, то есть воздействия на нарушителя таким образом, чтобы тот изменил недопустимое поведение. Для этого на нарушителя (на его юридических и физических лиц) и налагаются определенные ограничения. Можно выделить *принуждение к прекращению недопустимого поведения* (недопущению эскалации, например). Исходя из оценки эффективности санкционных режимов ООН, второе (ограничение негативного поведения) — эффект, достигаемый в большем количестве случаев¹⁰.
- б) реакция. Важно понимать, что, налагая санкции, субъект преследует отдельную цель — «выдать» реакцию на поведение, выходящее за рамки принятого в сообществе или неприемлемого для конкретного субъекта, чем-то ему угрожающего¹¹. Это особенно важно для реализации функции санкций по обеспечению правопорядка.

⁸ <https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information>

⁹ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/different-types/>

¹⁰ Со ссылкой на анализ целевых санкций ООН с 1991 до 2013 г. по Targeted Sanctions, ed. Biersteker et. al., 2013, в свежем обзоре санкционных режимов ООН указывается, что целевые санкции считаются эффективным средством принуждения изменения поведения (то есть прекращения противоправного поведения) в 10% случаев, ограничения негативного поведения — в 28% случаев, и выступают как сигнал о поддержке международных нормативных рамок (то, что в настоящем разделе названо реакцией) в 27% случаев: Subsidiary organs of the United Nations Security Council, 2023 https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary_organes_ser ies_3apr23_final.pdf, с. 4.

¹¹ Великобритания, к примеру, формулирует это как «послать политический сигнал о том, что такое поведение неприемлемо»: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1052217/The_Sanctions_Regulations_Report_on_Annual_Reviews.pdf

Большинство санкционных режимов (как коллективных, так и индивидуальных) сочетают в себе все три функции и налагаются с двумя указанными целями. Поэтому и эффективность санкций невозможно рассматривать, глядя лишь на реализацию какой-то одной из функций или на достижение лишь одной из целей. Также при оценке эффективности важно учитывать, что у санкций могут быть неожиданные (непреднамеренные) эффекты, которые отличаются от изначально предполагаемых. Некоторые исследователи считают, что такие эффекты не означают, что не достигнута предполагаемая изначальная цель, — это просто побочный эффект, который может быть как позитивным, так и негативным¹².

Особо важно подчеркнуть, что санкции не носят наказательного характера. ЕС, к примеру, прямо на это указывает, подчеркивая, что санкции — всегда часть более широкой, всеобъемлющей политики, включающей политический диалог и дополнительные усилия¹³. Санкции не работают в вакууме. Они работают лучше, когда являются частью более широкой стратегии управления конфликтами¹⁴. Некоторые исследователи считают, что наивным и упрощенным взглядом на санкции является предположение, что тот, кто налагает санкции, через затраты, которые понесет субъект под санкциями, изменит его поведение. По факту при оценке санкций более значимую роль должны играть факторы времени и места¹⁵.

¹² Подробнее см.: Katharina Luise Meissner, Patrick A. Mello. The Unintended Consequences of UN Sanctions: A Qualitative Comparative Analysis, 2022, https://www.researchgate.net/publication/359501604_The_Unintended_Consequences_of_UN_Sanctions_A_Qualitative_Comparative_Analysis, с. 4

¹³ https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-union-sanctions_en#10703

¹⁴ Subsidiary organs of the United Nations Security Council, 2023 https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary_organ_series_3apr23_final.pdf, с. 5.

¹⁵ Research Handbook on Economic Sanctions. Ed. by Peter A.G. van Bergeijk, 2021 <https://www.elgaronline.com/display/edcoll/9781839102714/9781839102714.xml>, с. 12.

1.2 Виды санкций и их механика

Автор не указан по причинам, связанным с безопасностью

Санкции разделяются по субъекту, их принимающему, по масштабам и цели, в отношении которых они принимаются, и по предмету (сфере), в которой налагаются ограничения.

По **субъектам, принимающим санкции**, разделяют коллективные и индивидуальные (или односторонние) санкции. Коллективные принимаются международной организацией на основе ее устава и за нарушения, совершаемые государством-членом. Это самый «классический» вид санкций — то, что корректнее всего обозначать термином «санкции». Сюда относятся санкции СБ ООН, также, например, санкции МОТ (принимаемые на основе ст. 33 Устава)¹⁶. Санкции ЕС также считаются коллективными, но ввиду специфики организации и того, что санкции ЕС являются частью Общей внешней политики и политики безопасности ЕС, их принимают в отношении нечленов и не за нарушения правил организации, так как государства-не члены не связаны ими¹⁷. Индивидуальные санкции принимаются отдельными государствами на основе международного права и/или национального законодательства¹⁸.

По **масштабам и цели** выделяют комплексные (comprehensive) санкции, направленные на страну целиком, и целевые (target, smart) санкции, направленные на конкретных лиц, образования, группы, организации и т. д. Примерно с конца 90-х — начала 2000-х в академии и на практике началась адвокатура целевых санкций¹⁹. Мотивация для их предпочтения — минимизация гуманитарных последствий и стремление избежать ответственности за действия своего правительства население государства, невинное в таких действиях²⁰. По сведениям ООН, с 2004 г. все новые санкционные режимы были целевыми²¹. Вместе с тем отсутствие негативного воздействия целевых санкций также оспаривается²². В общем можно сказать, что в настоящее время акторами, принимающими

¹⁶ При этом, в отличие от санкций СБ ООН, МОТ не вводит конкретных мер, а выпускает общие рамочные рекомендации своим членам — государствам, работодателям и работникам (профсоюзам) — принять конкретные ограничительные меры. При этом прописывает четкие требования к органам МОТ о прекращении всякого технического сотрудничества и приглашения представителей государства для участия в мероприятиях МОТ.

¹⁷ Подробнее об основаниях принятия санкций см. в разделе 1.3.

¹⁸ Подробнее о различиях индивидуальных санкций см. в разделе 1.3.

¹⁹ См., например: Daniel W. Drezner, *Sanctions Sometimes Smart: Targeted Sanctions in Theory and Practice*, 2011, <https://www.jstor.org/stable/23016144>

²⁰ *Research Handbook on Economic Sanctions*. Ed. by Peter A.G. van Bergeijk, 2021 <https://www.elgaronline.com/display/edcoll/9781839102714/9781839102714.xml>, с.14.

²¹ *Subsidiary organs of the United Nations Security Council*, 2023, https://www.un.org/securitycouncil/sites/www.un.org.securitycouncil/files/subsidiary_organes_ser ies_3apr23_final.pdf, с. 5.

²² См., например: Katharina Luise Meissner, Patrick A. Mello. *The Unintended Consequences of UN Sanctions: A Qualitative Comparative Analysis*, 2022, https://www.researchgate.net/publication/359501604_The_Unintended_Consequences_of_UN_Sanctions_A_Qualitative_Comparative_Analysis

решения о санкциях, применяются как целевые, так и комплексные санкции (как отдельно, так и вместе в рамках одного санкционного режима).

По **предмету (сфере)**, в которой налагаются ограничения, можно выделить: дипломатические (ограничения в дип. сношениях), экономические и финансовые (ограничения импорта, экспорта, банковских расчетов, заморозка счетов), ограничения передвижения (въезд), ограничения на техническую помощь, отдельно выделяют оружейное эмбарго, также санкции в отношении воздушных и морских судов, включая отмену регистрации или контроль за движением²³.

Также можно выделить «предметные» (касающиеся конкретной сферы для всех стран)²⁴ и «страновые» (имеющие привязку к конкретной стране) санкционные режимы.

В случае коллективных санкций решения принимаются в рамках процедур организации соответствующими органами²⁵, а ответственными за имплементацию являются все государства-члены²⁶.

²³ Например, Великобритания.

²⁴ Например, санкционные режимы США, Великобритании, касающиеся кибербезопасности, терроризма.

²⁵ Советом безопасности ООН, Административным советом МОТ, Советом ЕС (за единообразное применение санкций членами ЕС отвечает Европейская комиссия).

²⁶ В случае с санкциями СБ ООН есть определенная специфика: так как все остальные государства (в том числе и государства — члены ЕС) являются членами ООН, то наряду с их собственными, отдельными санкционными режимами все они имеют обязательства по имплементации санкционных режимов СБ ООН.

1.3 Правовые предпосылки и условия наложения санкций

**Автор не указан по причинам,
связанным с безопасностью**

Правовые предпосылки и условия наложения санкций зависят от вида санкций и санкционных режимов, а также от продекларированных в регулирующих документах целей санкций.

Санкции СБ ООН имеют особую специфику по сравнению с остальными, так как являются частью универсальной системы коллективной безопасности. Правовым основанием их наложения является квалификация Советом Безопасности ООН ситуации как угрожающей миру и безопасности. Они налагаются как часть алгоритма действий СБ ООН, расписанного в главе VII Устава ООН²⁷, а также в случае невыполнения решения Международного суда ООН. Правовой предпосылкой наложения санкций Международной Организации Труда (МОТ), например, является систематическое, грубое и длительное нарушение государством своих обязательств по конвенциям МОТ и отказ правительства реагировать и выполнять рекомендации Комиссии по расследованию МОТ, данные в этой связи, а также невыполнение решений Международного суда ООН²⁸.

Остальные субъекты, принимающие санкции (включая ЕС), имеют, как правило, **три типа санкционных режимов**: имплементация санкций СБ ООН (в таком случае правовым основанием для них является соответствующая резолюция СБ ООН, которую обязаны исполнять все члены ООН, в их внутреннем праве прописывается то, как она имплементируется)²⁹; смешанный режим — когда в дополнение к санкциям СБ ООН государство или ЕС принимает решение о дополнительных санкциях для тех же подсанкционных субъектов (в таком случае такие «дополнительные» санкции принимаются на основе своего внутреннего права, в случае с ЕС — права ЕС); и самостоятельные (автономные) санкционные режимы (принимаются на основе своего внутреннего права, в случае с ЕС — права ЕС). При этом важно отметить, что в случае с государствами — членами ЕС есть также два режима: все они связаны обязательством имплементировать санкционные режимы ЕС, но могут также налагать и свои «отдельные» санкции.

Также отдельно важно сказать о правовых предпосылках индивидуальных санкций, принимаемых конкретными государствами. В международном праве термин «санкции» не используется в отношении принудительных мер, предпринимаемых одним государством в отношении другого, так как считается, что «принуждать» может только «коллектив» государств по согласию того, кого принуждают (в силу принципа *par in parem non habet imperium* — равный над равным

²⁷ В частности, ст. 41, которая позволяет СБ ООН принимать принудительные меры, не связанные с применением вооруженной силы, если ситуацию не удалось разрешить без них.

²⁸ Именно на этом основании было принято решение о «включении» ст. 33 Устава МОТ в отношении Беларуси: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_884900.pdf

²⁹ В Канаде, к примеру, имплементация санкций ООН регулируется отдельным законодательным актом — United Nations Act: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/U-2/index.html>

власти не имеет — и принципа суверенного равенства)³⁰. В качестве «индивидуального» средства принуждения международное право дает государствам право принимать контрмеры³¹. Государства, не являющиеся потерпевшими, могут предпринимать определенные действия в контексте призывания к ответственности других государств (например, подавать иск в суд) в случае, если происходит нарушение международных норм, представляющих «общий интерес»³². Вопрос о возможности принятия государством, не являющимся потерпевшим, односторонних принудительных мер для защиты коллективного интереса остается открытым. Международное право не дает однозначного ответа на этот вопрос, хотя такая практика была (и именно в форме экономических санкций)³³.

Легальность индивидуальных принудительных мер, принимаемых не в качестве правового механизма обеспечения исполнения обязательств, а в качестве инструмента внешней политики, может основываться исключительно на суверенитете. Она оспаривается на уровне ООН в рамках мандата Специального докладчика по односторонним принудительным мерам, который делает акцент на их негативном гуманитарном воздействии³⁴. В то же время история создания этого мандата³⁵, репутация лиц, занимающих эту должность³⁶, не позволяет однозначно полагаться на оценки, сделанные в его рамках.

Таким образом, правовые основания «неклассической» санкционной политики — политики практически всех индивидуальных субъектов (государств) и ЕС — представляют собой смесь из международно-правовых оснований и оснований, вытекающих сугубо из суверенитета³⁷ (последние иногда могут вступать в противоречие с международно-правовыми нормами).

³⁰ Именно поэтому, как указывалось выше, «классическими» санкциями считаются только те, которые принимаются на основе устава в отношении государства-члена. Потому что, подписав устав и присоединившись к организации, государство само соглашается на такой механизм.

³¹ Принудительные меры по приостановлению договорных обязательств в отношении контрагента за неисполнение им своих обязательств. Их имеет право принимать только потерпевшее государство, интерес которого затронут.

³² Обязательства *erga omnes*, нормы *jus cogens*. К таковым относятся грубые и массовые нарушения прав человека, нарушение принципа неприменения силы, территориальной целостности, агрессия и другие нормы подобного порядка.

³³ В нормативном массиве о международной ответственности такие меры называются «меры, принимаемые государством иным, чем потерпевшее»: см. подробнее ст. 54 и комментарий к ней в «Статьях об ответственности государств», 2001, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_6_2001.pdf

³⁴ <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-unilateral-coercive-measures>

³⁵ Мандат был предложен по инициативе Ирана от имени Движения неприсоединения (куда входит и Беларусь). См. список государств, которые голосовали за создание мандата в 2014 г.: резолюция A/HRC/RES/27/21, и за его продление в 2020 г.: резолюция A/HRC/RES/45/5.

³⁶ См. например, <https://unwatch.org/un-rights-envoy-received-200000-from-china-while-acting-for-beijing/>

³⁷ В случае с ЕС — той части суверенитета, которую ему отдали государства-члены.

Если же говорить о **предметных правовых основаниях (за что налагаются санкции)**, то можно выделить следующие³⁸: массовые нарушения прав человека; ситуации, угрожающие международной стабильности и безопасности (в том числе угроза силой или ее применение, аннексия чужих территорий); намеренная дестабилизация суверенного государства³⁹; препятствия в предоставлении гуманитарной помощи; нарушения международного гуманитарного права⁴⁰; нарушения оружейного эмбарго; поддержка терроризма; наркотрафик; киберактивности, представляющие угрозу безопасности; коррупция⁴¹.

Важно подчеркнуть, что неотъемлемым механизмом санкционных режимов во всех случаях является **процедура периодического пересмотра санкций, и/или исключения из перечня по запросу, и/или оспаривания решения о санкциях**. В ООН в качестве вспомогательного органа СБ с 2006 г. действует Координатор по исключению из перечня (*Focal Point for De-listing*), куда можно обратиться с соответствующей просьбой⁴². Такая же процедура (плюс ежегодный пересмотр) есть в ЕС. Кроме того, решение о санкциях ЕС можно оспорить в Суде ЕС (*European Court of Justice*)⁴³. В США, например, также существует процедура получения разрешения на общие или специальные исключения (временные отсрочки) из санкционного режима⁴⁴.

Существуют и **ограничения для санкционных режимов**: конкретные предметы и сферы, которые в принципе не должны облагаться санкциями. Основная идея в том, чтобы минимизировать негативное влияние санкций в гуманитарном аспекте. По общему правилу санкции не могут налагаться, например, на гуманитарную помощь, доставку товаров первой необходимости, таких как еда и лекарства.

Однако очевидно, что негативных гуманитарных последствий даже в случае целевых санкций избежать не удастся. Например, в контексте финансовых санкций ООН была проблема с переводом и обслуживанием средств и активов, необходимых для гуманитарной деятельности и деятельности по удовлетворению

³⁸ У всех акторов, налагающих санкции, они в большинстве своем пересекаются, хотя есть и специфика (у ООН, например).

³⁹ Основание, особо прописанное у ЕС.

⁴⁰ Основание, характерное для ООН.

⁴¹ Особо это основание выделено у Канады, которая это формулирует как «существенная коррупция (а также соучастие в ней), совершаемая должностным лицом иностранного государства или кем-то ему помогающим».

⁴² <https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/delisting/delisting-requests>

⁴³ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/adoption-review-procedure/>

⁴⁴ То есть разрешение на совершение действий, которые в рамках санкционного режима совершать нельзя. Например, при очередном расширении санкций США в отношении Беларуси (в августе 2021) такая отсрочка на полгода была сделана в отношении ОАО «Беларуськалий».

базовых потребностей человека⁴⁵. В 2022 г. СБ ООН принял резолюцию, которая закрепляет общее исключение из финансовых санкций ООН в отношении таких средств или активов (но это касается только финансовых санкций)⁴⁶. ЕС в 2023 г. принял решение о таких же исключениях, которое распространяется на санкции ЕС в рамках имплементации 14 санкционных режимов ООН, а также на автономные санкционные режимы ЕС, дополняющие санкции ООН⁴⁷.

Помимо гуманитарной помощи и товаров первой необходимости, изъятия из санкций могут быть следующими: в случае визовых банов исключением могут стать визы, выдаваемые по гуманитарным причинам, а также визы, выдаваемые лицам для визита в международные организации; исключение из отраслевого запрета на импорт/экспорт, чтобы обеспечить возможность соблюдения существующих контрактов; лицу или компании, включенным в санкционный список, может быть выдано специальное разрешение, позволяющее им выполнить ранее возникшие обязательства (например, оплата поставленных товаров или возмещение убытков); частичная отмена эмбарго на поставки оружия для разрешения ввоза нелетального оружия для гуманитарного использования, оборонительных целей, операций ООН или ЕС по урегулированию кризисов или операций по разминированию; исключения, необходимые посольствам и международным организациям для осуществления платежей.

⁴⁵ См., например: Emanuela-Chiara Gillard. Humanitarian exceptions: A turning point in UN sanctions, 2022. <https://www.chathamhouse.org/2022/12/humanitarian-exceptions-turning-point-un-sanctions>

⁴⁶ <http://unscr.com/files/2022/02664.pdf>

⁴⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/03/31/humanitarian-action-eu-introduces-exemptions-to-sanctions-to-facilitate-the-delivery-of-assistance/>

1.4 Главные уроки международного опыта

Роза Турарбекова

Санкции стали активно использоваться в мировой политике после окончания Холодной войны. Они представляют собой инструмент давления международного сообщества на правительства с целью изменить преступное поведение. Также санкции активно практикуются на двустороннем и региональном уровнях большими игроками, такими как США, ЕС, Великобритания, Канада, Австралия, Япония и др. Одной из наиболее обширных баз данных по санкциям является проект Дрексельского университета Global Sanctions Data Base (GSDB), который включает 1100 кейсов за 1950–2019 гг. Согласно данным этого исследования, 21% введенных санкций не были отменены, из 40 вооруженных конфликтов только 25% были урегулированы. На основе обширных эмпирических данных было доказано, что чем дольше действуют санкции, тем сложнее их снять.

Условно выделяется 5–6 видов санкций: торговые, финансовые, ограничения на поездки, торговля вооружениями, военная поддержка и иные. Сегодня наиболее расширяющимися и эффективными признаны финансовые санкции. Их значимость возрастает в связи с более легкими процедурами внедрения и контроля. До введения «военных пакетов» санкций в отношении России и Беларуси наиболее красноречивым примером был Иран, где был отключен SWIFT.

Важнейшим элементом изучения санкций в международной практике является анализ их целей. Большая часть санкций связана с вооруженными конфликтами или угрозой их возникновения, их цель — предотвращение войны, терроризма, принуждение к миру. Такие санкции принимались в отношении Талибана в 1998 г., Ливана в 2006 г. Как правило, это санкции международного сообщества (ООН). Более «мирные цели» могут ставиться не только и даже не столько на уровне ООН, а на уровне отдельных крупных игроков: соблюдение прав человека (Беларусь 2006), восстановление демократии, например, после военного путча. Могут быть такие цели, как прекращение незаконного оборота наркотиков, борьба с коррупцией и освобождение политзаключенных.

Учитывая разнообразие белорусского кейса, можно говорить об определенной близости опыта санкций в отношении Мьянмы, Ирана. Например, что касается Мьянмы, то санкции в отношении нее были приняты не в связи с вооруженным конфликтом, а в результате жестоких разгонов в 2006 г. так называемой «шафрановой революции». Санкции, введенные в 2007–2008 гг. США и их союзниками, вынудили военную хунту начать в 2011 г. процесс передачи полномочий от военного к гражданскому правительству. В 2012 г. они были в значительной мере смягчены. В связи с военным переворотом в 2021 г. были снова введены. Показательным примером может также служить Иран. В связи с разработкой ядерной программы начиная с 2003 г. формируется так называемое «иранское ядерное досье», что включает в себя сбор доказательств и дебаты на уровне ООН относительно военной составляющей программы. В 2010 г. были введены международные санкции против Ирана, которые принудили правительство к сделке в 2015 г.

