Санкции ЕС и контрсанкции Беларуси (по состоянию на 1 июля 2024 года)

Евгений Прейгерман

Резюме

Начиная с октября 2020 года, ЕС принял уже 8 санкционных пакетов против Беларуси. Почти в каждом случае Минск отвечал собственными симметричными и асимметричными ограничительными мерами в адрес ЕС.

Содержание

1 1-й пакет: октябрь 2020 года
2 2-й пакет: ноябрь 2020 года
3 3-й пакет: декабрь 2020 года
4 4-й пакет: Ryanair-овский
5 5-й пакет: миграционный
6 Литва и «техническая» поправка
7 6-й пакет: война в Украине
8 7-й пакет: война в Украине и внутренняя ситуация
9 8-й пакет: война в Украине и внутренняя ситуация

Даже в период нормализации отношений Беларуси и ЕС в 2016-2020 годах минимальный режим санкций ЕС против Минска продолжал действовать. Он включал эмбарго на поставки оружия, запрет экспортных позиций, которые могут использоваться для внутренних репрессий, а также индивидуальные санкции против четырех белорусских граждан, обвиняемых ЕС в причастности к политическим исчезновениям в 1999 и 2000 годах. После президентских выборов 2020 года Брюссель принял уже 6 пакетов ограничительных мер. С началом российско-украинской войны динамика санкций-контрсанкций приобрела новые масштабы.

1-й пакет: октябрь 2020 года

1 октября 2020 года Европейский Совет призвал белорусские власти «остановить насилие и репрессии, освободить всех задержанных и политических заключенных, уважать свободу СМИ и гражданского общества, а также начать инклюзивный национальный диалог». Для стимулирования соответствующих шагов Минска лидеры ЕС поручили Совету принять ограничительные меры. Решение было оформлено уже 2 октября и подразумевало индивидуальные санкции (запрет на посещение ЕС, заморозку активов на территории ЕС и запрет гражданам и компаниям ЕС предоставлять финансовые средства подсанкционным лицам) против 40 граждан Беларуси. Эти лица были названы ответственными за «репрессии и запугивания против мирных демонстрантов, членов оппозиции и журналистов в контексте президентских выборов 2020 года и за нарушения избирательного процесса». Однако высшее руководство Беларуси в этот список не попало.

В тот же день Минск объявил об ответном санкционном списке в отношении официальных лиц ЕС, акцентировав, что «единый список невъездных лиц действует также в рамках интеграционных объединений, в которые входит Беларусь». При этом публиковать свой список Беларусь отказалась, сославшись на «сложившуюся цивилизованную дипломатическую практику». Минск также отозвал для консультаций послов из Варшавы и Вильнюса, предложив Польше и Литве поступить аналогично, и потребовал от этих стран сократить численность дипломатического персонала в Минске. Кроме того, все контакты дипломатов ЕС с госструктурами Беларуси были переведены исключительно на площадку МИД.

2-й пакет: ноябрь 2020 года

6 ноября Совет ЕС расширил список белорусских граждан, против которых действуют индивидуальные санкции, на 15 человек. Главной особенностью второго пакета стало включение в него Александра Лукашенко.

17 ноября Минск объявил об ответных мерах:

- «зеркальном дополнении» ответного санкционного списка по каждой из стран ЕС, фигурантам которого запрещен въезд не только в Беларусь, но и на территорию Союзного государства Беларуси и России;
- понижении уровеня своего участия в «Восточном партнерстве» до экспертного;
- приостановке работы Координационной группы «Беларусь-ЕС» и диалога по правам человека до тех пор, «пока ЕС не примет решение об изменении

политики Европейского банка реконструкции и развития и Европейского инвестиционного банка, которые на данном этапе приняли решение заморозить программы сотрудничества с Беларусью».