Заморозку санкций или их смягчение можно ввести достаточно быстро. Исходя из истории санкционной практики, «смягчение» не означает полной отмены, и вполне возможно повторное введение. Как правило, инициаторами большинства санкций являются США. Они продолжают задавать тон на современном этапе.

Раздел 2

Факты и документальные свидетельства санкционной среды

2.1 Краткий обзор предыдущего «опыта» санкций относительно режима Лукашенко с 1996 до 2020 года

Роза Турарбекова

История санкционного давления на режим Лукашенко начинается в 1997 г., когда США и ЕС стали вводить персональные санкции и снижать уровень взаимодействия с Минском.

Один из самых серьезных ударов по белоарусско-европейским отношениям был нанесен 15 сентября 1997 г., когда не только был снижен их уровень — ниже министерского, но и была приостановлена процедура ратификации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве и временного торгового соглашения. В целом именно с этого момента можно говорить о серьезном ограничении возможностей развития сотрудничества на всех уровнях, включая контакты между людьми. Единственным примером быстрого урегулирования конфликта является «инцидент относительно посольств в Дроздах» (1998 г.), когда были введены визовые ограничения для Лукашенко и 130 белоарусских официальных лиц. К началу 1999 г. он был разрешен.

ЕС начиная с 1998 г. больше практиковал списочный подход, то есть санкции налагались на «поездки в ЕС» подсанкционных лиц и вводилась заморозка их счетов в европейских банках. В отличие от ЕС, США демонстрировали более жесткий подход, добавляя к списку лиц еще и круг крупных предприятий, которые вносили существенный вклад в бюджет страны и курировались непосредственно режимом.

ЕС вводил санкции в сентябре 2004 г., апреле 2006 г. Все они относятся к «списочным санкциям», которые ограничивали поездки и замораживали счета физических лиц. Список постоянно увеличивался. Но в октябре 2008 г. Совет ЕС приостановил санкции вплоть до 2011 г. В сентябре 2008 г. часть санкций была также приостановлена США в отношении двух предприятий из шести подсанкционных. В этот период была предпринята попытка вовлечь Лукашенко в более тесные связи с ЕС. Накануне, в августе 2008 г., был выпущен Александр Козулин — кандидат в президенты, участвовавший в кампании 2006 г. Таким образом, формула «политзаключенные в обмен на отмену санкций» сработала. Но, как сказано выше относительно недемократических режимов, угроза возвращения санкций является вполне реальной. Тем более что речь не шла об отмене санкций, а только о смягчении или заморозке на определенный период. В случае с США — это полгода, в случае с ЕС — это один год. В случае позитивных тенденций заморозка продлевалась вплоть до выполнения всех выдвигаемых требований, задавая рамку своеобразных «качелей» в политическом процессе внутри страны и во внешней политике Белоаруси.

В результате силового разгона протестов в декабре 2010 г. ЕС и США приняли в 2011 г. новый пакет санкций. В дополнение к прежним ограничениям в список были добавлены новые лица. Кроме того, ЕС включил в список организации, а также ввел эмбарго на поставку полицейской техники и техники двойного назначения. В силу определенных фасилитаторских услуг в организации Минской площадки по урегулированию российско-украинского вооруженного конфликта в 2014 г. стало возможным начало диалога с ЕС. Смягчение санкций стало видимым в октябре

2015 г., когда Совет ЕС принял решение временно приостановить действие санкций. В 2016 г. впервые за весь период с 1996 г. были частично отменены санкции ЕС. Такой же процесс, но в более жестком варианте, проходил в белорусско-американских отношениях. В 2015 г. санкции в отношении девяти крупнейших предприятий были заморожены. Это существенно облегчило работу данных предприятий, так как из-за санкций всё, включая платежи, проходило через «серые» схемы. Отмена или заморозка санкций последовали за освобождением политзаключенных летом 2015 г. Формула «санкции в обмен на политзаключенных» продолжала сохранять силу. Но здесь необходимо подчеркнуть, что фактором стала инициатива Администрации Лукашенко.

Еще с началом ужесточения санкций в 2006 г. (особенно это касается американских ограничений) официальная позиция белорусского правительства заключалась в том, что «наша страна не поддается давлению» и «экономические санкции неэффективны». Но если анализировать не только риторику, но и действия белорусских властей, хронологию развития событий, становится понятным, что санкции действуют и Лукашенко просто ждет удачного момента для переговоров.

Однако формула «политзаключенные в обмен на санкции» была усвоена и принята не только ЕС, США и Администрацией Лукашенко, а в первую очередь демократической оппозицией. Этот паттерн задавал и определял горизонт действий. Главным остается вопрос: что делать и как действовать, если эта формула перестанет работать?

2.2 Карта санкций. Какие санкции, кем и с какими обоснованиями и целями были введены в отношении Беларуси с 2020 года

**Коллектив Народного Антикризисного
Управления (НАУ)**

После событий, связанных с президентскими выборами 2020 г. в Беларуси, Евросоюз ввел в отношении режима Лукашенко ряд полноценных пакетов санкций. Первые три были приняты в связи с фальсификацией выборов и репрессиями — еще в 2020 г., следующие два — в 2021-м (пакеты в связи с посадкой гражданского самолета и миграционным кризисом), и, наконец, в 2022 г. после соучастия режима Лукашенко в российской агрессии в отношении Украины ЕС принял новые ограничения, в том числе транспортные и финансовые.

2 октября 2020 г. — после фальсификации выборов 2020 г., а также в связи с нарушением прав человека до, во время и после них — ЕС впервые ввел персональные санкции против 40 физических лиц режима Лукашенко (преимущественно против руководства МВД и членов ЦИК). Санкции предусматривали замораживание финансовых активов лиц и организаций, попавших в перечень, а также запрет на выдачу этим лицам виз в страны ЕС. 6 ноября 2020 г. в санкционный список были добавлены еще 15 человек, в том числе сам Александр Лукашенко, его старший сын Виктор, Иван Тертель, Игорь Сергеенко, Петр Миклашевич, Андрей Равков, другие руководители государственных ведомств.

17 декабря 2020 г. был принят третий санкционный пакет. Помимо пополнения персонального списка 29 физическими лицами, ограничения впервые были наложены на 7 предприятий, в основном военного назначения (МЗКТ, ОАО «АГАТ — электромеханический завод», ОАО «140 ремонтный завод», Белтехэкспорт). В список организаций, подвергнутых ограничениям, также попали Управление делами президента, IT-компания «Синезис» и крупный частный застройщик Dana Holdings.

Целью данных мер было оказать давление на режим Лукашенко, чтобы предотвратить репрессии и дальнейшее насилие, освободить политзаключенных и других несправедливо задержанных, а также инициировать национальный диалог с более широкими слоями общества.

После незаконной посадки самолета Ryanair Евросоюз принял 25 июня 2021 г. четвертый пакет санкций. Помимо традиционного расширения персонального списка на 78 человек, или почти в два раза, Евросоюз впервые ввел секторальные ограничения. Три принятых ранее пакета санкций носили блокирующий характер, то есть запрещали операции в отношении конкретных лиц, а также компаний. Секторальные же санкции предусматривали уже запретительные меры в отношении целых отраслей экономики.

Под ограничения попали товары для производства табачных изделий, отдельные товарные позиции по нефтепродуктам, калий, товары и технологии двойного назначения. Также были приняты финансовые санкции. В частности, было запрещено прямо или косвенно продавать, покупать, предоставлять инвестиционные услуги или иным образом заниматься белорусскими ценными

бумагами и инструментами рынка краткосрочных капиталов со сроком погашения более 90 дней, выпущенными Республикой Беларусь, правительством, его госорганами и организациями, а также тремя банками (Беларусбанк, Белагропромбанк и Белинвестбанк).

В санкционный список юридических лиц было добавлено еще 8 компаний (нефтетрейдер «Новая нефтяная компания», государственные автогиганты БелАЗ и МАЗ, логистические и торговые фирмы «кошельков» режима «Сохра групп», «Бремино групп», «Логекс», а также «Белаэронавигация», замешанная в деле посадки самолета).

Евросоюз утвердил новые ограничительные меры в ответ на репрессии и эскалацию нарушений прав человека в Беларуси, а также на принудительную посадку самолета Ryanair и задержание журналиста Романа Протасевича и Софии Сапеги. Целью этих санкций было оказать давление на режим Лукашенко, чтобы тот начал национальный диалог с широкой общественностью и избегал дальнейших репрессий.

Фактически синхронно с ЕС против режима Лукашенко в июне 2021 г. ввели санкции США, Канада и Великобритания. В санкционный список США попали ГУБОПИК МВД, КГБ, Центр изоляции правонарушителей на Окрестина, внутренние войска МВД. Из физических лиц под новыми американскими санкциями оказались 16 человек. Канада приняла ограничения в отношении 17 персон и 5 организаций, Великобритания — 11 человек и 2 юридических лиц. 9 августа 2023 г. Великобритания и Канада также объявили о введении секторальных ограничений.

После искусственно организованного режимом Лукашенко миграционного кризиса на границах Беларуси и ЕС 2 декабря 2021 г. Евросоюз принял пятый пакет санкций. В список попали 11 юридических и 17 физических лиц. В частности, под ограничения попали представители командования погранвойск, судьи и сотрудники МИД, авиаперевозчик «Белавиа», гостиницы и предприятия туристического сектора, а также объединение «Белоруснефть», ОАО «Гродно Азот» и ОАО «Белшина».

В тот же день США, Канада и Великобритания заявили, что поддержат европейские меры против белорусского режима. В частности, американские санкции, согласно сообщению Минфина США, касались белорусского суверенного долга, 20 физических и 12 юридических лиц, в том числе Дмитрия Лукашенко. Под санкции подпали также «Белорусская калийная компания», «Славкалий», «Белтехэкспорт» и «Трансавиаэкспорт».

В 2022 г. очередные ограничительные меры были связаны с решением Литвы с 1 февраля прекратить транзит по своей территории калийных удобрений из Беларуси. В свою очередь, ЕС принял регулирующее решение (опубликовано 18 февраля 2022 г.), которое было оформлено как техническая поправка о расширении финансовых ограничений в отношении Банка Дабрабыт и Банка развития. Для них,

как и для включенных ранее в перечень трех государственных банков, закрылась возможность привлечения займов на срок более 90 дней, а также проведения операций с ценными бумагами на аналогичные сроки.

Новый этап в политике ограничений в отношении режима Лукашенко начался 24 февраля 2022 г. с полномасштабной российской агрессией против Украины. Уже через несколько часов после начала боевых действий Высокий представитель ЕС выступил с декларацией, которая осуждала «вовлеченность Беларуси в агрессию против Украины». Совет ЕС 2 марта 2022 г. принял решение ввести адресные меры в отношении 22 представителей Вооруженных Сил Беларуси.

Кроме того, Совет ЕС принял решение о введении дополнительных торговых ограничений для Беларуси в отношении минерального топлива, битуминозных веществ и газообразных углеводородов, хлорида калия, изделий из древесины, цементных изделий, чугуна и стали, резиновых изделий, товаров, используемых при производстве или переработке табачных изделий. Были, кроме того, введены ограничения на экспорт товаров и технологий двойного назначения, а также таких, которые могут способствовать военному, технологическому развитию и развитию обороны и безопасности Беларуси, и ограничения на оказание сопутствующих услуг.

9 марта 2022 г. Евросоюз одобрил новые санкции против белорусского финансового сектора. Согласованные меры предусматривали: отключение Банка Дабрабыт, Белагропромбанка, Банка развития, а также их дочерних структур от SWIFT; запрет на операции с Национальным банком Беларуси; ограничение притока в ЕС финансовых ресурсов из Беларуси, в том числе отмену депозитов свыше 100 тысяч евро от белорусских резидентов и граждан; а также ввоз в Беларусь банкнот евро.

В дополнение к уже введенным ограничениям Евросоюз 8 апреля 2022 г. принял решение запретить белорусским грузоперевозчикам работать на его территории (в том числе следовать транзитом). Однако были предусмотрены исключения для некоторых групп товаров — медицинских, сельскохозяйственных, почты, а также гуманитарных грузов.

Наконец, 2 июня 2022 г. Совет ЕС утвердил санкции в отношении России, включавшие и меры в отношении Беларуси. В частности, предусматривалось отключение Белинвестбанка от SWIFT. Ограничения были расширены на 12 граждан Беларуси и 8 предприятий, среди которых НПЗ «Нафтан», «Беларуськалий», его трейдер — Белорусская калийная компания, «Интер Табакко» и Гродненская табачная фабрика, «Белкоммунмаш» и логистический оператор «Белтаможсервис». Также санкции были введены в отношении Белтелерадиокомпании.

Спустя почти год, в августе 2023 г., были приняты новые европейские санкции в отношении режима Лукашенко. Совет ЕС запретил поставлять отдельные товары и технологии, способствующие военно-техническому развитию Беларуси.

Дополнительный запрет был введен на поставки огнестрельного оружия и боеприпасов, продукцию и технологии, предназначенные для использования в авиационной и космической отраслях. ЕС также утвердил новые ограничительные меры против 38 силовиков и пропагандистов, а также трех белорусских компаний (ОАО «БМЗ — управляющая компания холдинга „БМК“», ОАО «Минский электротехнический завод им. В.И.Козлова» и Белнефтехим).

Цель экономических санкций, которые вводились после начала полномасштабной российской агрессии в Украине, состояла в том, чтобы наложить серьезные ограничения на Российскую Федерацию и ее союзника — режим Лукашенко за их действия, а также лишить их способности продолжать военные действия. Персональные санкции были направлены против лиц, ответственных за поддержку, финансирование или осуществление действий, которые подрывают территориальную целостность, суверенитет и независимость Украины, а также тех, кто получал выгоду от этих действий.

На протяжении 2020–2023 гг. существенные ограничения (секторальные, персональные, финансовые) были приняты и США. Еще 23 декабря 2020 г. Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов США (OFAC) добавило в ограничительный список одно лицо и четыре организации за их роль в фальсификации президентских выборов и последующем подавлении протестов в Беларуси. 19 февраля 2021 г. США ввели санкции в отношении еще 43 белорусских чиновников, а 19 апреля запретили любые сделки с девятью предприятиями нефтехимического комплекса (санкции начали действие с 3 июня 2021 г.).

Наконец, 9 августа 2021 г. США ввели санкции в отношении 23 граждан и 21 компании из Беларуси, среди которых «Беларуськалий», Гродненская табачная фабрика, а также ряд других фирм строительной, энергетической и транспортной отраслей. Указ президента США также расширил возможности для принятия новых ограничений в определенных секторах экономики, включая сферу безопасности, обороны, строительство, транспорт, энергетику, производство удобрений и табачных изделий.

После начала войны в Украине OFAC объявило о введении санкций против 24 белорусских физических и юридических лиц. Резидентам США было запрещено участвовать в сделках с этими организациями и их имуществом. Новые санкции коснулись также крупных банков, предприятий ВПК, ряда чиновников и бизнесменов. В санкционный список, в частности, попали Белинвестбанк и Банк Дабрабыт, а также компании, принадлежащие Белинвестбанку. OFAC объявило о санкциях в отношении ряда силовых ведомств. Также США распространили жесткие меры экспортного контроля, введенные против России, на Беларусь.

1 апреля 2022 г. американское Министерство торговли расширило ограничения, включив в санкционный список еще 120 предприятий из Беларуси и России. В новый список попали внутренние войска Беларуси, а также КГБ и его

подразделение «Альфа», МТЗ и МЗКТ. 20 апреля 2022 г. в санкционный список США были включены еще 17 физлиц, а 9 августа того же года визовые ограничения дополнительно распространились на 100 чиновников из Беларуси и связанных с ними лиц. Наконец, 5 декабря 2023 г. американский ограничительный список пополнили еще 11 белорусских компаний из сфер ВПК, логистики, торговли, производства табачных изделий, санкции коснулись также 8 белорусских граждан.

Помимо ЕС и США, санкции ввели еще 18 государств (Канада, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Япония, Республика Корея, Украина, Швейцария, Норвегия, Исландия, Лихтенштейн, Албания, Сербия, Черногория, Северная Македония, Косово, Тайвань, Содружество Багамских Островов). Большинство из них начали активно присоединяться к ограничениям после посадки самолета и особенно с началом войны в Украине. Под санкциями оказались фактически все ключевые экспортные отрасли экономики Беларуси (удобрения, нефтепереработка, деревообработка, табачная отрасль, ВПК), финансовая система, а также более 400 физических лиц.

Кроме государств, ограничения в отношении режима Лукашенко вводили и международные организации. 1 марта 2022 г. Европейский банк реконструкции и развития остановил доступ Республики Беларусь к своим финансам бессрочно. 2 марта 2022 г. Всемирный банк также прекратил все свои программы в Республике Беларусь. В рамках четвертого пакета санкций Евросоюза Европейский инвестиционный банк остановил любое финансирование или выплаты по всем существующим соглашениям, касающимся проектов в госсекторе, и по существующим договорам технической помощи.

Таким образом, санкции ЕС, США и других государств имели определенную связь с событиями, после которых вводились новые ограничения. Физические лица и организации попадали в санкционные списки за деятельность, связанную с нарушением международного права, в том числе прав человека, после осуществления которой и принимался очередной пакет (миграционный кризис, посадка самолета).

Вместе с тем такая связь присутствует не всегда. Так, в пакетах, принимавшихся после посадки самолета, миграционного кризиса и российской агрессии в Украине, под санкции попадали лица, ответственные за репрессии и фальсификацию выборов, то есть за действия, совершенные ранее и продолжающие совершаться в момент принятия ограничений. Однако в целом эти ограничения представляли собой только контрмеры стороны, которая санкции вводила.

Следует отметить, что помимо нарушений международного права санкции могли обосновываться наличием угрозы безопасности (особенно такие формулировки стали распространены с началом полномасштабной войны в Украине). Тогда целью санкций становилось лишение агрессоров ресурсов и их наказание, что позволяло трактовать санкции уже как цивилизованную меру принуждения и привлечения к ответственности.

Таким образом, в целом санкции были формой ответных действий за продолжающиеся нарушения международного права, а также инструментом принуждения к его исполнению. Эффективность санкций не следует оценивать только по видимым последствиям. Санкции также выполняют крайне важную сдерживающую функцию. Мы не знаем, каким был бы мир, если бы демократии не боролись с нарушениями международного права с их помощью.

2.3 Сопоставление санкций в отношении Беларуси и России с 2022 года

**Коллектив Народного Антикризисного
Управления (НАУ)**

Как Беларусь, так и Россия сталкивались в своей новейшей истории с санкциями. Санкции в отношении режима Лукашенко применялись на протяжении всего периода его существования, начиная с конституционного переворота 1996 г. Первые значительные санкции в отношении Российской Федерации были введены после аннексии Крыма и начала боевых действий на востоке Украины в 2014 г.

После относительного периода потепления отношений с Западом во второй половине 2010-х гг. режим Лукашенко столкнулся с новой чередой санкций после сфальсифицированных выборов 2020 г. и волной репрессий, сопряженных с ними. Причем санкции после незаконной посадки гражданского самолета и инспирированного режимом Лукашенко миграционного кризиса только усиливались. В это самое время Россия, которая формально, то есть открыто, не принимала участия в указанных событиях, оказывалась вне фокуса санкционного давления Запада.

Таким образом, на этом этапе степень санкционного давления на режим Лукашенко превышала объем санкций, наложенных на Россию, что позволяло последней быть своеобразным источником компенсаторных механизмов для уже введенных санкций против режима Лукашенко. В дальнейшем, после начала полномасштабной агрессии России против Украины в феврале 2022 г., ситуация изменилась. Теперь уже Россия как главный агрессор подверглась беспрецедентным в своей истории санкциям со стороны западного мира.

В свою очередь, Беларусь, которая хоть и дала возможность осуществить российским войскам агрессию со своей территории, но всё же не вступила в боевые действия собственными вооруженными силами, оказывалась в более привилегированном положении по сравнению с Россией, то есть общий объем санкций, наложенных на Беларусь, хоть и значительно увеличился с началом войны вследствие соучастия в ней режима Лукашенко, всё же оставался меньшим по сравнению с Российской Федерацией.

После начала войны санкции против России во многом касались импорта в Россию, а санкции в отношении режима Лукашенко в Беларуси в основном касались белорусского экспорта. Это несоответствие позволяло легко обходить санкции (из-за открытых границ), существенно пополнять бюджеты двух стран и даже давало возможность обогащения контрабандным логистическим структурам как в России, так и в Беларуси.

Товары, подпадающие под санкции для России, могли быть легально приобретены белорусскими посредниками и беспрепятственно реэкспортированы в Россию. Такая же схема работала и в обратном направлении. Эта законная контрабанда прежде всего служила каналом доставки критических компонентов для ВПК обеих стран.

Многие посредники, которые занимались обходом санкций, рекламировали свои услуги, отправляя запрещенные товары из ЕС получателям в бывшую

советскую Центральную Азию через Беларусь. Но на самом деле эти поставки просто оседали на территории Беларуси и России, так как пункт назначения менялся сразу после пересечения границы в контролируемых режимом Лукашенко логистических центрах.

Такая же самая схема использовалась и для запрещенного экспорта. Россия активно применяла ее для обхода введенных против нее санкций. Таким образом, Беларусь стала для России удобным логистическим хабом для преодоления последствий от принятых западными странами санкций. Фактически произошло разделение ролей в экспортно-импортных операциях в рамках Союзного государства Беларуси и России.

Также Беларусь стала местом обхода Россией и ее гражданами финансовых ограничений. В частности, большинство российских банков, отключенных от SWIFT, имели дочерние структуры в Беларуси. Международные переводы могли быть направлены с помощью системы передачи финансовых сообщений (СПФС) Банка России от российских «материнских» компаний к их белорусским «дочкам», а затем с использованием SWIFT уже к западным производителям или посредникам.

Также в связи с существенными банковскими ограничениями в отношении России и отсутствием таковых для Беларуси значительное количество россиян стало приезжать в Беларусь для открытия банковских счетов и получения банковских карт. Широко рекламировался так называемый «банковский туризм». До 20% всех выпущенных в Беларуси карт выдается гражданам России.

В отличие от Центрального банка России, активы которого были заморожены как ЕС, так и США, активы Национального банка Беларуси были заморожены только ЕС. Кроме того, вывоз долларовых купюр был запрещен только в Россию, но не в Беларусь.

Таким образом, разница в санкционных режимах позволяла обеим диктаторским системам, как в Беларуси, так и в России, извлекать определенные выгоды, а также делала ограничительные меры, применяемые в их отношении, не такими эффективными.

2.4.1 Опыт санкционной политики с 2020 по 2022 год: Последствия на микроуровне (фирмы и домашние хозяйства)

**Дмитрий Крук, исследовательский центр
VEROC**

Фактические последствия (см. Вставку 1) по состоянию на начало 2024 г., с которыми в экономической сфере столкнулась Беларусь в результате санкций, ощутимы и разнообразны. Наиболее важными среди них видятся следующие:

- 1. V-образная рецессия и потери благосостояния**
- 2. «Перенастройка» функционирования экономики (логистическая, инфраструктурная и др.) и ее географическая переориентация**
- 3. Изменения в структуре экономики — по отраслям и формам собственности**
- 4. Значимые пертурбации на рынке труда — дефицит рабочей силы и транзитивный рост зарплат**
- 5. Возросшая макроэкономическая уязвимость и растущие макроэкономические диспропорции**
- 6. Новые стандарты и ослабление качества экономической политики**

1. V-образная рецессия и потери благосостояния

Санкции стали триггером, обусловившим рецессию в белорусской экономике с 2 кв. 2021 г. по 3 кв. 2022 г. За этот период выпуск в национальной экономике снизился на 6,8%. Такой объем потерь выпуска корректно рассматривать как главный интегральный показатель фактических последствий санкций.

Вместе с тем уместно утверждать и то, что потери выпуска, ассоциируемые с санкциями, были больше указанных 6,8% ВВП. Значительная часть санкционных потерь была компенсирована позитивными шоками, напрямую не связанными с санкциями. Например, в значительной мере независимым от санкций позитивным шоком стало улучшение условий торговли (соотношения экспортных и импортных цен) в 2022–2023 гг.

В Kruk (2024)⁴⁸ продемонстрировано, что (на основе методологии Крук (2020)⁴⁹) указанные выше 6,8% фактических потерь выпуска можно разложить на 12,0% потерь выпуска ввиду прямых эффектов санкций и «приобретение» (компенсацию) 5,2% выпуска за счет прочих адаптационных эффектов и позитивных шоков. Позднее в 2023 г. прямые потери от санкций снизились (главным образом за счет успешного купирования масштаба исходного шока посредством механизмов защиты экспорта) до 6,6% выпуска. При этом прочие адаптации и позитивные шоки обеспечили компенсацию практически идентичного размера, что позволило в конце 2023 г. величине выпуска вернуться к уровню, практически идентичному середине 2021 г.

⁴⁸ Kruk, D. (2024). Cognitive dissonance on Belarus: Recovery and adaptation or stalemate? (Policy Brief Series). FREE Network. <https://freepolicybriefs.org/2024/01/08/belarusian-economy-outlook/>

⁴⁹ Крук, Д. (2020). Краткосрочные перспективы развития белорусской экономики (92; BEROC Policy Paper Series, p. 17). Belarusian Economic Research and Outreach Center (BEROC). https://www.beroc.org/publications/policy_papers/kratkosrochnye-perspektivy-razvitiya-belorusskoy-ekonomiki/

В отношении интерпретации актуальных потерь выпуска в качестве главного интегрального последствия санкций актуальны многочисленные споры и дискуссии. Понесенные потери — это много или мало? Почему и за счет чего эти потери не стали перманентными, были постепенно компенсированы и к концу 2023 г. экономика вернулась на прежний уровень выпуска (см. Вставки 2–4)? Или же, другими словами, почему рецессия (по крайней мере, по состоянию на начало 2024 г.) оказалась V-образной?

Потенциальные последствия санкций (см. Вставку 4) на первых этапах виделись весьма значительными. Например, верхняя граница потенциальных потерь выпуска оценивается в 20%. Важным допущением при оценке потенциальных последствий являлся перманентный характер экспортного шока. Кроме того, степень адаптивности белорусской экономики виделась весьма скромной. Однако на практике положение дел оказалось иным. За счет специфических механизмов защиты экспорта, внедренных экономическими властями, а также активных адаптаций со стороны фирм масштаб исходного шока был существенно ограничен. Экспортный шок стал транзитивным, а не перманентным. Поэтому степень адаптивности белорусской экономики оказалась весьма высокой. Кроме того, важное компенсирующее влияние на экономику оказали позитивные внешние шоки, не связанные с санкциями.

Таким образом, резюмировать картину фактических потерь выпуска в период 2021–2023 гг. можно следующим образом:

- Поступательность и постепенность введения санкций (как минимум до 2022 г.) расширили возможности адаптации к ним, в том числе превентивной.
- Наибольшие потери, связанные с санкциями, Беларусь понесла в 2022 г. Верхняя граница их оценки (на пике 2022 г.) составляет 12% ВВП.
- За счет механизмов защиты экспорта потери, связанные с санкциями, постепенно снижались.
- Действие режима санкций совпало во времени (и отчасти было связано) с формированием перечня позитивных шоков для национальной экономики, а также эффектов, обусловленных адаптационными реакциями и экономической политикой. Они компенсировали значительную часть потерь выпуска ввиду санкций (не менее 5,2% в 2022 г.).
- Белорусская экономика продемонстрировала высокую степень адаптивности к санкционному режиму.
- Позитивные эффекты и высокая адаптивность обеспечили V-образный характер рецессии, и к концу 2023 г., после понесенных транзитивных потерь, выпуск вернулся к досанкционному уровню.

2. «Перенастройка» логистики и инфраструктуры экономики, их географическая переориентация

На основе имеющихся свидетельств — отраслевых и секторальных исследований, опросов фирм, доступных данных статистики по грузообороту, а

также нерегулярных заявлений официальных лиц и пресс-релизов — можно констатировать следующие феномены:

- Значительное ослабление Беларуси в качестве логистического хаба, снижение объемов транспортировки грузов через страну
- Географическая переориентация логистики и сервисное обслуживание экспорта
 - Радикально возросла значимость российской логистической инфраструктуры, в частности российских морских портов и российской железной дороги
 - Возросла значимость стран ЕАЭС, СНГ и др. (Армения, Узбекистан, Казахстан, Грузия) в качестве транзитных пунктов
- Географическая переориентация логистики и сервисное обслуживание импорта
 - Возросла значимость поставок импорта через российскую логистическую инфраструктуру
 - Новыми системно важными транзитными и логистическими посредниками белорусского импорта стали Турция, Китай, Казахстан, Грузия, Армения
- Переориентация платежей белорусских банков с системы SWIFT на российскую систему передачи финансовых сообщений (СПФС)
- Переориентация на российский рубль в качестве основной валюты расчетов по внешнеторговым сделкам, пропорциональное снижение роли доллара и евро

3. Изменения в структуре экономики — по отраслям и формам собственности

Санкции напрямую, а также вкупе с феноменом токсичности и адаптационными эффектами, стали барьером для роста или фактором сжатия выпуска ряда отраслей. Вместе с тем в отдельных немногочисленных отраслях санкционная среда, наоборот, обусловила рывок выпуска. В результате важным последствием санкций стало изменение отраслевой структуры выпуска. Главными движущими силами этого изменения стали следующие.

- Снижение объема выпуска и доли в валовой добавленной стоимости ИТ-отрасли (отрасли «информация и связь»).

За 2022–2023 гг. физический объем выпуска отрасли «информация и связь» сократился примерно на 20%. Доля отрасли в валовой добавленной стоимости за этот период сократилась с примерно 9% до около 7%. Таким образом, если ранее долгие годы данная отрасль была драйвером роста, а также оплотом технологического созидания для всей экономики, то санкции стали фактором, развернувшим этот тренд.

- Снижение выпуска и доли в валовой добавленной стоимости транспортной отрасли.

Санкции в значительной степени парализовали отрасль в 2022–2023 гг. За этот период ее объем выпуска сжался примерно на 16%, а доля в выпуске — с 6% до 5%.

- Препоны для роста и стагнация отраслей торговли и строительства.

В этих отраслях тренды были не столь ярко выражено негативными (как в случае ИТ и транспорта), поскольку они преимущественно обуславливались не напрямую влиянием санкций, а адаптационными реакциями и макроконъюнктурой. В 2022 г. в этих отраслях произошел заметный спад. Но в 2023 г. — на фоне купирования основных эффектов санкций — выпуск данных отраслей стал расти и вернулся к досанкционному уровню или даже незначительно его превысил. Тем не менее можно констатировать, что через вторичные эффекты данные отрасли являются чувствительными к изменениям в санкционной среде.

- Рывок выпуска и резкий рост доли обрабатывающей промышленности в валовой добавленной стоимости.

Главным «победителем» среди отраслей с точки зрения объема выпуска и доли в валовой добавленной стоимости стала обрабатывающая промышленность. На протяжении двух кварталов 2022 г. (сразу после введения санкций) она испытала спад. Однако впоследствии позитивное влияние на выпуск от расширившихся возможностей на российском рынке стало ключевым фактором. И обрабатывающая промышленность стала демонстрировать устойчивый рост, а объем ее выпуска — покорять новые исторические максимумы. Соответственно, доля обрабатывающей промышленности в выпуске возросла с примерно 26% (до санкций) до примерно 27,5%. Вместе с тем к концу 2023 г. стали видны признаки увядания роста обрабатывающей промышленности. То есть с большой вероятностью этот рост окажется транзитивным.

Трендом, сопутствующим отраслевым изменениям, стало также увеличение доли госсектора (бюджетного и госпредприятий) в выпуске. Этот тренд, с одной стороны, отражает расширившиеся возможности сектора госпредприятий (упрощение доступа к российскому рынку, интенсификация господдержки), а с другой стороны, демотивацию и усилившиеся барьеры для частного бизнеса. Масштабы тренда пока не позволяют говорить о тотальном огосударствлении экономической деятельности. Но, по меньшей мере, досанкционный тренд поступательного роста доли частного сектора иссяк.

4. Значимые пертурбации на рынке труда: дефицит рабочей силы и транзитивный рост зарплат

Санкции (вследствие адаптации в виде корпоративной и индивидуальной миграции) стали триггером усугубления дефицита предложения на рынке труда. Отъезд из страны как минимум 150 тыс. человек привел к тому, что хронические проблемы белорусского рынка труда, вызванные демографическими трендами при высокой степени административного регулирования — сочетание низких зарплат и высокого качества человеческого капитала, низкая безработица при низком

качестве занятости — стали прогрессировать и порождать новые феномены и противоречия.

Всё в большей мере стал проявляться конфликт между количеством и качеством имеющихся рабочих мест при низкой мобильности труда, что привело к ярко выраженному дефициту рабочей силы. Например, фирмы стали рассматривать недостаток кадров (причем и квалифицированных, и неквалифицированных) как наиболее острую проблему для них. Уровень занятости в экономике стал покорять новые исторические минимумы, а фирмы радикально снизили количество новых создаваемых рабочих мест, так как не могли в полной мере заполнить вакансии на имеющиеся рабочие места.

На фоне нехватки рабочей силы в 2022–2023 г. имел место феномен опережающего роста заработной платы относительно других макроэкономических индикаторов (темпа прироста ВВП, производительности труда и др.). Такой результат имел место, поскольку зачастую компании, прежде всего в частном секторе, в условиях дефицита кадров вынуждены были идти на повышение заработной платы даже в ущерб своей финансовой позиции. В противном случае они рисковали оказаться не в состоянии продолжать деятельность. В результате, вопреки тому, что выпуск в 2022–2023 гг. стагнировал (после спада имел место восстановительный рост), реальная заработная плата за этот период выросла примерно на 12,5%.

5. Возросшая макроэкономическая уязвимость и растущие макроэкономические диспропорции

По состоянию ключевых конечных макроэкономических индикаторов — динамика ВВП, инфляция, безработица — ситуация в 2022–2023 гг. выглядела относительно неплохо, причем значительно лучше доминировавших ожиданий. Однако наряду с этим имело место усиление волатильности многих макроиндикаторов и усиление ряда макроэкономических диспропорций.

За указанный период существенно возросла волатильность темпа прироста ВВП. В эволюции выпуска имели место ощутимые рывки и откаты, что отражает неустойчивую внешнюю среду и возросшее значение административных интервенций. Физический объем экспорта — ключевой элемент спроса в нынешних условиях — хоть и демонстрировал поступательное восстановление после масштабного спада в марте-июне 2022 г., тем не менее также рос своеобразными рывками. Это отражало значительно возросшую роль административной поддержки в продвижении экспорта на фоне его неустойчивости. Скачки и аномальные колебания стали присущи также обменному курсу и ценам. Стараясь подавить такого рода проявления инструментами экономической политики и административными интервенциями, власти способствовали формированию новых макроэкономических диспропорций. Например, в 2023 г. впервые за долгие годы вновь стала актуальна проблема

инфляционного навеса, а также всё более явными становились накопленные диспропорции в финансовом секторе, угрожающие финансовой дестабилизацией.

6. Новые стандарты и ослабление качества экономической политики

В новой среде ощутимо снизилось качество экономической политики. По всем формальным и неформальным критериям экономическая политика — монетарная, фискальная, макропруденциальная — стала более архаичной. Более того, власти значительно усилили степень административного вмешательства в экономику — например, активно задействуя практики прямого ценового регулирования, директивного кредитования, административного регулирования производства и спроса. В экономической политике стали разрастаться волюнтаризм и доминирование мотивов текущей политической целесообразности.

2.4.2 Опыт санкционной политики с 2020 по 2022 год: Последствия на макроуровне (афффекты в экономическом, политическом поле и международных отношениях

**Дмитрий Крук, исследовательский центр
VEROC**

Фирмы, оказавшись в новой среде функционирования, для своего выживания были вынуждены адаптироваться. Благодаря достаточно серьезным успехам в адаптации фактические последствия на микроуровне не столь ярко выражены, как на макроуровне. Тем не менее фактические последствия санкций в бизнес-среде осязаемы. Наиболее явными среди них являются следующие.

- 1. Географическая переориентация бизнес-моделей.**
- 2. Перестройка логистики и платежной инфраструктуры.**
- 3. Снижение бизнес-активности и высвобождение отдельных отраслевых ниш.**
- 4. Снижение предрасположенности к инвестициям и риску.**
- 5. Ориентация на специфические ноу-хау в качестве конкурентных преимуществ.**
- 6. Рост трудовых издержек, снижение/дивергенция рентабельности.**

1. Географическая переориентация бизнес-моделей

В новой среде белорусские компании зачастую не могли продолжать работать с прежними контрагентами — как покупателями, так и поставщиками. Наряду с санкциями сопоставимую роль в этом сыграла возросшая токсичность, то есть добровольный отказ контрагентов от поддержания деловых отношений. Именно она, наряду с финансовыми санкциями, обусловила трудности со сбытом продукции не только среди госпредприятий как цели санкций, но и среди частного бизнеса. Поэтому поиск новых поставщиков и покупателей стал распространенной адаптационной реакцией как для государственных, так и для частных компаний. На рубеже 2022–2023 гг. многие из компаний прошли через такую трансформацию. Имеющиеся на сегодняшний день ограниченные стилизованные факты позволяют заключить, что вне зависимости от формы собственности имели место схожие паттерны поведения. Ключевым новым рынком сбыта, который позволял замещать выпавшие (ЕС, Украина и др.), стала Россия. Причем в качестве важного и перспективного рынка сбыта Россию стали активнее отмечать и компании частного сектора, которые ранее были в большей мере сфокусированы на других рынках. В меньшей мере такую же функцию выполняли Китай, Казахстан, а также другие страны СНГ. Более активны в освоении новых рынков сбыта в азиатском регионе были частные компании.

В части импортных поставок география в наибольшей мере сместилась в азиатский регион. Новыми важными поставщиками для белорусских компаний стали контрагенты из Китая, Турции. Также в ряде случаев контрагенты из этих стран, а также Казахстана, Армении, Грузии стали использоваться как посреднические и связующие звенья для привлечения поставок из прочих стран, в том числе европейских.

2. Перестройка логистики и платежной инфраструктуры

По аналогии с географической перенастройкой в отношении конечных контрагентов (поставщиков и покупателей) белорусские компании вынужденно корректировали свои отношения с бизнес-посредниками — логистическими, сервисными и финансовыми компаниями. Результатом такой деятельности стала та же самая географическая переориентация в направлении России, стран СНГ, а также азиатских стран. Например, для транзита товаров намного активнее стал задействоваться российская инфраструктура — порты, железная дорога и автомобильные перевозки. Причем ее более интенсивное использование связано не только лишь с переориентацией на российский рынок как на ключевой для поставок продукции. Значительная часть белорусских товарных потоков была переориентирована на транзит через Россию, имея своей целью доставку в третьи страны через российские порты или сухопутным образом. Важными логистическими хабами для белорусских компаний стали также Казахстан, Турция. Зачастую обновленная логистика подразумевает создание на территории этих стран специального юрлица, главным предназначением которого является обеспечение транзита.

В сфере платежей и других финансовых сервисов белорусские компании напрямую или опосредованно через белорусские банки стали также всё более активно использовать российскую СПФС и транзакции в российском рубле. Белорусские банки, адаптируясь к новым условиям, еще до введения наиболее чувствительного пакета санкций подключились к СПФС и обеспечили инфраструктуру для таких платежей.

3. Снижение бизнес-активности и высвобождение отдельных отраслевых ниш

Возросшие неопределенность и риски в ряде случаев приводили к релокации бизнесов, ограничению масштаба их деятельности и даже их закрытию. Наиболее ярко этот тренд проявился в IT-отрасли, где массовым явлением стала релокация бизнеса в целом или отдельных работников за рубеж. Схожие тренды, вероятно, имели место и в транспортной и логистической отраслях.

4. Снижение предрасположенности к инвестициям и риску

В течение санкционного периода опросы бизнеса указывают на то, что значительно большая, чем традиционно, доля компаний нацелена лишь на выживание либо поддержание текущего состояния дел. В «хорошие времена» около 70% белорусского бизнеса заявляли о том, что их среднесрочные задачи — освоение смежных сегментов рынка, выпуск новых видов продукции, укрепление своих конкурентных позиций, расширение бизнеса и т. п. В санкционный период такие настроения ослабли, особенно в 2022 г., и значимое количество бизнесов указывало на снижение или приостановку инвестиций в качестве адаптационной реакции. Статистические данные фиксируют этот феномен даже более ярко выраженным образом: в 2022 г. инвестиции в основной капитал снизились в реальном выражении на 19% относительно 2021 г. (и примерно на 40%

относительно исторического пика 2014 г.). В 2023 г. инвестиции в основной капитал — благодаря целенаправленным директивным и стимулирующим мерам со стороны властей — продемонстрировали значимый рост (около 15%). Однако даже такой отскок не сильно поменял «большую картину». Уровень инвестиций в основной капитал по-прежнему близок к историческим минимумам, а инвестиционная активность бизнеса остается слабой.