3-й пакет: декабрь 2020 года

17 декабря Совет ЕС утвердил ограничительные меры в отношении еще 27 физических лиц и 7 компаний из Беларуси. На последних распространялась «заморозка» активов и запрет получать финансовые средства от граждан и компаний ЕС. Фигурантами списка стали высокопоставленные официальные лица, а также «экономические акторы, видные бизнесмены и компании, получающие выгоду от и/или спонсирующие режим Александра Лукашенко». Как и ранее, подчеркивалось, что цель санкций – «оказать давление на политическое руководство Беларуси с тем, чтобы предотвратить дальнейшее насилие и репрессии, освободить всех политических заключенных и других несправедливо задержанных лиц, а также инициировать настоящий и инклюзивный национальный диалог с широкими слоями общества».

В ответ Минск заявил о расширении собственного списка персон нон-грата из ЕС и намерении предпринять «ряд действий юридического характера». Также, было «принято решение об ограничении деятельности ряда политических фондов в Республике Беларусь, а также о пересмотре реализации ряда так называемых гуманитарных, образовательных, культурных программ, которыми занимаются соответствующие политические институты в Беларуси, в том числе действующие и под эгидой посольств иностранных государств».

4-й пакет: Ryanair-овский

Уже 24 мая, на следующий день после инцидента с самолетом компании «Ryanair» в белорусском небе, Европейский Совет сформулировал однозначную политическую позицию по поводу значительного увеличения санкций в отношении Беларуси, в том числе введения экономических санкций. Кроме того, он призвал авиационные власти и компании ЕС прекратить использовать белорусское воздушное пространство и запретить белорусским суднам входить в воздушное пространство стран ЕС и использовать их аэропорты.

21 июня ЕС принял 4-й пакет санкций по Беларуси, который увеличил общий санкционный список на 78 физических и 8 юридических лиц – до, соответственно, 166 и 15. А 24 июня ЕС официально ввел следующее санкционное решение, которое

в СМИ получило определение «секторальные санкции», хотя в самом решении они назывались «новыми точечными экономическими санкциями»:

- Запрет продажи, поставки, трансфера и экспорта оборудования, технологий и программного обеспечения для мониторинга или перехвата интернет- и телефонной коммуникации, а также товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы в военных целях и внесенными в список физическими и юридическими лицами в Беларуси.
- Ограничение торговли продуктами нефтепереработки, калием и товарами, используемыми для производства табачной продукции.
- Ограничение доступа к финансовым рынкам ЕС; запрет страхования и перестрахования правительства Беларуси и белорусских государственных институтов и агентств.
- Прекращение выплат Европейским инвестиционным банком по действующим соглашениям в рамках проектов в государственном секторе и действующим контрактам технической помощи.
- Решение о том, что государства-члены ЕС должны содействовать ограничению работы в Беларуси многосторонних банков развития, членами которых они являются.

Правда, эффект от решений в нефтеперерабатывающей и калийной сферах был в основном отложен до окончания действия уже заключенных контрактов. К тому же действие санкций распространялось далеко не на все ключевые экспортные позиции Беларуси по калийным удобрениям и нефтепродуктам.

28 июня Минск анонсировал ответный пакет контрсанкций:

- приостановил участие в инициативе «Восточное партнерство»;
- запустил процедуру приостановки действия Соглашения о реадмиссии с ЕС;
- отозвал для консультаций постоянного представителя Беларуси при ЕС;
- предложил послу ЕС в Беларуси отправиться для консультаций в Брюссель;
- запретил въезд в Беларусь представителям структур и государств-членов ЕС, которые содействовали введению санкций.