5. Ориентация на специфические ноу-хау в качестве конкурентных преимуществ

Ряд стилизованных фактов позволяет говорить о том, что санкционная среда породила кейсы передела долей рынка за счет формирования очень специфических конкурентных преимуществ. Например, компании, которые лучше других смогли адаптироваться к квестам и вызовам с логистикой и платежами, наладить новые соответствующие цепочки лучше конкурентов, усилили конкурентные позиции в своих сегментах. Схожим образом имеются кейсы, когда новым конкурентным преимуществом для компании стало налаживание схем параллельного импорта и т. п.

6. Рост трудовых издержек, снижение/дивергенция рентабельности

В результате возникшего дефицита на рынке труда многие компании — как частные (в несколько большей мере), так и государственные — столкнулись с проблемой нехватки кадров. Реакцией на это стал опережающий (относительно производительности) рост заработных плат практически во всех сферах (отраслях и формах собственности) экономики. Поэтому затраты на оплату труда (и отчисления на социальные нужды) стали быстрорастущей статьёй издержек. Их рост опережал все другие статьи издержек, а во многих случаях, особенно в 2023 г., и рост выручки. Этот тренд негативно влиял на финансовую позицию реального сектора. В 2022 г. растущие затраты на труд подтачивали финансовую позицию не повсеместно. В ряде отраслей эта тенденция не успела набрать силу, а в ряде других, испытывавших резкий рост выручки за счет возросших поставок в Россию, нивелировалась. Поэтому в 2022 г. существенно возросла степень разброса в финансовых результатах фирм. В 2023 г. опережающий рост трудовых издержек стал повсеместным, обусловив ухудшение финансовой позиции (причем разброс ее абсолютных значений в отдельных отраслях продолжал оставаться на повышенном уровне) для большинства отраслей и отдельных фирм.

Главными последствиями санкционной среды в сегменте домашних хозяйств стали:

- 1. Возросшая волатильность потребления и инвестиций в жилье.**
- 2. Сужение ассортимента товаров и услуг, рост доли отечественных товаров в потреблении.**
- 3. V-образный шок в объеме банковских депозитов и снижение доли валютных депозитов.**
- 4. Миграция, снижение количества населения и рабочей силы.**

1. Возросшая волатильность потребления и инвестиций в жилье

Потребление домашних хозяйств традиционно является наименее волатильным элементом совокупного спроса. Однако в условиях санкций эта закономерность стала нарушаться. Сразу после введения «тяжелого пакета 2022 г.» в потреблении имел место резкий спад (более масштабный, чем спад выпуска). Но уже во второй половине 2022 г. потребление стало расти опережающими (относительно других элементов спроса и выпуска в целом) темпами. В результате доля потребления домашних хозяйств в ВВП достигла исторического максимума (около 60%). Схожая динамика имела место в отношении инвестиций домашних хозяйств в жильё — резкий спад, быстро сменившийся динамичным ростом.

Технически необычная динамика потребления и инвестиций в санкционный период обусловлена: (i) феноменом опережающего роста заработной платы, (ii) резким смягчением монетарной политики, (iii) неустойчивыми ожиданиями и восприятием текущей ситуации со стороны домашних хозяйств. Всё вместе это, вероятно, отражает непрочность потребительского доверия и уверенности, откуда следует желание домашних хозяйств по максимуму использовать любые возможности для повышения потребления.

2. Сужение ассортимента товаров и услуг, рост доли отечественных товаров в потреблении

Закономерным итогом токсичности белорусского бизнеса, логистических и платежных барьеров, ослабления бизнес-активности стало сужение товарного ассортимента и опережающий рост цен на импортные товары. Закономерным результатом этих трендов стал рост доли отечественных товаров в потреблении в 2022 г. Он происходил как естественным путем, вследствие потребительской адаптации к изменению относительных цен, так и ввиду целенаправленного содействия этому со стороны властей за счет административных методов. В 2023 г. на фоне налаживания логистики и роста реальных доходов имел место некоторый откат. Доля потребляемых импортных товаров немного возросла. Тем не менее по сравнению с досанкционным периодом товарный ассортимент остается урезанным/видоизменным, а доля отечественных потребительских товаров — повышенной.

3. V-образный шок в объеме банковских депозитов и снижение доли валютных депозитов

Санкционная среда стала новым триггером для депозитного шока в банковской системе. Этот шок, на первый взгляд, был не столь масштабным. Более того, достаточно быстро номинальный объем депозитов (в долларовом эквиваленте) восстановился, перейдя впоследствии к стагнации. Но важно учитывать, что шок в объеме депозитов случился после масштабного и длительного снижения, начиная с 2020 г. До этого шока распространенным было представление, что из банковской системы по соображениям недоверия изъяты уже практически все депозиты населения, тогда как оставшиеся отражают сознательное принятие рисков. Однако шок 2022 г. развеял такое представление. Более того, он стал триггером для дальнейшего устойчивого оттока главного компонента депозитов физических лиц — срочных валютных депозитов. За 2022–2023 г. из банковской системы было изъят почти USD 1 млрд таких депозитов (в добавок к примерно USD 2,2 млрд, изъятым в 2020–2021 гг.). Определенной компенсацией для суммарного объема депозитной базы был некоторый приток в 2023 г. более «горячих» переводных валютных депозитов и срочных рублевых. Но даже с учетом этого можно констатировать, что санкционная среда стала фактором, который окончательно подорвал доверие домашних хозяйств к банковской системе. Они перестали рассматривать белорусские банки как надежное место для хранения своих сбережений, отчасти лишь воспринимая их как хаб для расчетов (средства на текущих счетах) и рискованных краткосрочных сбережений (рублевые срочные депозиты).

4. Миграция, снижение количества населения и рабочей силы

Миграция стала одним из самых заметных последствий санкционной среды, порождая, в свою очередь, целую палитру дополнительных последствий на рынках: труда, товаров и услуг, финансовом и др. По консервативным оценкам, за 2021–2022 гг. Беларусь покинуло около 150–200 тыс. человек, а за 2023 г. — не менее 60 тыс. человек.

Массовая миграция стала одним из главных факторов быстрого снижения количества занятых в экономике в 2021–2023 гг: за этот период количество занятых сократилось не менее чем на 135 тыс. человек.

Раздел 3

Политакономия санкций в отношении Беларуси

3.1 Акторы санкционной политики и их интересы (западные страны, беларусские демсилы)

**Коллектив Народного Антикризисного
Управления (НАУ)**

Санкции были естественной реакцией демократических государств на нарушения норм международного права со стороны режима Лукашенко. Прежде всего это относится к США и странам Европы. В августе — сентябре 2020 г. санкции в отношении режима Лукашенко одними из первых приняли отдельные государства ЕС (Латвия, Литва, Эстония), а также Великобритания и Канада. Европейский союз, несмотря на заявление МИДов государств — участников союза о необходимости ввести санкции еще 14 августа 2020 г., из-за блокирующей позиции со стороны Кипра первый пакет принял только в октябре 2020 г.

Отдельные европейские государства последовательно включались в санкции, которые вводил Евросоюз (например, Швейцария). Так, уже к четвертому и пятому пакету санкций ЕС присоединились Северная Македония, Черногория, Сербия (с исключениями), Албания, Исландия, Лихтенштейн и Норвегия. Страны Азии и Океании (Япония, Республика Корея, Австралия, Новая Зеландия) начали активно применять санкции после начала полномасштабного вторжения России на территорию Украины в феврале 2022 г.

После соучастия режима Лукашенко в войне санкции начали вводиться и самой Украиной, ранее по большей части воздерживавшейся от существенных ограничений в отношении своего северного соседа. Помимо санкций ЕС, отдельные государства — члены ЕС могли применять и собственные внутренние национальные санкции (например, как это делали Польша или Литва). Таким образом, с 2020 по 2023 г. количество государств, применяющих санкции в отношении режима Лукашенко, только увеличивалось, как, впрочем, возрастал и сам масштаб вводимых ограничений.

Помимо того, что целью санкций, вводимых со стороны демократических государств, было заставить режим Лукашенко пересмотреть свою политику, более важными задачами, наверное, оставалось: во-первых, лишить режим возможностей ее продолжать, а во-вторых, продемонстрировать ему как нарушителю международного права неприемлемость таких действий. Особенно важность последних задач возросла после того, как режим стал принимать участие в дестабилизации международной системы безопасности (сначала с помощью гибридных средств, а потом и вовсе предоставив свою территорию для военной агрессии).

В интересах западных стран было ограничить угрозу со стороны режима Лукашенко для защиты своей национальной безопасности и сохранения региональной стабильности. Это во многом объясняет нарастание санкционного давления. На первых этапах, когда санкции вводились в связи с фальсификацией выборов и репрессиями внутри страны, ЕС, США и другие акторы в основном ограничивались персональными санкциями. С выведением нарушений режима Лукашенко на новый, уже международный уровень — в результате незаконной посадки гражданского самолета и гибридной агрессии с помощью переброски к границам ЕС нелегальных мигрантов — к персональным ограничениям

добавились новые существенные блокирующие (в отношении предприятий) и масштабные секторальные санкции.

Беларусские демократические силы с первых дней политического кризиса в Беларуси рассматривали санкции как средство воздействия на режим Лукашенко с целью заставить его пойти на уступки и на диалог с обществом. Кроме того, санкции, за неимением других реальных возможностей воздействия на нелегитимные власти, были инструментом наказания лиц, ответственных за репрессии внутри страны. Большая часть белорусских демократических сил последовательно выступала за усиление и ужесточение санкционного давления на режим Лукашенко.

Так, когда западные государства ограничивались лишь персональными санкциями, демсилы требовали усилить экономическое давление на режим. В частности, 14 ноября 2020 г. Светлана Тихановская заявила, что «индивидуальные санкции... стали важным первым шагом ЕС. Этот список следует расширить и рассмотреть вопрос о санкциях против бизнеса, поддерживающего режим». Тогда же Павел Латушко отметил, что «важно рассматривать и другие санкционные механизмы в отношении режима Лукашенко». Спустя два дня, встречаясь с послами ЕС, Тихановская объявила, что «пришло время экономических санкций». Эти меры должны были стать ответом на явную эскалацию насилия со стороны режима.

«Санкции наносят ощутимый урон. А значит, мы должны их использовать», — говорила Светлана Тихановская в декабре 2020 г. в интервью журналу *The New Yorker*. Уже 15 декабря 2020 г. в ходе пресс-конференции демсил состоялась презентация программы экономического давления на режим Лукашенко, которую представили Павел Латушко и Алесь Алехнович. Среди направлений давления были предложены: заморозка международного финансового сотрудничества с режимом, ограничение экспорта ключевых госпредприятий, где репрессируют сотрудников, и блокировка инвестиций. А если эти механизмы не сработают — может быть применено отключение банков Беларуси от системы SWIFT. В дальнейшем требования расширить санкции со стороны демсил звучали с определенным постоянством.

Вместе с тем следует отметить, что демократические силы могли только предлагать, просить и обосновывать принятие тех или иных санкционных мер, однако реальные рычаги воздействия всегда оставались в руках западных партнеров. В этом смысле роль демсил как актора санкционной политики являлась весьма ограниченной и никогда не была определяющей при выборе демократическими государствами тех или иных инструментов давления на режим Лукашенко. Тем не менее западные страны прислушивались к мнению демократических сил и учитывали их предложения при принятии мер санкционного воздействия.

Так, когда в июле 2021 г. Светлана Тихановская призвала США усилить санкции, введя их против ряда отраслей экономики Беларуси, Евросоюзом, США и

рядом других государств были приняты одни из первых жестких санкционных пакетов, включающих меры экономического воздействия на режим. Тихановская тогда заявила: «Я считаю, что демократическим странам пора объединиться и показать зубы». По словам Павла Латушко, санкции — это не самоцель, а «инструмент для того, чтобы заставить режим прекратить репрессии в отношении белорусов».

Когда массовые уличные протесты исчезли с улиц белорусских городов, а режим Лукашенко продолжил наращивать масштаб репрессий, окончательно стало понятно, что последний не готов к диалогу, и на смену попытке вынудить Лукашенко сесть за стол переговоров пришли попытки побудить Лукашенко изменить свое поведение и освободить политических заключенных. Также после введения секторальных ограничений демсилы начали добиваться ликвидации пробелов в санкциях, а также стремились не допустить каких-либо послаблений санкционного режима.

3.2 Беларусские власти и их паттерны поведения в условиях санкции (компенсация санкционных издержек)

**Коллектив Народного Антикризисного
Управления (НАУ)**

Официальная позиция режима Лукашенко заключается в том, что применяемые к нему санкции несправедливы и по своей сути не соответствуют принципам и нормам международного права, хотя и делают, по словам некоторых чиновников и пропагандистов режима, экономику сильнее. В то же самое время сам режим не гнушался их активно использовать как внешнеполитический инструмент.

Чтобы противостоять санкциям, режим Лукашенко традиционно действовал по следующим направлениям. Первое направление было нацелено на принятие мер по отношению к ЕС и другим государствам, принимающим санкции (ответные санкции). Вторым направлением являлось выстраивание компенсаторных механизмов преодоления последствий санкционных издержек. И главным действующим актором в этом процессе выступала Россия, за счет которой нелегитимные власти Беларуси и компенсировали издержки, возникающие прежде всего за счет экономических ограничений.

Следует отметить, что режим Лукашенко боролся с угрозой санкций и внутри страны. За любое одобрение санкций, не говоря уже о призывах к ним, белорусы получали реальные тюремные сроки. Еще в конце 2021 г. в Уголовный кодекс Республики Беларусь были внесены изменения, согласно которым была введена ответственность за призывы к применению санкций в отношении Республики Беларусь, ее граждан и организаций. Наказание за такие действия предполагает лишение свободы на срок от шести до двенадцати лет.

Сразу после введения первого пакета санкций ЕС режим Лукашенко объявил об ответных персональных санкциях в отношении официальных лиц ЕС (при этом список не публиковался). МИД Беларуси также отозвал для консультаций послов из Литвы и Польши, предложив этим государствам поступить аналогично, а также потребовал от них сократить численность дипперсонала в Беларуси. Таким образом, в начале эскалации режим Лукашенко старался использовать скорее дипломатические ограничения, чем экономические, которые были бы болезненны для него самого.

После второго пакета санкций ЕС 17 ноября 2022 г. режим Лукашенко задекларировал новые контрмеры в виде собственного санкционного списка по каждой стране ЕС, с запретом въезда на территорию Союзного государства Беларуси и России для включенных в список лиц. Также нелегитимные власти понизили уровень своего участия в «Восточном партнерстве». В ответ на третий пакет режим заявил о расширении перечня персон нон грата из ЕС. Было принято решение об ограничении деятельности ряда фондов, а также свертывании реализации гуманитарных, образовательных, культурных программ, которыми занимались институты гражданского общества.

Когда Запад перешел уже к экономическим санкциям, 28 июня 2021 г. было приостановлено участие Беларуси в «Восточном партнерстве», запущена процедура приостановки соглашения о реадмиссии с ЕС, а также отозван для

консультаций постоянный представитель Беларуси при ЕС. Таким образом, нелегитимные белорусские власти продолжили расширять свой разрыв с Западом. Кроме того, Лукашенко запретил въезжать в Беларусь представителям структур и государств — членов ЕС, которые содействовали введению санкций.

Наконец, 6 декабря 2021 г. режим впервые объявил о собственном пакете экономических мер против всех государств — членов ЕС и еще девяти государств мира. Он ввел запрет на ввоз ряда продовольственных товаров и зеркальные ограничения для авиаперевозчиков, а также расширил список лиц, чей въезд на территорию Беларуси и всего Союзного государства стал нежелательным. Кроме того, режим решил показать, что у него есть замена западному вектору сотрудничества. В этой связи МИД Беларуси заявил, что будут ускорены интеграционные процессы в Союзном государстве, ЕАЭС и сотрудничество со странами «дальней дуги».

После начала войны санкционный ответ режима был сформулирован в начале апреля. Постановление Совета Министров от 6 апреля 2022 г. № 209 определило список «недружественных стран». Как следствие, на эти страны и их резидентов стали распространяться ограничения, предусмотренные указом Лукашенко от 14 марта 2022 г. № 93. Также 6 апреля 2022 г. было принято постановление Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь № 212/10, которое предписывало погашать основной долг и проценты по внешним займам, привлеченным от кредиторов из «недружественных стран», в белорусских рублях.

С 16 апреля 2022 г. был введен запрет на перемещение через таможенную границу ЕАЭС в Беларусь грузовых автомобилей и тягачей, зарегистрированных в ЕС. При этом перевозчикам из ЕС было разрешено следовать через специально определенные пункты пропуска на территории Беларуси для осуществления перцепки. С 5 мая 2022 г. правительство Лукашенко дополнительно ввело запрет для перевозчиков из ЕС по перемещению крупногабаритных грузов. Кроме того, был расширен список установленных мест для перегрузки и перцепки, а также определен перечень АЗС для заправки фур с европейскими номерами.

Что касается поиска компенсаторных механизмов, то тут главным их источником становится сотрудничество с Россией, которая помогает режиму Лукашенко пережить санкционное давление. Россия продолжила политику дотаций в отношении белорусской экономики. В частности, в апреле 2022 г. Беларусь получила от России отсрочку по выплате более одного миллиарда долларов США в рамках обязательств по кредитам сроком примерно на год. Ближе к концу 2022 г. Россия выделила Беларуси еще один кредит в размере 1,5 миллиарда долларов для целей импортозамещения.

Кроме того, Россия помогает Беларуси и другими способами: она предоставляет ей скидки на газ, а также поставляет нефть беспошлинно (пошлины при экспорте нефти в Беларусь не применяются, в ее стоимость включается только

налог на добычу полезных ископаемых). В частности, российский газ Беларусь покупает по фиксированной (то есть договорной) цене, в то время как европейские страны — по рыночной в привязке к мировым котировкам нефти. Следует отметить, что у данного подхода существуют как бы две стороны. При высоких ценах на нефть такая формула дает Беларуси преимущество, но, с другой стороны, при их падении беларусская сторона даже может оказаться в невыгодных условиях. Впрочем, дотации преимущественно перекрывают потери.

Через Россию также идет перевалка беларусских подсанкционных товаров в другие страны мира. В частности, после введения санкций в отношении калийных удобрений из Беларуси режим Лукашенко начал активно прорабатывать вопрос расширения мощностей российских портов для их транспортировки. Например, беларусская сторона взялась за проект по расширению грузоподъемности порта Бронка в Санкт-Петербурге.

Помощь в обходе санкций с участием России имеет и обратное направление. После начала полномасштабной войны в Украине Беларусь стала своеобразным хабом по производству, перемещению и поставке товаров для нужд российской армии и военно-промышленного комплекса Российской Федерации. Российский госзаказ, в свою очередь, позволяет поддерживать беларусскую экономику, столкнувшуюся с санкционными ограничениями.

Также для компенсации потерь от введенных санкций режим пытается искать рынки в Китае, государствах Центральной Азии и ближневосточном регионе. В частности, значительные товарные потоки были переориентированы на Китай, в том числе значительно возрос экспорт калия в эту страну. Бизнес из стран Азии и некоторых государств Ближнего Востока и вовсе начал принимать участие в схемах по обходу санкций. В частности, подсанкционная продукция деревообрабатывающей отрасли Беларуси поступала на европейский рынок через посредничество фирм-прокладок в Кыргызстане и Казахстане.

В целом отношение нелегитимных властей Беларуси к санкциям всегда было двояким. С одной стороны, чиновники и пропагандисты говорили, что санкции не страшны беларусской экономике и никак не угрожают режиму; с другой стороны, одновременно они всегда утверждали, что санкции несут в себе разрушительную силу и являются оружием, которое, по их мнению, применяется к властям Беларуси несправедливо.

3.3 Беларусские подсанкционные компании и паттерны их поведения в санкционной среде (методики обхода санкций)

**Коллектив Беларусского
исследовательского центра (БИЦ)**

Из-за введения санкций связанные с белорусским режимом бизнесмены перерегистрировали компании на родственников, сотрудников и деловых партнеров. Это может позволять им вести бизнес со странами ЕС.