5-й пакет: миграционный

В августе 2021 года на границе Беларуси и ЕС начал развиваться миграционный кризис. После его эскалации осенью Совет ЕС расширил 15 ноября критерии для применения ограничительных мер против белорусских юридических и физических лиц. Решение позволило наказывать граждан и организации, которые

«организуют или помогают режиму Лукашенко организовать незаконное пересечение внешних границ ЕС». Одновременно было решено приостановить действие Соглашения о визовой фасилитации для белорусских официальных лиц. 2 декабря ЕС принял 5-й пакет санкций против Беларуси – «за продолжающиеся нарушения прав человека и инструментализацию мигрантов». Он расширил санкционный список на 17 физических и 11 юридических лиц. В частности, новые меры коснулись авиакомпании «Белавиа», нескольких отелей и туристических фирм.

6 декабря Минск объявил о собственном пакете экономических санкций против государств-членов ЕС (и еще 9 государств) «в качестве ответных мер на незаконное внешнее санкционное давление, направленное на подрыв суверенитета Беларуси и ухудшение благосостояния белорусских граждан». Он ввел запрет на ввоз ряда продовольственных товаров и зеркальные ограничения для авиаперевозчиков, а также расширил список лиц, чей въезд на территорию Беларуси и Союзного государства нежелателен. Кроме того, МИД Беларуси заявил, что «будет реализован ряд иных шагов непубличного характера», а для укрепления экономической безопасности страны будут ускорены интеграционные процессы в Союзном государстве и ЕАЭС и сотрудничество со странами «дальней дуги».

Литва и «техническая» поправка

В начале 2022 года новый виток спирали санкций-контрсанкций был связан с решением Литвы прекратить с 1 февраля транзит по своей территории белорусских калийных удобрений. Минск обвинил Вильнюс в нарушении обязательств в рамках двусторонних и многосторонних соглашений и заявил о намерении подать судебный иск. В качестве ответной меры Беларусь запретила железнодорожный транзит по своей территории нефтепродуктов, химических и минеральных удобрений, погруженных на станциях «Литовских железных дорог».

17 февраля Совет ЕС принял регулирующее решение (опубликовано 18 февраля), которое было оформлено как техническая поправка к уже существующим санкциям. Однако фактически оно расширило список подсанкционных юридических лиц Беларуси на две организации – ОАО «Банк развития Республики Беларусь» и ОАО «Банк Дабрабыт». Эти банки, как и ранее включенные в список ОАО «АСБ Беларусбанк», ОАО «Белинвестбанк» и ОАО «Белагропромбанк», были лишены возможности привлекать займы сроком более 90 дней и проводить

операции с ценными бумагами со сроком обращения более 90 дней. Комментируя это решение ЕС, МИД Беларуси заявил, что «адекватные меры с нашей стороны также последуют, притом тогда и в таком объеме, который сочтем необходимым».

6-й пакет: война в Украине

24 февраля стал новым водоразделом в отношениях Беларуси и ЕС, а также в их санкционно-контрсанкционном противостоянии. Это связано, разумеется, не с принятым в этот день решением ЕС продлить действие белорусских санкций до 28 февраля 2023 года, а с началом российско-украинской войны. Уже через несколько часов после начала боевых действий Высокий представитель ЕС выступил с декларацией, которая, среди прочего, осуждала «вовлеченность Беларуси в агрессию против Украины». В тот же день Европейский Совет призвал к «немедленной подготовке и принятию дальнейших индивидуальных и экономических пакетов санкций, которые также затронут Беларусь». А 25 февраля Совет ЕС включил 20 белорусских граждан, которых обвинил в «содействии российской военной агрессии с территории Беларуси», в санкционное решение по России.

2 марта Совет ЕС начал принимать «военный» пакет ограничений уже непосредственно против Беларуси. Белорусский санкционный список пополнился 22 высокопоставленными представителями вооруженных сил «ввиду их роли в принятии решений и стратегическом планировании, которые привели к вовлечению в российскую агрессию против Украины». Также введены новые ограничения в торговле. Под них попали промежуточные товары, используемые в производстве табачных изделий, продуктов из железа, стали и резины, деревообрабатывающей и цементной промышленности. Расширены ограничения на экспорт продуктов и технологий двойного назначения, а также некоторых инновационных товаров и технологий, которые могут использоваться Беларусью для развития в военной, технологической, оборонной сферах и сфере безопасности.