Так поступили, например, Александр Зайцев, Алексей Олексин и Николай Воробей, которые не только сами находятся под санкциями ЕС, но и владеют попавшей под санкции «Бремино групп» — одним из ведущих логистических операторов Беларуси. Как показало журналистское расследование, часть имущества, ранее принадлежавшего «Бремино групп», теперь находится в собственности компании «АЛИС МА», владельцем которой значится католический священник, связанный с Александром Зайцевым.

Зайцев, Олексин и Воробей, переписывая активы на приближенных, защитили от санкций и другие свои активы: фирмы «Рузэкспедиция» и «Влате Логистик», а также банки «Абсолютбанк» и «МТБанк».

Николай Воробей через 4 дня после попадания под санкции ЕС переписал на топ-менеджмент свой основной актив — компанию «Красный бор». К ней привязаны другие его активы в банковской и нефтеторговой сферах: крупнейший частный белорусский нефтрейдер «Интерсервис», а также «Абсолютбанк» и спецэкспортер нефтепродуктов «Новая нефтяная компания» (впоследствии тоже попавший под санкции). Кроме того, Воробей контролирует компанию «БелКазТранс», поставлявшую нефтепродукты в ЕС — она не находится под санкциями. Незадолго до попадания в санкционные списки Воробей передал ее бывшей сотруднице контролируемой им компании «Интерсервис». При этом, избежав санкций ЕС, все вышеупомянутые компании Воробья находятся под санкциями США.

Алексей Олексин за несколько месяцев до попадания под санкции ЕС передал свои ключевые активы сыновьям (которые, впрочем, год спустя тоже были подвергнуты санкциям ЕС). Также его больше нет среди владельцев компаний «Энерго-Оил» и «Белнефтегаз», ранее контролировавшихся им совместно с женой. Это может позволить компаниям работать в ЕС. Как и в случае Воробья, все вышеупомянутые компании Олексина, избежавшие санкций ЕС, попали под санкции США. Также ключевые сотрудники подконтрольных Олексину компаний являются владельцами ранее принадлежавшей ему компании «Неонафта».

Приближенный к Лукашенко бизнесмен Михаил Гуцериев после попадания под санкции использовал аналогичную схему их обхода: передал своему брату британскую компанию GCM Global Energy PL, через которую ведется строительство Нежинского горно-обогатительного комбината в Беларуси.

Большинство компаний «Дана Холдингз», работающих в Беларуси, избежали санкций благодаря перерегистрации владения на компанию Enterprise Developments Holding Limited в ОАЭ. До сентября 2023 г. она принадлежала человеку с именем, похожим на имя исполнительного директора «Дана Холдингз».

Таким образом, из-за невозможности накладывать санкции на лиц, связанных с лицами, получающими выгоду от режима Лукашенко или поддерживающими его, подсанкционные физические и юридические лица, как и белорусский госсектор, могут вести бизнес с ЕС путем переписывания активов на приближенных физических лиц или на контролируемые этими же приближенными новые фирмы-посредники. Попавшие под санкции бизнесмены используют такую тактику и после попадания в санкционные списки: у ЕС пока нет механизма оперативной борьбы с таким обходом уже введенных ограничительных мер.

3.4 Беларусский госсектор и паттерны его поведения в санкционной среде

**Коллектив Беларусского
исследовательского центра (БИЦ)**

Введенные ЕС санкции в отношении Беларуси усложнили деятельность некоторых государственных компаний, а также целых секторов белорусской экономики, в которых доминирует госсектор. Однако примеры деятельности государственных компаний из сфер азотных удобрений и деревообработки показывают, что госсектор нашел способы обходить введенные ограничительные меры.

«Гродно Азот», крупнейший белорусский экспортер азотных удобрений, попал под санкции ЕС в декабре 2021 г. Несмотря на введенные санкции, продукция «Гродно Азота» импортировалась в ЕС через Литву. Журналисты-расследователи узнали о двух компаниях, выступающих в качестве фирм-посредников. Первая компания — предприятие «Гриком», принадлежащее местным исполнительным властям города Гродно. Его директором является давний работник «Гродно Азота». Именно «Гриком» занял освободившуюся нишу поставок азотных удобрений в страны ЕС после включения «Гродно Азота» в санкционные списки. Анализ сопровождающих поставки документов показал, что изготовителем удобрения остается «Гродно Азот». Вторая компания, «Техноспецтрейдинг», поставляет удобрения в Дубай покупателю, аффилированному с правительством эмирата Дубай. Анализ документации «Техноспецтрейдинга» показал, что поставляемые этой компанией удобрения соответствуют стандарту продукта, выпускаемого в Беларуси только на «Гродно Азоте». Отсутствие данных о производстве удобрений «Техноспецтрейдингом» (компания позиционирует себя в т.ч. и как производитель) в связке с сообщениями о росте объема производства на «Гродно Азоте» также указывает на то, что компания выполняет лишь роль фирмы-посредника.

В марте 2022 г. ЕС ввел секторальные санкции, запрещающие в т.ч. экспорт древесной продукции под кодом 44. Журналисты обнаружили, что на декабрь 2022 г. экспорт такой продукции из Казахстана и Кыргызстана в ЕС вырос в 74 раза и в 18 тысяч раз соответственно. Также было обнаружено, что кыргызские компании, аффилированные с Беларусью, поставляет подсанкционную белорусскую продукцию в ЕС по фальшивым документам. Журналисты нашли три таких компании — «Агро Кейджи», «СК Гранд» и «Адмит». Например, «Адмит», даже не имеющий собственного производства по адресу регистрации в Кыргызстане, поставляет белорусскую продукцию в ЕС под видом своей, оформляя на нее кыргызские сертификаты, что позволяет проходить таможенную границу ЕС. Характерен пример частной польской компании «БЛК Трейдинг», которая торгует исключительно продукцией под санкционным кодом 44. Несмотря на введение санкций, «БЛК Трейдинг» продолжила денежные перечисления материнской компании — белорусскому государственному предприятию деревообработки «Мостовдрев». Сумма таких перечислений за 2022 г. оказалась лишь вдвое меньше, чем за весь 2021 г. При этом представитель компании утверждал, что теперь фирма работает с новыми поставщиками из Украины и Казахстана.

Таким образом, белорусский госсектор успешно обходит санкции ЕС путем регистрации новых фирм-посредников для проведения операций от их имени. Такие фирмы регистрируются как в Беларуси (в случае предшествующего попадания в санкционные списки конкретных юридических лиц), так и в третьих странах (когда обходятся уже секторальные санкции).

3.5 Беларусский частный бизнес и паттерны его поведения в санкционной среде

**Дмитрий Крук, исследовательский центр
BEROC**

Беларусский частный бизнес стал быстро и активно искать возможности адаптации к изменившейся среде. Ряд адаптационных реакций стали шаблонными и были актуальны для подавляющего большинства компаний.

Географическая переориентация источников поставок

Подавляющее большинство частных компаний являются импортерами. Соответственно, токсичность, а также логистические и платежные барьеры стали для них вызовом, который зачастую приводил к необходимости смены поставщиков. На основании отдельных стилизованных фактов можно полагать, что новые поставщики, замещающие прежних (из ЕС и других западных стран), преимущественно были из Турции, Китая, России. Отдельным шаблоном поведения, вероятно, несколько менее распространенным, стало налаживание схем так называемого параллельного импорта, которые были легализованы в начале 2023 г.

Географическая переориентация рынков сбыта

По аналогии с проблемой поставок санкционная среда ограничила возможности экспорта для компаний, работающих на внешних рынках. Ключевая адаптационная стратегия в этом случае была аналогичной — поиск новых рынков сбыта. Доступные статистические факты и данные указывают на то, что географически ключевым таким рынком становилась Россия. Именно за счет направления (расширения) поставок в эту страну большинство экспортеров компенсировало «выпадающий» экспорт в другие страны. Менее распространенным и более индивидуализированным (в зависимости от отрасли, вида продукции) был выход на новые рынки в Китае, Казахстане, других азиатских странах, а также странах Африки.

Перенастройка логистических цепочек

К возникшим проблемам с логистикой большинство компаний адаптировались, создавая новые маршруты и механизмы логистики (по видам транспорта, их комбинации и др.). В логистике в качестве посредников стали гораздо активнее использоваться посредники либо промежуточные звенья из стран ЕАЭС — России, Казахстана, Армении, а также Узбекистана, Кыргызстана, Грузии, Турции. Многие фирмы учредили новые сложные маршруты поставок (экспортных/импортных). В подавляющем большинстве случаев важной частью этих маршрутов стала Россия (ее автодорожная и железнодорожная сеть, морские порты), что существенно повысило роль российской инфраструктуры для внешней торговли Беларуси.

Новые маршруты в своем подавляющем большинстве стали длиннее, сложнее, а потому приводили к дополнительным затратам. В случае импортных поставок это обуславливало дополнительное давление на цены. При экспортных поставках — ограничивало рентабельность. При этом имеющиеся стилизованные

факты указывают на то, что многие фирмы рассматривают перестроенную логистику как уязвимую и ненадежную. С этой целью они формируют запасные логистические пути, которые еще более затратны, но снижают риски нового масштабного логистического сбоя.

Перенастройка платежных механизмов

Включение ряда крупных белорусских банков в санкционный лист ЕС, в SDN-лист США, а также отключение от системы SWIFT обусловило отмежевание белорусской банковской системы от глобальной. Для банков, которые попали в какой-либо из указанных перечней, выполнение международных расчетов стало либо в принципе невозможным, либо начало ассоциироваться с большими трудностями и рисками. Вторичный эффект от финансовых санкций испытали на себе и другие белорусские банки: многие европейские и другие западные банки стали отказываться проводить платежи из любых белорусских банков, а также в их адрес. Например, официально в сентябре 2022 г. от каких-либо транзакций с Беларусью отказались литовские банки. Банки других стран зачастую также следовали такому примеру, не всегда делая об этом публичные заявления. В конечном итоге лишь небольшое количество белорусских банков сохранили прямые корреспондентские счета с банками ЕС и других западных стран и могли по-прежнему осуществлять расчеты с резидентами этих стран.

Белорусские компании вынужденно приспособивались к этим реалиям, генерируя новые и порой непрозрачные платежные цепочки. В случае, если речь шла о торговых операциях с резидентами России, других стран ЕАЭС и СНГ, самым распространенным решением был переход в расчетах на российские рубли и перевод платежей в инфраструктуру СПФС. Использование СПФС также давало возможность проводить расчеты с другими банками стран ЕАЭС и СНГ, а также Китая. В последнем случае преобладающей валютой расчетов стал китайский юань.

В случае, если платежи всё же необходимо было провести с контрагентами из европейских и других западных стран, то, как правило, использовались немногочисленные оставшиеся «окна» для расчетов через белорусские банки. Но в этом случае, как правило, удлинялась цепочка платежей: корреспондентские счета у белорусских банков в основном сохранились лишь с польскими и австрийскими банками, через посредничество которых осуществлялись платежи. Кроме того, фирмы стали более активно прибегать для осуществления расчетов к различным схемам взаимозачетов, договорам уступки требования и др. Всё это замедляло скорость расчетов, делая при этом платежи более дорогими при высоком риске сбоев.

Обход санкций посредством комбинаций новаций в инфраструктуре и сервисе

В ряде случаев «новые ноу-хау» и их отдельные элементы в сферах географической переориентации, логистических и платежных цепочек

совмещались для обхода санкций. То есть де-факто прежние товары поставлялись прежним покупателям, но по новым маршрутам и логистическим схемам, с задействованием формальных посредников-нерезидентов и с новыми механизмами проведения платежей. Ряд таких кейсов были преданы огласке в СМИ. Но имеющихся фактов и свидетельств, с учетом непрозрачности таких схем, недостаточно для того, чтобы оценить масштаб этого феномена.

Вывод на рынок новых продуктов и услуг

О таком шаблоне адаптации к новым реалиям бизнесы заявляют в опросах как об одном из самых распространенных. Такой паттерн, вероятно, в наибольшей мере актуален для поддержания конкурентоспособности и доли рынка на нестабильном внутреннем рынке. Если эта гипотеза справедлива, то роль данного шаблона поведения, вероятно, не стоит переоценивать. Обычно новые продукты и услуги на домашнем рынке очень близки по содержанию и качеству к уже предлагаемым, которые выводятся для дифференциации своего продукта и усиления своих конкурентных позиций. Поэтому, скорее, это достаточно стандартный механизм конкуренции, задействование которого несколько интенсифицировалось в условиях возросшей неопределенности и рисков.

Активизация во внедрении информационных технологий

Такой паттерн поведения, на первый взгляд, выглядит достаточно неожиданно как реакция на ухудшение бизнес-среды. Наиболее вероятно, что главным стимулом в следовании ему является расчет на быстрый эффект в виде снижения издержек. Например, это может происходить в случае автоматизации ряда производственных процессов. Кроме того, большая потребность в информационных технологиях, вероятно, была связана с возросшими трудозатратами на управление усложнившимися цепочками логистики и платежей, а также на финансовый менеджмент ввиду усложнившихся правил ведения бизнеса (на фоне активного использования властями различных инструментов директивного регулирования).

Большой фокус на внутренних бизнес-процессах с целью ограничить издержки

Стремление к повышению эффективности бизнес-процессов в последние полтора года является одной из наиболее популярных опций адаптации частного бизнеса к новой среде, указываемых в опросах. Более того, ее популярность планомерно нарастала: с примерно 15% сразу после введения комплексных санкций в 2022 г. до примерно 25% во второй половине 2023 г. Это может свидетельствовать о том, что такая адаптационная реакция становится всё более важной по мере трансформации восприятия санкционной среды из краткосрочного шока в «новую нормальность». Вместе с тем от такой адаптационной реакции вряд ли стоит ожидать быстрых и осязаемых эффектов в бизнес-среде.

Более активное задействование нестандартных и сомнительных схем ведения бизнеса

С момента принятия «тяжеловесных санкций 2022 г.» отдельные стилизованные факты указывают на то, что бизнес стал более активно задействовать «нестандартные» инструменты и механизмы в качестве реакции на новые вызовы. Примерами такого поведения могут быть: открытие дочерних или аффилированных структур для использования в качестве промежуточных звеньев в цепочках деловых отношений и/или аккумуляции выручки/издержек, задействование многосторонних и непрозрачных инструментов в расчетах, использование контрафакта. Дополнительным толчком к такому поведению стали «новации» в белорусском законодательстве, связанные с влиянием санкций: введение широкомасштабного ценового регулирования, а также легализации параллельного импорта. Последнее де-факто предоставило возможность ввозить импортные товары по непрозрачным схемам и нарушать общепризнанные стандарты в области прав интеллектуальной собственности.

Возросшая ориентация на краткосрочный горизонт, снижение склонности к инвестированию

В опросах белорусского бизнеса, проводившихся в период 2015–2020 гг., традиционно 60–70% опрошенных заявляли о том, что их среднесрочные задачи — освоение смежных сегментов рынка, выпуск новых видов продукции, укрепление своих конкурентных позиций, расширение бизнеса и т. п. Такая нацеленность на развитие стала очевидно ослабевать уже начиная с 2020 г. Последующие опросы бизнеса указывают на то, что в период санкций подавляющее большинство фирм отказывается от долгосрочных планов, перестраиваясь на логику исключительно краткосрочного планирования или вовсе выживания. Такие настроения корреспондируют с ослаблением инвестиционной активности частного бизнеса, которое документирует статистика в 2022–2023 г.

Полноценная либо частичная миграция

Бизнес-миграция стала распространенным трендом в качестве реакции на санкционную среду. Наиболее массово мигрировали компании из отраслей с малой капиталоемкостью или высокой мобильностью капитала, а также те, которые ориентированы на предоставление товаров и услуг на внешние рынки. Соответствие таким критериям делало миграцию важной предпосылкой для сохранения бизнеса (с учетом возросшей токсичности работы с белорусскими резидентами), а также обеспечивало ее относительную простоту и дешевизну. Еще одним мотивом миграции было сохранение человеческого капитала. То есть двигателем миграции были работники, принявшие решение об отъезде из Беларуси (не только по экономическим, но и по политическим причинам), а компания реагировала на такой запрос с их стороны. Ввиду таких закономерностей миграция на уровне компании в основном затронула отрасли ИТ, грузовых

перевозок, логистики. Также имеют место кейсы миграции производственного бизнеса: их не столь много с точки зрения количества компаний, но они значимы с точки зрения объема выпуска и особенно качества и наукоемкости производимой продукции. Также зачастую мигранты создавали с нуля или возрождали свой бизнес за рубежом. За счет этого значительное количество белорусских компаний появилось, прежде всего, в сфере бытовых услуг.

Географически главной локацией бизнес-миграции стала Польша. За период 2021 — 1 полугодие 2023 г. в Польше была зарегистрирована 3621 компания с белорусским капиталом, а всего по состоянию на сентябрь 2023 г. в Польше действовало 5988 компаний с белорусским капиталом. Значимыми по масштабу локациями бизнес-миграции также стали Литва (в большей мере) и Латвия (в меньшей мере).

Такой масштаб миграции оказал системное влияние на белорусскую экономику в целом. Например, снижение в реальном выражении выпуска белорусской ИТ-отрасли в 2023 г. почти на 20% по сравнению с 2021 г. в значительной мере обусловлено бизнес-миграцией.

3.6 Беларусские домашние хозяйства и паттерны их поведения в санкционной среде

**Дмитрий Крук, исследовательский центр
BEROC**

Домашним хозяйствам традиционно присуще инерционное потребительское поведение: как правило, они пытаются избегать резких перепадов в уровне потребления. Структура потребления — товары и услуги по группам и видам, по стране происхождения и др. — меняется, но обычно тоже постепенно и поступательно. Схожим образом, как правило, изменяются и сберегательные паттерны поведения. Для того чтобы в потребительском и сберегательном поведении имели место быстрые и существенные сдвиги, восприятие домашних хозяйств должно быть существенно видоизменено. Погружение в санкционную среду стало таким шоком для восприятия домашних хозяйств, поколебав их экономическое доверие и потребительскую уверенность, а потом заставив пересмотреть (по крайней мере на время) казавшиеся устойчивыми паттерны поведения.

Потребительское поведение: возросшая волатильность, значимые скачки в структуре потребления, переориентация на краткосрочный горизонт планирования

Первоначальный период после введения «тяжелых санкций» в 2022 г. ассоциировался с очень существенным спадом в уровне потребления. Во втором квартале 2022 г. потребление сократилось на 5,5% по отношению к первому кварталу 2022 г., что в годовом эквиваленте составляет около 20%. Прецеденты спада такого масштаба в уровне потребления в Беларуси до этого имели место лишь дважды: на пике валютного кризиса в третьем квартале 2011 г. и в период пандемии во втором квартале 2020 г. Такая адаптационная реакция указывает на то, что в 2022 г. домашние хозяйства воспринимали новую среду как неблагоприятную и угрожающую долгосрочную реальность. На такое же восприятие указывало и значимое ухудшение в индексе потребительской уверенности белорусских домашних хозяйств.

Наряду со снижением потребления в целом, также важными адаптационными реакциями стали: экономия на досуге, откладывание крупных покупок, повышение доли товаров отечественного производства в потреблении. Такие паттерны видятся вполне логичными и ожидаемыми. Снижение потребления происходило прежде всего за счет ограничения потребностей, которые воспринимаются как менее важные. Кроме того, происходило переключение на товары более низкого ценового сегмента, что подразумевает большее предпочтение в отношении товаров отечественного производства.

Однако уже во втором полугодии 2022 г. в потребительских настроениях наметился обратный перелом. Предыдущий этап резкого проседания сменился этапом резкого роста: вначале до уровня, соответствующего периоду до введения «тяжеловесных» санкций, а в 2023 г. — дальнейший ощутимый рост почти до уровня, характеризующегося как потребительский оптимизм. Такая динамика потребительских доверия и уверенности напоминает «бросание из крайности в крайность» и кажется достаточно парадоксальной. Вероятно, ключевым ее объяснением может быть следующее: в первые периоды доминировали ожидания

резких, масштабных и устойчивых негативных изменений во всех сферах экономической жизни. Коль такие ожидания не оправдались — спад не успел достичь гигантского размера, вскоре визуализировались признаки стабилизации ситуации, а впоследствии восстановительного роста — то ситуация стала быстро восприниматься как относительно благоприятная. Это указывает на значимую эмоциональность и неустойчивое восприятие экономической ситуации со стороны домашних хозяйств, а также размытие фундамента потребительской уверенности.