А уже 9 марта ЕС расширил ограничительные меры в отношении белорусского финансового сектора:

- отключил три банка (ОАО «Банк развития Республики Беларусь», ОАО «Банк Дабрабыт» и ОАО «Белагропромбанк») и их дочерние структуры от международной системы передачи финансовых сообщений SWIFT;
- запретил транзакции с Национальным банком Республики Беларусь, относящиеся к управлению резервами и активами, а также предоставление

государственного финансирования для торговли с Беларусью и инвестирования в белорусскую экономику;
- запретил с 12 апреля 2022 года листинг и оказание услуг в отношении акций белорусских государственных предприятий на торговых площадках ЕС;
- существенно ограничил приток финансовых средств из Беларуси в ЕС, запретив прием депозитов на сумму свыше 100 тыс. евро от граждан или резидентов Беларуси, открытие счетов белорусских клиентов в центральных депозитариях ценных бумаг ЕС, а также продажу ценных бумаг, деноминированных в евро, белорусским клиентам;
- запретил предоставлять Беларуси евро-банкноты.

Контрсанкционный ответ Беларуси был сформулирован в начале апреля. Постановление Совета Министров от 6 апреля 2022 года №209 «О перечне иностранных государств, совершающих недружественные действия в отношении белорусских юридических и (или) физических лиц» определило список «недружественных стран», в который вошли все государства-члены ЕС. Как следствие, на эти страны и их резидентов стали распространяться ограничения, предусмотренные Указом Президента Республики Беларусь от 14 марта 2022 года №93 «О дополнительных мерах по обеспечению стабильного функционирования экономики»:

- предоставление права Министерству финансов, банкам-агентам и иным юридическим лицам по решению Совета Министров (его Президиума) обеспечивать исполнение обязательств в национальной валюте;
- предоставление права Совету Министров (его Президиуму) вводить сбор за досрочное расторжение договоров (кредитных, арендных и т.п.), инициированное иностранными организациями или гражданами;
- возможность установления Советом Министров повышенной ставки налога на доходы иностранных организаций в отношении выплат (процентные доходы, роялти, дивиденды и т.д.);
- запрет на отчуждение участниками (акционерами) юридических лиц Беларуси, которые являются резидентами этих стран, долей (акций) в уставных фондах белорусских юридических лиц;
- возможность приостанавливать исполнение международных соглашений об избежании двойного налогообложения.

Также 6 апреля 2022 года было принято Постановление Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь №212/10. Документ предписывает производить выплаты по погашению основного долга и

процентов по внешним государственным займам, привлеченным от кредиторов из «недружественных стран», в белорусских рублях по официальному курсу на дату фактического осуществления платежа.

Кроме того, Указ Президента Республики Беларусь от 7 апреля 2022 года №137 «Об исполнительных документах» утвердил приостановление исполнения исполнительных документов, вынесенных в пользу резидентов «недружественных стран». Указ ввел обязанность банков и иных финансовых организаций отказывать в приеме подаваемых этими резидентами самостоятельно платежных требований по исполнительным документам без согласия плательщика.

8 апреля Совет ЕС принял решение запретить белорусским грузоперевозчикам с 9 апреля работать на территории Европейского союза (в том числе следовать транзитом по территории ЕС). Однако предусмотрена возможность исключений для некоторых групп товаров – фармацевтических, медицинских, сельскохозяйственных, продуктов питания – и почты, а также гуманитарных грузов.