С 2023 г. волатильность в потребительской уверенности стала фактором, способствующим росту потребления и постепенного возвращения его структуры к досанкционным стандартам. Но санкционная среда и размытый фундамент потребительской уверенности всё равно накладывают свой отпечаток. Крупные потребительские покупки, а также инвестиции в жилье и жилищное строительство со стороны домашних хозяйств стали всё в большей мере зависимы от доступа к кредиту и кредитным условиям. Это указывает на то, что такие покупки стали рассматриваться как более рискованные — что, в свою очередь, формирует новый поведенческий паттерн: поскольку неопределенность в отношении способности совершать крупные покупки в будущем очень высока, то стоит пользоваться любой возможностью для них сегодня. Этот паттерн может быть также истолкован как переориентация на относительно короткий горизонт в потребительском поведении и повышение ценности сегодняшнего потребления по сравнению с будущим.

Сберегательное поведение: снижение склонности к сбережениям, привлекательности банковских депозитов, иностранной валюты и поиск новых инструментов сбережений

Начиная как минимум с 2020 г. среди белорусских домашних хозяйств стал постепенно разрушаться актуальный в предыдущие 20 лет стереотип сберегательного поведения: срочный депозит в иностранной валюте в белорусском банке — самый надежный (из доступных) инструмент сбережений. За 2020–2021 г. все депозиты физлиц (в эквиваленте долларов США) в белорусских банках сократились примерно на USD 2,9 млрд (или 25%), из которых около USD 2,3 млрд составляли срочные валютные депозиты.

Санкции 2020–2021 гг. привнесли свой вклад в дальнейшее разрушение указанного стереотипа. К началу 2022 г. широко распространено было суждение, что все желающие изъяли свои средства из белорусских банков. Однако «тяжеловесные санкции 2022 г.» запустили новую итерацию: из банковской системы за 2022–2023 гг. было изъято еще около USD 1 млрд срочных валютных депозитов домашних хозяйств. Объем таких депозитов, оставшихся в банковской системе, откатился на уровень 2009 г. Отчасти это указывает на полное крушение стереотипа о надежности сбережений в депозите в белорусских банках. Но, кроме того, указывает еще и на то, что в условиях санкций снизилась приверженность белорусских домашних хозяйств иностранной валюте как валюте хранения сбережений. Это, вероятно, обусловлено сужением возможностей ее

использования для белорусских домохозяйств: международные и внутренние переводы и другие транзакции в иностранной валюте, расчеты платежными картами в инвалюте существенно ограничены в санкционной среде.

На таком фоне кардинального изменения среды домашние хозяйства визуализировали еще два новых паттерна поведения. Во-первых, они снизили склонность к сбережениям. Во-вторых, они стали активно искать новые формы и инструменты сбережений. Одним из новых инструментов сбережений, вероятно, стала недвижимость. Кроме того, небольшая доля домохозяйств заменила валютные депозиты срочными рублевыми. Наконец, отдельные стилизованные факты указывают на рост объема сбережений в наличных деньгах (как в национальной, так и в иностранной валюте), драгоценных металлах, на зарубежных счетах и в других менее распространенных инструментах.

Возросшая склонность к миграции

Санкционная среда стала мощным дополнительным триггером для усиления миграции из Беларуси. Как указано выше, за 2021–2023 гг. консервативные оценки позволяют говорить о 210–260 тыс. мигрантов. Опросы домашних хозяйств указывают на то, что этот тренд может быть устойчивым еще продолжительное время: в начале 2023 г. 2,2% респондентов были намерены покинуть страну в течение года, а еще 9,3% респондентов планировали миграцию в обозримом будущем, но с меньшей определенностью. Таким образом, рост склонности к миграции, вероятно, стал новым устойчивым паттерном поведения белорусов в санкционной среде.

Раздел 4

Актуальные и будущие эффекты санкционной политики в различных сферах

4.1 Санкции и внутриполитические эффекты. Общественное мнение относительно санкций, их причин, целей и влияния

**Коллектив Беларусской аналитической
мастерской (БАМ)**

Исследования отношения белорусского общества к санкциям показывают определенное раздвоение общественного мнения по данному вопросу. Однако данное разделение проявляет достаточно четко выраженную склонность, сдвиг в сторону отрицательного отношения к санкциям. Данное представление основывается на анализе индикаторов, полученных в результате опроса, проведенного в ноябре 2021 г. по телефону с общенациональной репрезентативной выборкой примерно в 1000 респондентов.

Таблица 1. Представление о том, как относятся к санкциям окружающие люди

Согласны ли люди в Беларуси с утверждением: «Санкции болезненны для обычных людей, но они необходимы»?	Согласны	36,0%
	Не согласны	45,5%
	Затрудняюсь ответить	14,8%
	Отказ от ответа	3,7%

Таблица 2

Как вы считаете, как относятся люди вокруг вас к экономическим санкциям стран Запада относительно Беларуси?	Все поддерживают	2,8%
	Большинство поддерживает	27,6%
	Большинство не поддерживает	23,3%
	Никто не поддерживает	26,7%
	Затрудняюсь ответить	17,0%
	Отказ от ответа	2,5%

Стоит подчеркнуть также тенденции, выявленные при проведении качественных исследований в ходе глубинных интервью. Говоря о санкциях, люди чаще всего высказывают три основных позиции.

Первая мысль, которая вспоминается респондентами в связи с санкциями, — это условный запрет на выдачу виз или же сложности с их получением. Респондентами это воспринимается как ситуация, где Россия приветствует белорусов, а Европейский союз говорит им «нет». Это сильно отражается на проевропейских геополитических ориентациях белорусов. Вектор трудовой миграции, который в свое время повернулся в сторону Западной Европы (что было выявлено по результатам исследований общественного мнения в Беларуси в 2018 г.), снова развернулся в сторону России.

Вторая мысль — это отсутствие целевой группы у санкций либо неправильная, неадекватная, не соответствующая политической цели целевая группа. Данный вывод респонденты делали на основе своего анализа ситуации, когда санкции накладывались на доступ, например, к определенным игровым серверам, где аудиторию в основном составляют подростки. Данная целевая аудитория, по мнению респондентов, не имеет прямой связи с основной целью санкций — изменением политической обстановки в стране. Санкции в понимании отдельных категорий населения должны быть чем-то гораздо более изощренно продуманным, сложным, чем простые запреты.

И третья мысль — о том, что белорусское общество находится в ситуации «перекрестного огня», когда, с одной стороны, оно подвергается давлению со стороны государства — и в то же время, с другой стороны, подпадает под строгие ограничения, введенные иностранными государствами. Таким образом, можно сделать вывод, что в общественном мнении белорусов нашли отражение несоответствия целей и методов санкций, введенных в отношении режима в Минске.

4.2 Экономические эффекты санкций на макроуровне

Дмитрий Крук, исследовательский центр
BEROC

На первых этапах введения санкций наиболее опасными и значимыми представлялись краткосрочные эффекты, связанные с шоками спроса и финансовыми шоками. С большой вероятностью они могли привести к быстрому погружению в глубокую рецессию и к финансовой дестабилизации, выбраться из которых было бы весьма сложно (см. Вставку 4). Однако втягивания экономики в такой порочный круг не произошло. Рецессия оказалась не столь глубокой и краткосрочной. Главными причинами этого стали: (i) масштабная и разносторонняя поддержка белорусского режима со стороны России, (ii) высокая степень адаптации частного сектора экономики, (iii) наличие внешних позитивных эффектов.

Однако эта триада, обеспечив высокую степень адаптивности экономики к шокам спроса и финансовым шокам, не является такой же эффективной защитой от шока предложения. Воздействие шока предложения в результате санкций носит перманентный и накапливаемый характер, а адаптационные реакции экономических агентов (см. разделы 3.5–3.6) лишь усиливают этот шок. Таким образом, на первый план в контексте санкций выходят долгосрочные эффекты. Или, говоря образно, эффекты санкционной среды становятся всё более значимыми в рамках «марафона», а не «спринтерского забега».

Ослабление экономического потенциала

Изменения, происходящие в национальной экономике под воздействием санкций, приобретают характер деструкции институциональной и бизнес-среды. К институциональной и регуляторной среде ощутимо сжимается доверие. Такие практики, как широкое директивное регулирование цен, параллельный импорт и нарушение стандартов интеллектуальной собственности, применение политически или финансово мотивированных репрессий к частному бизнесу, накладывают черную метку на Беларусь как площадку для экономической деятельности. Происходит упрощение бизнес-практик и процессов, бизнес всё больше нацелен на выживание и планирование лишь на краткосрочном горизонте. Переход на такие рельсы — предпосылка для ослабления потенциала роста производительности.

Международная изоляция делает всё в большей мере недоступными для белорусских компаний внешние рынки (финансовые, товарные и пр.). Это ведет к технологической ограниченности. Технологии, используемые белорусскими фирмами, имеют всё больше предпосылок для отставания от передового рубежа. Уже к сегодняшнему дню появляются основания вести речь об ухудшении качества корзины производимых белорусскими компаниями товаров. Беларусь начала фокусироваться на более простых товарах. Это один из важных индикаторов технологического замедления и, соответственно, отставания от развитого мира.

В ещё большей мере перспективы для пополнения основного капитала — как в количественном, так и в качественном аспекте — сковывает дефицит инвестиционных ресурсов. Склонность домашних хозяйств к сбережениям имеет

тенденцию к сжатию. Кроме того, значительная часть сбережений не попадает в национальную финансовую систему, а потому не может быть трансформирована в инвестиции через финансовое посредничество. И у домашних хозяйств, и у фирм визуализируется всё большая склонность к экспорту (выводу за рубеж) имеющихся сбережений и инвестиционных ресурсов.

Одновременно с этим массовая миграция и сужающиеся возможности в образовании ведут к эрозии человеческого капитала и сжатию количества доступных трудовых ресурсов.

Всё перечисленное непосредственным образом подрывает потенциал роста белорусской экономики. Наиболее оптимистичные оценки потенциала роста сегодня ограничиваются 1% в год. Для «приемлемого» развития Беларуси необходим средний рост не менее 4% в год, тогда как наиболее амбициозные планы ассоциируются с ростом около 7–8% в год. То есть имеющийся на сегодня потенциал роста значительно меньше того, на который Беларусь может и должна рассчитывать. Рост в диапазоне 0–1% для страны будет означать стагнацию и всё большее отставание по уровню дохода от стран-соседей и развитых стран.

Перманентные риски рецессий, инфляционных вспышек и финансовой дестабилизации

Даже планомерная стагнация отнюдь не гарантирована белорусской экономике в санкционной среде. Во-первых, продемонстрированная к данному моменту высокая адаптивность экономики к новым условиям и способность обеспечить (заместить выпадающий) спрос не являются устойчивыми. Более того, прошедшие два года дают основания говорить о том, что спрос — в первую очередь внешний, во вторую очередь внутренний — утратил устойчивость. Избежать чрезмерного сжатия спроса в 2022 г., а в 2023 г. даже добиться восстановления, удалось вопреки утрате устойчивости. Санкционные ограничения, остающиеся перманентными, в любой момент могут вновь привести к провалу спроса.

Например, стратегические экспортные товары — нефтепродукты, калийные удобрения — на данный момент экспортируются по сложным и непрозрачным схемам и логистическим цепочкам, в которых высока роль договоренностей, базирующихся на неэкономической логике. Какие-либо изменения в предпочтениях агентов, вовлеченных в эти схемы и цепочки, могут в любой момент привести к сбою поставок. Например, экспорт белорусских нефтепродуктов в нынешних условиях чувствителен к следующим факторам: (i) готовность российской стороны обеспечивать логистику, (ii) готовность конечных покупателей нести репутационные издержки и риски, связанные с приобретением белорусских товаров, (iii) готовность российских властей и других стейкхолдеров в нефтяном бизнесе продолжать поставки в Беларусь с высоким уровнем субсидирования цены, (iv) состояние санкционной среды в отношении российского сектора нефтедобычи и нефтепереработки, (v) состояние санкционной среды в отношении

Беларуси, (vi) интенсивность боевых действий в Украине. Экспорт многих других подсанкционных товаров в значительной мере зависит от: (i) готовности российских властей способствовать использованию российской логистической инфраструктуры (морские порты, железная дорога), (ii) глобальной ценовой конъюнктуры, (iii) готовности контрагентов третьих стран поддерживать деловые отношения с белорусскими компаниями и банками, (iv) фактического режима имплементации санкций в отношении Беларуси.

Внутренний спрос в значительной мере зависит от состояния внешнего спроса. В 2022–2023 г. его удалось стабилизировать, а затем нарастить прежде всего на фоне стабилизации экспорта и благодаря ей. Поэтому неустойчивость внешнего спроса напрямую трансформируется и в неустойчивость внутреннего спроса. Кроме того, внутренний спрос сильно чувствителен к домашним шокам. Например, в будущем высока вероятность скачков в потребительской уверенности и доверии, что, как показывает практика последних нескольких лет, может привести к провалу потребительского спроса. Также непрочно выглядит состояние инвестиционного спроса. Новый шок в настроениях бизнеса, отказ или ослабление стимулов со стороны экономических властей чреват существенными коррекциями величины инвестиций в основной капитал.

Во-вторых, в экономике уже накопились и продолжают накапливаться многочисленные макроэкономические диспропорции. Например, в 2023 г. сформировался значимый инфляционный навес, который оказывает давление на цены и впоследствии может привести к их резкому скачку. В финансовой индустрии накоплены многочисленные диспропорции, многие из которых «спрятаны под ковер». Но рано или поздно они могут привести к финансовой дестабилизации, особенно в свете набирающего силу тренда ухудшения финансовой позиции нефинансового сектора. Также в 2023 г. четко наметилась тенденция ухудшения состояния сальдо внешней торговли. В 2021–2022 гг. Беларусь демонстрировала непривычно позитивную соответствующую динамику. Но сейчас основные опоры такого привлекательного состояния внешней позиции постепенно утрачиваются. Впоследствии, на фоне искусственной поддержки внутреннего спроса, это может привести к возврату к устойчиво дефицитной внешней позиции и давлению на валютный рынок. Таким образом, имеющиеся диспропорции оказывают давление на экономику, способствуя макроэкономической дестабилизации. Их разрастание и/или усиление их взаимодействия вполне может в какой-то момент привести к резкой макроэкономической корректировке, порождая рецессию, вспышки инфляции, девальвации, финансовой турбулентности.

В-третьих, сомнения в способности обеспечить макроэкономическую стабильность усиливает резкое ослабление качества экономической политики. Характеристиками экономической политики в сегодняшних условиях являются: (i) волюнтаризм и доминирование политически мотивированных целей в экономической политике, (ii) слабый информационный базис: игнорирование негативных сигналов и имеющихся диспропорций, (iii) доминирование дискреционного подхода, (iv) слабая степень взаимодействия между различными

сферами экономической политики, (v) недостаток поля для маневра и пониженная эффективность ряда инструментов экономической политики.

В-четвертых, перманентной угрозой макроэкономической стабильности является чрезмерно тесная (и усиливающаяся) связь с российской экономикой, тогда как макроэкономические риски для последней велики и многогранны. Поэтому реализация любого из рисков для российской экономики будет почти автоматически означать и макроэкономический шок для белорусской. Другими словами, Россия становится перманентным очагом макроэкономических и финансовых инфекций для Беларуси. Предотвратить заражение российскими инфекциями практически невозможно, а при заражении возможности «лечения» также будут ограничены.

Постепенная и поэтапная утрата суверенитета

Трендом наиболее высокого порядка, как минимум частично порожденным санкционной средой, является эрозия суверенитета Беларуси. Как показано выше, системным ответом белорусского режима на условия санкционной среды является стремление к компенсации потерь за счет России. В 2022–2023 гг. режим в этом во многом преуспел. За счет переориентации значительной части выпадающего экспорта на Россию, активного использования российской инфраструктуры (транспортной и логистической, финансовой и платежной и др.), увеличения энергетических субсидий, прямых финансовых вливаний соответствующая задача была в значительной степени решена.

С российской же стороны продолжала реализовываться стратегическая установка на втягивание Беларуси в орбиту влияния России во всех возможных сферах. С таким расчетом Россия готова предоставлять Беларуси большинство из запрашиваемых форм поддержки. С учетом несопоставимости масштабов экономик критически важный для Беларуси объем поддержки является не столь значимым для России.

Такой тренд во взаимоотношениях Беларуси и России постепенно приобрел ярко выраженный характер обмена краткосрочных экономических выгод на элементы суверенитета. Формальным его закреплением стал переход на навязанный Россией трек «углубленной интеграции». В 2022–2023 гг. в соответствии с этим планом стороны реализовали 28 «союзных программ», которые предусматривали имплементацию российских институциональных норм и стандартов в белорусском законодательстве и инфраструктуре, что затрагивает подавляющее большинство социально-экономических сфер. В «союзных программах» периода 2022–2023 гг. наиболее важными видятся программы по «созданию объединенного рынка газа», «созданию объединенного рынка нефти» и «гармонизации налогового и таможенного законодательства». Эти программы были тесно взаимоувязаны друг с другом и де-факто предполагали размен: Беларусь получает доступ к российским газовым и нефтяным субсидиям взамен на адаптацию российских принципов и стандартов налогообложения,

имплементацию российского программного обеспечения в сфере налогообложения, а также передачу части полномочий в сфере налогообложения на наднациональный уровень. Такой обмен был реализован посредством подписания соответствующего договора в начале 2023 г.

В начале 2024 г. сторонами был согласован план по дальнейшей «углубленной интеграции» на 2024–2026 гг. Он декларирует переход к проведению «согласованной структурной макроэкономической политики», создание общего финансового рынка, проведение «согласованной» налоговой и таможенной политики, единой промышленной политики, предоставление полного взаимного доступа на рынок, унификацию аграрной политики, функционирование энергетических рынков, транспортной системы, информационного пространства как «объединенных» и др. Движение по такому треку означает дальнейшую поступательную и поэтапную утрату суверенитета в различных социально-экономических сферах в пользу России.

4.3 Экономические эффекты санкций на микроуровне

Дмитрий Крук, исследовательский центр
BEROC

По аналогии с макроуровнем многие эффекты на микроуровне разрастаются постепенно и имеют накапливаемый характер. Поэтому всё в большей мере они будут ощущаться с течением времени. Для фирм и бизнес-среды наиболее важными такими эффектами видятся следующие.

Ослабление глобальной и региональной конкурентоспособности белорусских фирм, их привязанность к российскому рынку

Многие из белорусских компаний всё более явственно ощущают ограничение доступа к передовым технологиям. Они пытаются сгладить этот эффект за счет импорта технологий (в том числе воплощенных в основных фондах) из азиатских стран, прежде всего из Китая. Однако в лучшем случае это может быть лишь частичным решением. Во-первых, оно в принципе применимо не для всех отраслей и сфер. Во многих сферах разница между западными и прочими технологиями остается весьма ощутимой. Во-вторых, даже если эта разница не столь велика в конкретный момент, на длинном промежутке ее последствия будут становиться всё ощутимее. Фирмам, работающим с более старыми технологиями, сложнее адаптироваться к новым потребностям рынка, переориентироваться на производство смежных товаров и услуг.

Отсутствие доступа к передовому рубежу технологий во многих случаях усугубляется дефицитом источников финансирования инвестиций либо инвестиционным скепсисом бизнесов в чрезмерно рискованной среде. То есть некоторые фирмы, сознательно избегая завышенных рисков инвестирования, всё в большей мере будут оказываться в числе технологических аутсайдеров просто в связи с физическим и моральным устареванием их основных фондов.

Уже сегодня явственной проблемой для многих фирм является дефицит труда и человеческого капитала. На краткосрочном горизонте это ведет либо к завышению издержек, либо к сужению объемов производства. На долгосрочном же горизонте низкое качество человеческого капитала и труда будет всё в большей мере проявляться в виде ослабления (дефицита роста) производительности.

Привязка к российскому рынку как доминирующему означает на долгосрочном промежутке всё большую адаптацию производства под запросы и потребности этого рынка. Даже в досанкционной среде Россия не относилась к мировым лидерам по качеству потребления, инвестиций, внедрению инноваций. В санкционной среде ее положение по этим критериям, наиболее вероятно, будет ощутимо усугубляться. Более того, даже сам по себе размер российской экономики и ее рынков, наиболее вероятно, будет демонстрировать стагнацию. Для Беларуси это будет означать всё больший фокус в производстве на менее продвинутые и качественные товары и услуги. При этом у белорусских компаний будет возникать всё меньше возможностей и шансов на освоение производства более передовых по глобальным меркам — более наукоемких и с большей добавленной стоимостью — товаров и услуг.