Минск ответил зеркальными ограничениями. С 16 апреля был введен запрет на перемещение через таможенную границу ЕАЭС в Беларусь грузовых автотранспортных средств (грузовых автомобилей и тягачей), зарегистрированных в ЕС. Исключение было сделано для транспортных средств, перевозящих почтовые отправления и живых животных. При этом перевозчикам из ЕС разрешено следовать через специально определенные пункты пропуска на территории Беларуси для осуществления грузовых операций и перецепки. Такой механизм призван частично компенсировать потери белорусских перевозчиков. С 5 мая 2022 года белорусское правительство дополнительно ввело запрет для зарегистрированных в ЕС перевозчиков перемещать через Беларусь крупногабаритные грузы (за исключением автовозов и грузов, чьи технологические особенности не позволяют следовать в установленные места для перегрузки или перецепки). Кроме того, был расширен список установленных мест для перегрузки и перецепки грузов, а также определен перечень АЗС, где разрешено заправляться фурам с европейскими номерами.

7-й пакет: война в Украине и внутренняя ситуация

3 июня 2022 года ЕС утвердил новые ограничительные меры в отношении Беларуси. На этом этапе появились сложности с нумерацией санкционных пакетов, так как решения ЕС аргументируются и войной в Украине, где белорусские санкции идут в паре с российскими, и внутренней ситуацией в

Беларуси. Поэтому условно объединим новые ограничения в 7-й пакет, хотя они состоят из двух разных решений. При этом общее обоснование в обоих документах идентичное – «ввиду ситуации в Беларуси и вовлеченности Беларуси в российскую агрессию против Украины».

Постановлением Совета ЕС 2022/876 санкционный список расширен на 12 физических и 8 юридических лиц (обвиненных в «репрессиях против гражданского общества и политической оппозиции» или в «получении выгоды от и поддержке режима Лукашенко»). Их активы в ЕС замораживаются, гражданам ЕС запрещается предоставлять им финансовые ресурсы, также подсанкционным физическим лицам запрещается находиться на территории ЕС. Постановлением Совета ЕС 2022/877 (за «войну России против Украины») от системы SWIFT отключен ОАО «Белинвестбанк», то есть уже 4-й белорусский банк, а ограничения на продажу, поставки, трансфер и экспорт технологий и товаров двойного назначения введены в отношении еще 24 юридических лиц.

8-й пакет: война в Украине и внутренняя ситуация

Глава Еврокомиссии Урсула фон дер Ляйен анонсировала очередные ограничительные меры в отношении Беларуси еще в середине января 2023 года, однако из-за разногласий между государствами-членами ЕС новый пакет санкций был принят только 3 августа. Как и предыдущий, он аргументирован «ситуацией в Беларуси и вовлеченностью Беларуси в российскую агрессию против Украины».

Исполнительное постановление Совета ЕС 2023/1591 и Исполнительное решение Совета ЕС 2023/1592 от 3 августа 2023 года добавили в санкционный список 38 физических и 3 юридических лица (обвиненных в «серьезных нарушениях прав человека, участии в репрессиях против гражданского общества и демократических сил, а также в получении выгоды от и поддержке режима Лукашенко»). Их активы в ЕС замораживаются, гражданам ЕС запрещается предоставлять им финансовые ресурсы, также подсанкционным физическим лицам запрещается находиться на территории ЕС. Общее количество субъектов Беларуси, в отношении которых действуют такие санкции ЕС, теперь составляет 233 физических и 38 юридических лиц.

Постановление Совета ЕС 2023/1594 от 3 августа вводит следующие экспортные ограничения «в ответ на продолжающуюся вовлеченность Беларуси в агрессивную войну России против Украины»:

- запрет экспорта товаров и технологий, которые могут быть использованы в авиации и космической индустрии, включая самолетные двигатели и дроны;
- запрет продажи, поставки, трансфера или экспорта огнестрельного оружия, его частей и важных компонентов, а также патронов;
- дальнейшие экспортные ограничения «на товары, используемые Россией в ее агрессивной войне против Украины», включая полупроводниковые приборы, электронные интегральные схемы, производственное и испытательное оборудование, фотокамеры и оптические компоненты;
- расширенный запрет на экспорт товаров и технологий двойного назначения.