Все перечисленные эффекты на долгосрочном горизонте будут складываться в «большой пазл» ослабления производительности и конкурентоспособности. Белорусские компании будут всё больше отдаляться от передовых стандартов производства. Если санкционная среда будет оставаться актуальной продолжительный период, то даже после снятия санкций ситуация быстро не изменится. Белорусским компаниям впоследствии понадобится много времени, чтобы «догнать» мир, шагнувший вперед.

Ухудшение качества предпринимательского пула и предпринимательской активности, архаизация бизнес-среды

В подавляющем большинстве белорусские компании оценивают риски существующей бизнес-среды и неопределенность как очень высокие. Эффекты, порожденные таким восприятием, уже ощутимы. Бизнесы проявляют меньшую инвестиционную активность, ставят перед собой прежде всего краткосрочные цели и задачи, в большей мере ориентированы на выживание, нежели на развитие.

В более продолжительной перспективе эти эффекты, вероятно, будут трансформироваться в ухудшение качества предпринимательского пула и предпринимательской активности. Бизнесы, которые сохранятся, будут искать возможности ограничить риски и неопределенность. Такая мотивация будет ослаблять стремление к разработке и внедрению инноваций. Бизнесы будут всё в большей мере ориентированы на поиск сиюминутных решений, в том числе всё чаще прибегая к специфическим и непрозрачным практикам (параллельный импорт, построение сложных и непрозрачных цепочек расчетов и др.). При этом новые условия будут одновременно усиливать выход из бизнеса существующих компаний и ограничивать создание новых бизнесов. Это автоматически будет сокращать масштабы предпринимательской активности и интенсивность конкуренции. Но, что более важно, сужение притока новых бизнесов будет блокировать основной канал роста производительности и качества предпринимательского пула. Бизнес-среда на таком фоне будет становиться всё более архаичной и отдаленной от передовых характеристик и стандартов. В случае сохранения активных интервенций властей в функционирование частного сектора, а также архаичных регуляторных практик ослабление качества бизнес-среды будет усиливаться в еще большей мере.

Ослабление роли частного сектора в экономике, усиление зависимости частного сектора от государства и сектора госпредприятий

Еще одним долгосрочным эффектом, который будет всё в большей мере визуализироваться на длинном горизонте, вероятно, станет ослабление позиций частного сектора. В количественном выражении — с точки зрения доли в выпуске, занятости, экспорте и др. — эта тенденция уже начала проявляться. Но, вероятно, она будет набирать обороты.

Бизнес-модели значимой части существующих частных предприятий в Беларуси нацелены на рынки западных стран. Если недоступность этих рынков начинает рассматриваться как перманентное (а не транзитивное) состояние, то такие бизнесы будут всё в большей мере склонны к выходу (полному закрытию бизнеса, частичной или полной миграции). Возможности географической переориентации, особенно на Россию, у таких бизнесов часто ограничены. Такая переориентация противоречила бы базовым основам их бизнес-модели, а также зачастую у таких бизнесов ограничены компетенции для работы на специфическом российском рынке. Снижение бизнес-активности частного бизнеса будет автоматически означать усиление роли сектора государственных предприятий в экономике.

Не менее важным видится и тренд усиления привязки частного сектора к государству и сектору государственных предприятий. Архаичная регуляторная среда делает всё большее количество бизнесов тем или иным способом зависимыми от государства и его «благосклонности». Например, заведомая проблематичность исполнения всех норм ценового регулирования ставит компании в уязвимое положение, заставляя всё в большей мере искать «благосклонность» властей. Относительные преимущества, которые в новой среде получают госкомпании (доступ на российский рынок, доступ к специфическим бонусам), делают сотрудничество с ними всё более привлекательным для частного бизнеса. Такая ситуация может вести к тому, что многие частные компании будут постепенно превращаться в компании-спутники крупных госкомпаний.

Для домашних хозяйств санкционная среда, вероятно, будет приводить к нарастанию потерь в относительном благосостоянии.

Дальнейшее проседание относительного благосостояния и деградация человеческого капитала

Санкционная среда практически не оставляет Беларуси шансов на выход из долгосрочной стагнации. Для домашних хозяйств стагнация выражается в проседании благосостояния по сравнению с более быстро развивающимися странами. Сегодня среднее благосостояние в Беларуси почти в два раза ниже, чем в среднем по странам-соседям из ЕС (Польша, Литва, Латвия). Если санкционная среда сохранится длительный период — например, 10 лет — и обусловит дальнейшую стагнацию, то этот разрыв увеличится до 2,3–2,5 раза. Это будет означать, что в сравнении с соседними странами ЕС все последующие годы беларусы будут жить хуже, чем когда-либо прежде (за период независимости), и это ухудшение будет прогрессировать.

Проседание относительного благосостояния — тренд, который зачастую становится спусковым крючком для множества других неблагоприятных трендов. Он с большой вероятностью приведет к усилению миграции, к примитивизации и архаизации бизнес-среды и социальной среды. Для домашних хозяйств в таких условиях будут сжиматься возможности для наращивания человеческого капитала:

образование и здравоохранение будут, по меньшей мере ввиду скудности их финансирования по сравнению с соседними странами, деградировать. Это будет порождать порочный круг, в еще большей мере способствуя относительному снижению качества жизни. Последнее, в свою очередь, будет усугублять имидж и репутацию белорусов, которые страдают от санкций, в том числе напрямую. Белорусы в развитом мире всё в большей мере будут становиться бедными изгоями.

4.4 Влияние санкций на военный потенциал и военную сферу Беларуси

В первую очередь влияние на военную сферу Беларуси оказывают санкции, введенные против предприятий военно-промышленного комплекса. И если после событий 2020 г. в Беларуси оставались компании ВПК, которые не попали в санкционные списки стран Запада, то в результате российского вторжения в Украину к концу 2023 г. таковых фактически уже не было.

Следует отметить, что ранее режиму Лукашенко успешно удавалось обходить санкции по закупкам вооружений, а также различных товаров двойного назначения через посредников, особенно ОАЭ, где Лукашенко лично имеет хорошие связи и регулярно использует их для различных серых схем. Так, среди спецподразделений ВС РБ, КГБ и МВД РБ практиковалось предоставление военнослужащим права самим выбирать для себя короткоствольное оружие. На фотографиях и видеозаписях действий боевиков подобных подразделений сложно отыскать какое-либо короткоствольное оружие с просторов бывшего СССР — сплошь западные образцы. Это как пистолеты, так и пистолеты-пулеметы. По версии военных экспертов, подобное вооружение могло поступать в Беларусь через ОАЭ.

После введения санкций против Российской Федерации в связи с началом ею полномасштабной войны против Украины целый ряд белорусских компаний, связанных с военно-промышленным комплексом и контролируемых непосредственно режимом Лукашенко, начал зарабатывать на поставках в Россию товаров военного и двойного назначения, запрещенных для ввоза туда. Также это происходит через третьи страны — с участием белорусских компаний в Казахстане. Правда, конкретные объемы таких схем до сих пор до конца не выяснены.

С другой стороны, существенно вырос, в том числе в связи с санкциями со стороны ряда стран против России, спрос на продукцию военно-промышленного комплекса Республики Беларусь в Российской Федерации. Это позволило нарастить объемы производства. Так, председатель Государственного военно-промышленного комитета Дмитрий Пантус, подводя итоги работы организации в 2023 г. на коллегии Госкомвоенпрома, отметил, что «Госкомвоенпром в прошлом году импортозаместил продукцию на сумму более \$38 млн». В то же время, по словам Пантуса на этой же коллегии, «выработка мер по нивелированию и минимизации последствий санкционного давления на деятельность организаций останется приоритетом в работе центрального аппарата Госкомвоенпрома». Хотя еще на коллегии, посвященной подведению итогов работы Госкомвоенпрома в 2022 г., Пантус заявлял следующее: «Экспорт в 2022 г. в плане количества стран уменьшился всего лишь на 11 государств. Мы поставили свою продукцию в 57 стран мира. Мы смогли сделать всё возможное для наших предприятий, чтобы наладить работу. Было переориентировано много логистических потоков. Мы работаем стабильно и не видим перед собой глобальных проблем». То есть руководство Госкомвоенпрома, во-первых, открыто признаёт негативное влияние санкций на ВПК Беларуси, а во-вторых, не смогло справиться с санкционным давлением. Здесь же стоит отметить, что доверять официальным данным на 100% трудно, поскольку открытой статистики по деятельности белорусской военной промышленности не

публиковалось вообще никогда, а даже базовые финансовые показатели деятельности Госкомвоенпрома перестали публично появляться с 2022 г.

Важным примером в данном случае является МАЗ. Этому предприятию, чья продукция не так давно была замечена и в составе российских войск в Украине, в результате введения санкций на поставку двигателей пришлось отказаться от использования немецких агрегатов марки Mercedes-Benz в пользу китайских Weichai. По информации от источников внутри Беларуси, данный маневр оказал существенное негативное влияние на конечное качество продукции завода МАЗ. С учетом решающего влияния логистики на ведение боевых действий падение качества грузовиков и их более частый выход из строя может стать серьезной проблемой для ВС РБ и ВС РФ. Также санкции создали проблемы с импортом компонентов из Европы для производства оптики белорусскими предприятиями. В том числе той, которая устанавливалась на бронетехнику, производимую и модернизируемую в Беларуси. Заменить данные элементы в короткие сроки практически невозможно, а использование доступных аналогов не дает необходимого результата. В итоге санкции оказали негативное влияние на конкурентоспособность продукции ВПК Беларуси даже на российском рынке.

4.5 Санкции и среда международных отношений для Беларуси

Роза Турарбекова

В августе 2020 г. фокус европейской политики на белорусском политическом кризисе в основном выражался в медийном поле. Санкции, принятые в августе и октябре 2020 г., были «точечными». Список должностных лиц насчитывал десятки человек. Если сравнивать с 2010–2011 гг., когда список состоял из сотен должностных лиц, причастных к жестоким подавлениям, это можно считать символической реакцией. Попытки «возобновить диалог» с Лукашенко не увенчались успехом, но, по всей вероятности, инерция периода «диалога» давала о себе знать.

Кроме того, в нарушение предыдущих циклов принятия санкций США не стали «задавать тон», так как администрация Дональда Трампа не была склонна поддерживать демократические движения. Более того, отношения Трампа с Путиным, который поддерживал Лукашенко, фактически нейтрализовали реакцию администрации США на протесты в Беларуси. Для ЕС не совсем была ясна ситуация с президентскими выборами в США, а соответственно — какой курс будет проводить Вашингтон в отношении демократических движений.

Начиная с ноября 2020 г., после того как определился победитель в США, позиция ЕС начинает ужесточаться. Это также было продиктовано всё более жесткими разгонами протестов в белорусских городах. В частности, в список подсанкционных лиц включили Лукашенко и его ближайшее окружение, а также финансирующие их структуры.

Осенью 2020 г. началась вторая волна пандемии COVID-19. В основном мировые ресурсы были нацелены на локдаун и расширение госпиталей. Только в декабре 2020 г. было впервые объявлено об изобретении вакцины и запуске ее в производство. Тем временем белорусские протесты были подавлены, и в первой половине 2021 г. начались репрессии против независимых медиа и гражданского сектора. С ноября 2020 г. по июнь 2021 г., несмотря на аресты и ликвидацию значительного числа независимых СМИ и неправительственных организаций в Беларуси, новые санкции не принимались.

4 июня 2021 г. в связи с принудительной посадкой самолета Ryanair начинается новый виток принятия санкций. Он относился прежде всего к организациям, которые были причастны к пиратскому акту. Инцидент квалифицировали как угрозу безопасности, соответственно, список санкций был расширен 24 июня. Этот пакет считается «секторальным». В декабре 2021 г. в ответ на искусственно созданный миграционный кризис был принят «пятый пакет» ЕС, в который, помимо ответственных лиц, были включены крупнейшие национальные предприятия и компании: «Гродно Азот», «Белоруснефть», «Белшина», «Белавиа».

На региональном уровне в наибольшей степени лоббировали ужесточение санкций Польша, Литва и Латвия, которые непосредственно пострадали от миграционного кризиса. На глобальном уровне, кроме США, к санкциям присоединились Канада, Великобритания. В целом угроза миграционного кризиса вывела белорусскую повестку на европейский уровень как трансграничную

проблему. Соответственно, санкции в большей мере принимались и ужесточались на региональном уровне.

Соучастие Беларуси в войне России против Украины и принятие «шестого пакета» (февраль — март 2022 г.) санкций ЕС против режима Лукашенко качественно изменили ситуацию. Беларусский вопрос стал вопросом глобального уровня. Обширный пакет санкций был принят не только США и ЕС, но и Канадой, Великобританией, Австралией, Японией, Швейцарией, Южной Кореей и др. Санкции включали множество секторов (калийная, деревообрабатывающая, нефтеперерабатывающая промышленность), но самыми эффективными оказались финансовые санкции. После провала российского наступления через Беларусь и постепенного отвода войск санкции в отношении Минска на протяжении более года не принимались. В период с осени 2022 г. по весну 2023 г. Лукашенко совершил ряд визитов в страны Азии и Африки, которые отчасти укрепили его положение в международной политике и торговле. Ситуация резко ухудшилась в связи с перемещением на территорию страны тактического ядерного оружия и ЧВК «Вагнер». Беларусь стала снова восприниматься как непосредственная угроза в сфере военной безопасности.

Вставка 1. Терминология, используемая в характеристиках последствий и эффектов санкций

Санкционное воздействие влияет на экономику нелинейно и не одномоментно. Например, некоторые из шоков, которые генерируются санкциями, могут затухать, а другие, наоборот, могут быть перманентными и генерировать нарастающие во времени последствия. Кроме того, важно учитывать, что санкционное воздействие не формируется в вакууме: в ответ на него (как и на другой шок) последуют адаптации экономических агентов и реакций экономической политики. Всё это обуславливает многомерность влияния санкций. Кроме того, результаты санкционного воздействия будут меняться во времени.

Поскольку санкционное воздействие, его эффекты и последствия — достаточно специфическая и нетиповая тема для исследований, в литературе отсутствует единая терминология для учета всех его характеристик.

Для того чтобы учесть различные характеристики санкционного воздействия, четко и корректно оперировать ими, в данной работе мы используем следующую терминологию.

Адаптационные реакции экономических агентов — паттерны поведения и действий экономических агентов, направленные на адаптацию к санкционному шоку и минимизацию для себя его последствий.

Эффекты санкций — тенденции и тренды в экономике и прочих сферах подсанкционной страны, которые формируются в результате взаимодействия санкций, адаптационных реакций экономических агентов и реакции экономической политики. Эффекты санкций обуславливают (будущие) фактические последствия. Эффекты санкций могут быть градуированы по уровням, в зависимости от уровня обобщения, микро- и макроперспективы, а также временного горизонта.

Фактические последствия санкций — осязаемые и измеримые изменения в индикаторах состояния экономики и прочих сферах подсанкционной страны. Фактические последствия могут варьироваться во времени.

Потенциальные последствия санкций — оценки будущих изменений в индикаторах состояния экономики и прочих сферах подсанкционной страны под воздействием санкций. Они генерируются на базе набора посылок и задействования той или иной методологии. В зависимости от заданного набора посылок они могут оценивать, например, верхнюю (наибольший потенциальный ущерб) или нижнюю (наименьший потенциальный ущерб) границу для фактических последствий санкций.

Поскольку фактические последствия санкций в значительной степени определяются ненаблюдаемыми переменными, которые затруднительно измерить (особенно ex ante), то напрямую их оценить крайне затруднительно. Ориентир (потенциальные последствия) могут дать симуляции в рамках макроэкономических моделей, где шок, ассоциируемый с санкционным воздействием, можно сгенерировать через имеющиеся в модели переменные.

Однако такой подход, оставаясь наилучшей опцией, имеет ряд существенных ограничений. Во-первых, часть информационного контента утрачивается ввиду лишь приблизительного воссоздания шока в модели. Модель не может в полной мере отображать реальность санкционного воздействия (воссоздать санкционную среду в модельной среде), поскольку большинство макроэкономических моделей оперируют ограниченным количеством переменных и параметров. Во-вторых, макроэкономические модели, как правило, не содержат в себе механизмов адаптации на микроуровне (например, в логистике, платежах и т. п.) и некоторых специфических на макроуровне. То есть модель демонстрирует возможности экономики по смягчению последствий шока, но не отображает ее возможности по ограничению масштаба самого шока. Соответственно, степень адаптивности экономики при таком подходе во многом игнорируется и может быть лишь рукотворным образом отображена посредством допущений и предпосылок (например, относительно продолжительности шока: перманентный или транзитивный).

В данной работе для оценки потенциальных последствий санкций, а также для визуализации их фактических последствий в изоляции от прочих факторов и шоков, которые воздействовали на экономику, используется методология и логика симуляций, представленная в работе Крук, Д. (2020)⁵⁰.

⁵⁰ Крук, Д. (2020). Краткосрочные перспективы развития белорусской экономики (92; BEROC Policy Paper Series, p. 17). Belarusian Economic Research and Outreach Center (BEROC). https://www.beroc.org/publications/policy_papers/kratkosrochnye-perspektivy-razvitiya-belorusskoy-ekonomiki/

Вставка 2. От чего зависят фактические последствия санкционного воздействия

1. Тип(ы) санкций

В случае санкций западных стран наиболее уместной классификацией является выделение следующих типов санкций⁵¹.

- Индивидуальные

Субъектом санкций является явным образом указанное индивидуальное юридическое или физическое лицо. В отношении подсанкционного субъекта вводится перечень ограничительных мер на территории юрисдикции, вводящей санкции, например, таких как: заморозка активов, запрет на деятельность и сделки (на территории и с резидентами соответствующей юрисдикции), запрет на посещение и др.

Эти санкции подразумевают в первую очередь заморозку активов физического лица или компании в юрисдикциях, в которых были введены санкции. Лишь косвенно индивидуальные санкции — в основном через финансовые механизмы, а также через побочные эффекты в виде токсичности — могут порождать негативные эффекты для подсанкционных субъектов за пределами соответствующих юрисдикций.

- Импортные

Запрет на поставку определенных товаров и услуг в подсанкционную юрисдикцию, а также проведение любых сделок и действий, которые бы обслуживали такие поставки или способствовали им.

- Экспортные

Запрет на приобретение товаров и услуг, которые происходят из подсанкционной юрисдикции или же каким-либо образом связаны с ней, а также на проведение любых сделок и действий, которые бы обслуживали такое приобретение или способствовали ему.

- Финансовые

Запрет и/или ограничения на совершение финансовых сделок (кредитование, страхование, сделки с ценными бумагами и др.) с резидентами (всеми или выборочно) подсанкционной юрисдикции.

- Транспортные

Запрет и/или ограничения на возможности посещения, пребывания, транзита транспортными средствами, происходящими из подсанкционной юрисдикции, на территории юрисдикции, вводящей санкции.

⁵¹ Такая классификация основана на European Commission. (2018). Guidelines On Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy. Транспортные санкции в данных руководящих принципах не выделяются напрямую как отдельный тип санкций. Вместе с тем в качестве отдельного типа такие санкции можно выделить на базе практики введения ограничений на возможности пребывания и транзита отдельных видов транспортных средств (например, самолеты, грузовые автомобили) подсанкционного субъекта через территорию, подконтрольную юрисдикции, вводящей санкции.

Индивидуальные санкции, как правило, не могут обусловить значимый эффект в макромасштабе⁵² и не нацелены на его генерирование. Эти санкции по определению имеют четкого адресата на микроуровне⁵³. Поэтому макроэффект маловероятен. Потенциально он возможен, лишь если они вводятся в массовом порядке в отношении системно значимых (нефинансовых и финансовых) компаний подсанкционной страны и/или физических лиц, де-факто контролирующих такие компании.

Более «продвинутые» типы санкций — импортные, экспортные, финансовые, транспортные. Потенциально — в зависимости от прочих характеристик санкционной среды — такие санкции могут приводить к значительным эффектам в макромасштабе: к осязаемым потерям выпуска, фискальным потерям, инфляционным всплескам, финансовой дестабилизации и пр.

2. Широта охвата и интенсивность санкционного воздействия

Данная характеристика определяет величину санкционного шока. Универсальный общепризнанный способ количественно измерить охват и интенсивность санкционного воздействия отсутствует. Однако порядок такого воздействия можно оценить через набор прокси-переменных. Например, воздействие на выпуск можно ассоциировать с долей экспорта/импорта, подпадающей под санкции (и их влиянием на выпуск). Схожим образом через различные специфические прокси, которые отражают специфику подсанкционной экономики и ее взаимосвязи с юрисдикцией, вводящей санкции, можно оценить масштаб санкций и для других макроэкономических индикаторов.

3. Порядок, очередность, хронология введения и имплементации санкций

Данная характеристика определяет степень величины и быстроты фактического санкционного воздействия относительно величины (широты охвата и интенсивности) санкционного шока. Например, при одной и той же величине санкционного воздействия (широте охвата и интенсивности) постепенное или же мгновенное усиление до этого уровня будет иметь различные фактические последствия. Если санкции вводятся постепенно, то, во-первых, экономический шок также будет формироваться поступательно. Это упрощает его смягчение мерами экономической политики. Во-вторых, в этом случае у подсанкционной юрисдикции появляется дополнительный временной задел для превентивной подготовки к смягчению и нейтрализации санкционного шока, а также повышению степени своей адаптивности.

4. Степень адаптивности подсанкционной юрисдикции

Данная характеристика оценивает в первую очередь степень устойчивости подсанкционной экономики к внешним воздействиям. С этой позиции небесспорно ее рассмотрение в одном ряду с характеристиками санкционного

⁵² Под эффектом в макромасштабе подразумевается значимое воздействие на ключевые макроэкономические индикаторы: ВВП, экспорт, импорт, реальные доходы, инфляция, обменный курс и др.

⁵³ Это, в том числе, подразумевает и возможности ухода из-под санкций, например, с помощью (формальной) переаффилиации бизнеса подсанкционной компании на неподсанкционную.

воздействия⁵⁴. Однако если предметом анализа являются фактические последствия санкционного воздействия, то учет данной характеристики видится обязательным, поскольку фактические последствия являются результатом взаимодействия санкционного воздействия и адаптационной реакции (противодействия).

Степень адаптивности к шокам (санкциям) — качественная характеристика. Ее прямое измерение затруднительно и ненадежно *ex ante*, а на надежные оценки, вероятно, можно рассчитывать лишь *ex post*.

Косвенно измерить степень адаптивности можно через набор показателей «на входе», т.е. через индикаторы и характеристики как на микро-, так и на макроуровне, которые описывают способность отдельных фирм и экономики в целом адаптироваться к шокам⁵⁵. Надежная и заслуживающая доверия оценка через показатели «на входе», вероятно, требует анализа широкого перечня показателей, в том числе полученных через качественные и количественные обследования фирм. Это означает, что *ex ante* оценить степень адаптивности экономики к шокам (санкциям) затруднительно. Более того, оценки *ex ante*, полученные путем качественных обследований, с высокой вероятностью могут значительно отличаться от оценок *ex post*. Ведь представление о шоке и возможностях адаптации к нему до его реализации может контрастировать с фактически выявленными возможностями адаптации *ex post*. Измерение степени адаптивности по показателям «на выходе» видится менее трудоемким и более надежным подходом. Однако это означает и то, что последствия санкционного шока *ex ante* оценить затруднительно вследствие доступности надежной оценки степени адаптивности лишь *ex post*.

В своей санкционной политике западные страны нацелены в первую очередь на изменение поведения подсанкционной стороны. Такая целевая установка постулируется в случае Европейского союза де-юре⁵⁶ и в большинстве случаев действует де-факто. На практике она предопределяет доминирование принципов поступательности и постепенности при введении санкций. С точки зрения типологии санкций эти принципы обуславливают опору на индивидуальные санкции в отношении физических и юридических лиц⁵⁷.

Более «тяжеловесные» санкции — импортные, экспортные и финансовые — в большинстве случаев также вводятся поступательно и заблаговременно. Это означает, что у подсанкционного субъекта имеется временной задел между решением о введении санкций, их имплементацией и доведением до «полной

⁵⁴ Поскольку она характеризует не сам санкционный режим, а объект его воздействия.

⁵⁵ На макроуровне эта характеристика будет тесно коррелировать с оценками качества системы обеспечения макроэкономической стабильности (см. например: Крук, Д. (2023). Что нужно для укрепления макроэкономической стабильности в Беларуси? (85; BEROС Working Paper Series, p. 52). Belarusian Economic Research and Outreach Center (BEROC)).

⁵⁶ См. например: European Commission. (2018). Guidelines on Implementation and Evaluation of Restrictive Measures (Sanctions) in the Framework of the EU Common Foreign and Security Policy.

⁵⁷ В случае США соответствующая механика индивидуальных санкций через внесение физических и юридических лиц в SDN-лист является безусловно преобладающей в санкционном режиме.

мощности». Поэтому, если у подсанкционного субъекта существует поле для маневра при адаптации к санкционному режиму — например, возможность географической переориентации своей деятельности — такой субъект будет иметь возможность ограничить масштаб и продолжительность санкционного шока. Чем в меньшей мере подсанкционный субъект адаптивен к санкциям, чем меньше временной задел между введением санкций и их полномасштабной имплементацией, тем более масштабным и продолжительным (вплоть до перманентного) будет шок, и наоборот.

Вставка 3. Санкции и механика их воздействия на национальную экономику

В рамках экономической терминологии санкционное воздействие на национальную экономику целесообразно рассматривать как генерацию тех или иных шоков. Наиболее традиционным подходом в макроэкономике является разделение всех возможных шоков на три широкие группы: шоки спроса, шоки предложения, финансовые шоки. Такая таксономия обусловлена тем, что шоки внутри каждой из этих групп имеют свои особенности влияния на экономику.

Шоки спроса. Под шоком спроса подразумевается любое событие, которое изменяет совокупный спрос в экономике (помимо «естественных» механизмов). Исходя из определения совокупного спроса, к соответствующей группе будут относиться события, которые непосредственным образом изменяют величины: расходов на потребление домашних хозяйств или государственных организаций, валового накопления основного капитала, запасов материальных оборотных средств, (чистого) экспорта.

Шоки спроса, как правило, **приводят к быстрым, но транзитивным потерям выпуска.**

Состояние спроса является ключевым фактором при определении величины выпуска в отдельный момент времени (в краткосрочном периоде). Поэтому, если экономика сталкивается со сжатием спроса, то это будет достаточно быстро трансформироваться в потери выпуска.

Вместе с тем экономические власти могут влиять на компоненты совокупного спроса. Косвенным образом через инструменты экономической политики экономические власти могут влиять на все элементы совокупного спроса. Кроме того, на отдельные элементы (например, на расходы государственных организаций) экономические власти могут влиять непосредственно. Поэтому, даже если отдельный шок спроса имеет перманентный характер (то есть величина спроса одномоментно изменилась и по умолчанию не будет происходить постепенного возврата к дошоковому уровню), экономические власти, задействуя свои инструменты, могут, в том числе за счет других элементов спроса, обеспечить возврат совокупного спроса к исходному состоянию.

Среди типов санкций шоки спроса (экспортный шок) порождаются прежде всего экспортными санкциями. Соответственно, по умолчанию ожидаемым эффектом экспортных санкций являются быстрые и осязаемые потери выпуска, пропорциональные масштабу экспортного шока. В некоторой мере шоки спроса могут, кроме того, генерироваться транспортными, финансовыми, а также индивидуальными санкциями.

Шоки предложения. Под шоком предложения подразумевается любое событие, которое изменяет совокупное предложение в экономике (помимо «естественных» механизмов). К соответствующей группе будут относиться события, которые воздействуют на технологические и качественные характеристики производства, количество и качество труда (в том числе человеческого капитала), количество и качество основных фондов (капитала) в национальной экономике.

Шоки предложения, как правило, **приводят к медленным и поступательным, но перманентным потерям выпуска.** В динамике потери выпуска, как правило,

будут ассоциироваться не с прямыми и осязаемыми потерями, а с упущенной выгодой (ослаблением потенциала роста). Например, если до шока предложения экономика имела потенциал роста 1% в год, то шок предложения, эквивалентный 1% выпуска, будет подтачивать этот потенциал роста и со временем, полностью материализовавшись, приведет к утрате у такой экономики способности генерировать рост.

Перманентный характер потерь выпуска в результате шоков предложения обусловлен тем, что сторона предложения лишь в незначительной степени находится под влиянием экономической политики. Например, экономическим властям трудно что-то противопоставить таким тенденциям, как снижение предложения труда, качества человеческого капитала, демотивация к предпринимательскому риску и инвестициям. Мотивы, которые обуславливают такие тенденции, обычно более глубоки, нежели уровень мотивации, затрагиваемый инструментами экономической политики. Причем такие мотивы, как правило, имеют высокую степень инерции. Поэтому, даже если экономические власти находят возможности частичного противодействия шокам предложения, эффект от их задействования также будет медленным и постепенным.

Среди типов санкций в шок предложения со значительной вероятностью будут трансформироваться импортные санкции. Их конвертация в шок предложения будет иметь место, если они приводят к ухудшению (утрате возможности улучшать) технических и технологических характеристик производства подсанкционной страны. Частично в шок предложения (технологический) могут трансформироваться также финансовые, транспортные и индивидуальные санкции. Также шок предложения может генерироваться в результате взаимодействия различных санкционных ограничений, которые своим результатом имеют, например, отток труда и человеческого капитала из подсанкционной юрисдикции и/или невозможность обеспечивать развитие имеющегося человеческого капитала.

Финансовые шоки. Под финансовыми шоками обычно подразумеваются события, которые нарушают стандартные механизмы функционирования финансовой индустрии и денежного обращения страны. Напрямую финансовые шоки **будут приводить к изменениям значений номинальных переменных, таких как инфляция, обменный курс, а также индикаторов финансовой стабильности.** Такие эффекты, как правило, проявляются быстро, но являются транзитивными. Кроме того, в зависимости от глубины и продолжительности финансового стресса они также могут приводить и к потерям выпуска. **Потери выпуска в этом случае будут визуализироваться постепенно, но также являются преимущественно транзитивными.**

Преимущественно транзитивные эффекты финансовых шоков обусловлены главным образом тем, что экономическая политика может влиять на соответствующие сферы и индикаторы. Однако результативность такого влияния зачастую ниже, и для достижения эффекта необходимо больше времени, чем, например, в случае шоков спроса. Это обусловлено высокой степенью инерционности поведения и важной ролью ожиданий в поведении экономических агентов на финансовых рынках. Соответственно, высокая

инерционность становится присуща и соответствующим номинальным переменным.

Среди типов санкций в финансовые шоки практически неизменно будут трансформироваться финансовые санкции. Но величина и характер (транзитивный или перманентный) этих шоков не универсальны, а в полной мере зависят от широты охвата санкционного воздействия и степени адаптивности подсанкционного субъекта (юрисдикции).

Комбинация шоков. Наиболее проблемной для экономики традиционно признается ситуация одновременного воздействия нескольких типов шоков. Например, одновременно со стороны спроса и предложения. Это с высокой вероятностью **будет приводить к быстрым, масштабным и в значительной степени перманентным потерям выпуска.** Если в этой комбинации задействованы еще и финансовые шоки, то **вдобавок к потерям выпуска высоко вероятной становится и финансовая дестабилизация.**

Такая обобщенная ожидаемая диагностика⁵⁸ обусловлена тем, что различные типы шоков «взаимодействуют» друг с другом, взаимно расширяя друг друга и потворствуя инфицированию экономики с разных сторон. Кроме того, наличие комбинированных шоков зачастую снижает поле для маневра в экономической политике: ширятся побочные эффекты от использования ее инструментов, и экономическая политика в целом становится всё в большей мере дезориентированной.

⁵⁸ Обобщенная диагностика дает лишь примерную картину санкционной среды. В каждом конкретном кейсе ситуация может различаться в зависимости от набора шоков, их величины и прочих факторов (см. Вставку 2).

Вставка 4. Санкции в отношении Беларуси со стороны западных стран: оценки потенциальных последствий и особенности имплементации

До соучастия Беларуси в российском вторжении в Украину логика и механика введения санкций в отношении Беларуси полностью соответствовали характерным для западных стран принципам поступательности и постепенности. До 2021 — до инцидента с посадкой самолета Ryanair — западные страны в отношении Беларуси использовали лишь механизм индивидуальных санкций. Эти санкции генерировали малозначимые в макромасштабе шоки. Соответственно, отсутствовали основания для сколь-нибудь значимых макроэкономических последствий этих санкций.

Этап выборочных экспортных и финансовых санкций: июнь 2021 — март 2022

ЕС⁵⁹ впервые задействовал более тяжеловесные экспортные санкции, а также ощутимо расширил масштаб импортных санкций (позднее де-факто почти идентичные санкции ввели Великобритания и Швейцария) после посадки в Минске самолета Ryanair в мае 2021 г. Наибольшую угрозу несли экспортные санкции, которые могли сгенерировать значимый экспортный шок. Финансовый шок, сгенерированный соответствующими санкциями, заведомо рассматривался как не столь значимый на краткосрочном горизонте, и лишь на долгосрочном горизонте эффект от него мог стать значимым при некоторой конвертации в шок предложения. О шоке предложения в серьезном масштабе речь на этом этапе не шла.

Введенные экспортные санкции охватывали до 13,5% белорусского экспорта⁶⁰. Верхняя граница потенциальных потерь⁶¹ оценивалась в 6% ВВП (относительно величины выпуска на момент их имплементации) на горизонте до двух лет, с потенциальным увеличением до 10% на более продолжительном горизонте. Ввиду того, что верхняя граница основывается на крайне консервативных посылах относительно возможностей адаптации, а также в связи с наличием времени для адаптации **более реалистичной оценкой в терминах выпуска виделся диапазон 2–3% ВВП**. Более того, исходя из типологии актуальных шоков и графика введения санкционного воздействия, **были основания**

⁵⁹ Council Regulation (EU) 2021/1030 of 24 June 2021 amending Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures in respect of Belarus, 224I OJ L (2021). <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1030/oj/eng>.

⁶⁰ Такая оценка получена путем сопоставления санкционных экспортных позиций при учете санкций ЕС, Великобритании, Швейцарии с фактическим распределением экспорта по товарам и географическим направлениям в 2019 г. Однако в 2021 г. в связи с изменением конъюнктуры значимая часть экспортных поставок, например нефтепродуктов, еще до введения санкций была переориентирована на Украину. Соответственно, данную оценку уместно рассматривать как верхнюю границу широты охвата экспортными санкциями. Более реалистичным диапазоном на тот момент видится 8–10% белорусского экспорта.

⁶¹ Оценка верхней границы подразумевает, что а) масштаб самого шока определяется верхней границей соответствующей оценки, б) шок конструируется в модельных симуляциях как перманентный (не угасающий, или в экономической терминологии — сдвиг уровня). Методология таких симуляций аналогична более подробно изложенной в Крук, Д. (2020). Краткосрочные перспективы развития белорусской экономики (92; BEROС Policy Paper Series, p. 17). Belarusian Economic Research and Outreach Center (BEROC).

ожидать постепенной реализации соответствующих потерь при сохранении их транзитивного характера.

Финансовые санкции ЕС образца 2021 г. в основном подразумевали долгосрочные угрозы и риски при очень ограниченных прямых финансовых потерях. На момент введения санкций средства резидентов ЕС в госбанках составляли около USD 0,5–0,7 млрд. По отношению к ресурсной базе указанных госбанков и всем заемным средствам эта сумма составляла, соответственно, 2,8% и 3,2%. Во-первых, это достаточно малые величины. Во-вторых, санкции подразумевали постепенный отток этих средств (по мере завершения действующих контрактов), и у госбанков было время на то, чтобы заместить эти ресурсы и адаптироваться к шоку.

Этап «глубоких» санкций с широким охватом: март 2022 — до настоящего времени

Санкции, которые были введены ЕС в марте и апреле 2022 г. (с последующим де-факто присоединением к ним Великобритании, Швейцарии и других стран) в ответ на соучастие Беларуси в российском вторжении в Украину, многократно расширили и углубили санкционное воздействие⁶².

Введенный перечень санкций (по типам), их глубина и охват стали генерировать одновременный и широкий набор шоков. Санкции сгенерировали для белорусской экономики масштабные по размерам шоки спроса, предложения и финансовые, которые оказывали воздействие одновременно. Эти шоки объединялись и резонировали друг с другом, а также с другими негативными шоками, обусловленными новой внешней средой (и лишь частично связанными с санкциями). Например, таковым стал экспортный шок, обусловленный практически полной и одномоментной утратой рынка Украины. Также совокупный экспортный шок усиливался зародившимся и быстро распространявшимся эффектом токсичности — добровольным отказом контрагентов от деловых отношений с белорусскими контрагентами.

Введенные экспортные санкции охватывали до 20% всего белорусского экспорта⁶³. С учетом ставшего недоступным экспорта в Украину они затронули до 33%, а с учетом эффектов токсичности, логистических и платежных барьеров —

⁶² 1. Council Regulation (EU) 2022/355 of 2 March 2022 amending Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus, 067 OJ L (2022). <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/355/oj/eng>.

2. Council Regulation (EU) 2022/398 of 9 March 2022 amending Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus and the involvement of Belarus in the Russian aggression against Ukraine, 082 OJ L (2022). <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/398/oj/eng>.

3. Council Regulation (EU) 2022/577 of 8 April 2022 amending Regulation (EC) No 765/2006 concerning restrictive measures in view of the situation in Belarus and the involvement of Belarus in the Russian aggression against Ukraine, 111 OJ L (2022). <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/577/oj/eng>.

⁶³ Такая оценка получена путем сопоставления санкционных экспортных позиций при учете санкций ЕС, Великобритании, Швейцарии с фактическим распределением экспорта по товарам и географическим направлениям в 2019 г.

до 40% всего белорусского экспорта. Верхняя граница потенциальных потерь⁶⁴ оценивалась в 20% ВВП (относительно величины выпуска на момент их имплементации) на горизонте до двух лет, с потенциальным увеличением до 25% на более продолжительном горизонте. Ввиду того, что верхняя граница основывается на крайне консервативных посылах относительно возможностей адаптации, а также в связи с наличием времени для адаптации **более реалистичными оценками в терминах выпуска виделся диапазон 10–15% ВВП (на горизонте 1–2 года).**

Финансовые санкции ЕС образца 2022 г. наносили прямой урон в масштабе всей экономики. Во-первых, они блокировали платежи, в ряде случаев блокируя и соответствующие внешнеторговые сделки (учтены в оценке потенциальных потерь выпуска выше). Во-вторых, они существенно повышали вероятность финансовой дестабилизации в дополнение к масштабному спаду выпуска.

Особенности имплементации санкций западных стран в отношении Беларуси и соответствующие уроки

- В определении содержания, интенсивности и скорости введения санкций западные страны (вполне ожидаемо и закономерно) руководствуются прежде всего своей повесткой. Чем в большей мере действия режима затрагивают непосредственным образом их интересы и глобальную повестку, тем в большей мере масштабно и интенсивно имеет место санкционная реакция.
- Западные страны предпочитают рассматривать санкции скорее как превентивный инструмент воздействия, пытаясь предотвратить нежелательное с их позиций поведение. Если же такого рода нежелательные действия были тем не менее реализованы, то санкции вводятся в первую очередь как механизм наказания, а не механизм воздействия на поведение.
- На этапе попытки превентивного воздействия санкции дозировались таким образом, чтобы не причинить чрезмерно значимого (в макромасштабе) эффекта для Беларуси. Перемещение санкционного воздействия в режим «наказания» произошло лишь после того, как действия белорусского режима перешли национальные границы и стали элементом глобальной повестки.
- Западные страны в большей мере ориентируются на поступательную логику введения санкций: имеющиеся инструменты воздействия задействуются поочередно и постепенно. Для задействования «сильных» санкций необходимы поводы, которые напрямую затрагивали бы сферы, интерпретируемые западными странами как входящие в область собственных приоритетных интересов.

⁶⁴ Оценка верхней границы подразумевает, что а) масштаб самого шока определяется верхней границей соответствующей оценки, б) шок конструируется в модельных симуляциях как перманентный (не угасающий, или, в экономической терминологии, — сдвиг уровня). Методология таких симуляций аналогична более подробно изложенной в Крук, Д. (2020). Краткосрочные перспективы развития белорусской экономики (92; BEROС Policy Paper Series, p. 17). Belarusian Economic Research and Outreach Center (BEROC).

- Беларуские демократические силы не являются самостоятельными акторами в рамках санкционной политики. Они могут лишь в некоторой мере воздействовать на решения западных стран через стандартные механизмы лоббирования. Беларуским демократическим силам важно понимать эти различия.

ВИЛЬНЮС 2024

**Konrad-Adenauer-Stiftung
Belarus Office
Lvivo g. 25 LT-09320
Vilnius, Lithuania
+ 370 5 262 94 75
info.belarus@kas.de
@kasbelarus**