Фактически Постановление 2023/1594 направлено на то, чтобы уравнять экспортные ограничения ЕС в отношении Беларуси и России.

9-й пакет: война в Украине

29 июня 2024 года Совет ЕС принял санкции, направленные против белорусской экономики и отражающие некоторые ограничительные меры, уже действующие против России. ЕС аргументировал эти санкции ролью Беларуси в войне в Украине и заявил, что они «решат проблему обхода санкций из-за высокой степени интеграции экономик России и Беларуси».

Постановление Совета (ЕС) 2024/1865 содержит несколько новых ограничений на торговлю, предоставление услуг и транспорт, а также усиленные меры по борьбе с обходом санкций. В частности, оно вводит:

- Новые ограничения на импорт таких товаров из Беларуси, как золото, алмазы, гелий, уголь и минеральные продукты, включая сырую нефть.
- Новые ограничения на экспорт в Беларусь передовых промышленных товаров и технологий двойного назначения («которые могут способствовать укреплению промышленного потенциала Беларуси»), технологий нефтепереработки и СПГ, морского навигационного оборудования и предметов роскоши сверх установленной стоимости.
- Инвестиционные ограничения в энергетическом секторе Беларуси.
- Новые ограничения на транзит некоторых товаров через Беларусь.
- Расширение запрета на перевозку грузов автомобильным транспортом по территории ЕС прицепами и полуприцепами, зарегистрированными в Беларуси, в том числе при перевозке грузовыми автомобилями, зарегистрированными за пределами Беларуси (мера также затрагивает операторов ЕС, которые на 25% и более принадлежат белорусскому физическому или юридическому лицу).

- Запреты на предоставление ряда услуг Беларуси, ее правительству, государственным органам, корпорациям или агентствам, а также любому физическому или юридическому лицу от имени или по их указанию. Они включают в себя следующие услуги: бухгалтерский учет, аудит, налоговое консультирование, консультирование по вопросам бизнеса и управления, консультирование по связям с общественностью, юридические консультации, архитектурные и инженерные услуги, ИТ-консультации, услуги по рекламе, исследованиям рынка и опросам общественного мнения, а также тестирование продукции и услуги технического осмотра.
- Требование, чтобы экспортеры ЕС включали в свои будущие контракты пункт «запрет на поставки в Беларусь», который должен запрещать реэкспорт в Беларусь чувствительных товаров и технологий, вооружений, огнестрельного оружия и боеприпасов.
- Расширение критериев, по которым субъекты могут включаться в санкционные списки.

Реализация 9-го пакета санкций в некоторой степени является вопросом юридической интерпретации со стороны стран-членов ЕС. Первостепенное практическое значение имеют непосредственные соседи Беларуси – Польша, Литва и Латвия. Хотя их решения по имплементации пакета на национальном уровне в некоторых отношениях различаются, в целом все они занимают жесткую позицию. Например, после принятия санкций Латвия и Литва запретили въезд легковым автомобилям, зарегистрированным в Беларуси, а Польша обусловила въезд присутствием в автомобиле его владельца.

Минск осудил новый пакет санкций и объявил, что в будущем примет асимметричные меры в ответ. Отдельно в МИД Беларуси прокомментировали введенный Латвией запрет на ввоз легковых автомобилей, зарегистрированных в Беларуси, и пообещали не принимать симметричных мер реагирования. Кроме того, 17 июля 2024 года Минск объявил о введении «безвизового въезда, выезда и пребывания в Республике Беларусь через все автодорожные и железнодорожные пункты пропуска для граждан 35 европейских государств». Процедура дополняет уже существующий безвизовый режим при въезде через воздушные пункты пропуска и через наземные пункты пропуска для граждан Польши, Литвы и Латвии. Нововведенный безвизовый режим действует до 31 декабря 2024 года и в дальнейшем может быть продлен.

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»