ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ АФРИКИ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Москва
ИАфр РАН
2021

AFRICA:
SANCTIONS, ELITES AND SOVEREIGN DEVELOPMENT

АФРИКА:
САНКЦИИ, ЭЛИТЫ И СУВЕРЕННОЕ РАЗВИТИЕ

Ответственный редактор и руководитель авторского коллектива
член-корреспондент РАН, профессор, доктор экономических наук
Л.Л. Фитуни

Авторы:
Л.Л.Фитуни (Введение, главы 1; 2; подраздел 3.2 главы 3; главы 4; 5; 6, кроме подраздела 6.3; 7 и Заключение),
И.А. Захаров и Р.В. Дмитриев (глава 3, кроме подраздела 3.2), А.Ю. Шарова (подраздел 6.3 главы 6 – кейсы 1-4; Приложения 1-7; Списки литературы),
К.А. Алешин (подраздел 6.3 главы 6 – кейс 5)

Рецензенты:
главный научный сотрудник Центра изучения российско-африканских отношений и внешней политики стран Африки Института Африки РАН, доктор исторических наук А.Ю. Урнов;
доцент Кафедры политологии Института стран Азии и Африки МГУ им. М.В. Ломоносова, кандидат политических наук И.Л. Лилеев

Африка: санкции, элиты и суверенное развитие. Колл. монография. / Ред. и рук. авт. колл. чл.-корр. РАН Л.Л. Фитуни. – М.: Институт Африки РАН, 2021. – 368 с. ISBN 978-5-91298-270-5

Монография посвящена одному из наиболее актуальных и острых вопросов глобальных проблем и международных отношений, многофакторного взаимодействия между государствами и отдельными частями обществ – вопросу использования санкций в качестве инструмента геополитики и экономической экспансии. Новизна авторского подхода заключается в фокусировании исследования на структурно-социальных параметрах санкционного воздействия на страны Африканского континента. Впервые в центре внимания – теоретические и практические вопросы воздействия санкций на национальную элиту и ее роль в принятии санкционного диктата или сопротивление ему, опыт противодействия и обхода санкций. Раскрываются механизмы внешнего манипулирования сегментами национальных элит, уязвимых перед санкционным давлением. Хотя главный фокус исследования ориентирован на страны Африки и воздействие санкций на их суверенное развитие, социальную и экономическую динамику, теоретическое и прикладное значение авторского анализа, обобщений и выводов выходит далеко за региональные рамки и представляет реальный интерес для широкого круга исследователей, практиков и лиц, интересующихся тенденциями развития современного мира.

Выполнено при финансовой поддержке гранта РФФИ 19-014-00019 «Санкционное и регулятивное таргетирование национальных элит как инструмент глобального управления и международной конкуренции». *Издание не подлежит коммерческому использованию.*

ISBN 978-5-91298-270-5

© Институт Африки РАН, 2021
© Авторы, 2021
© Абишева Г.М., оформление, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение (*Л.Л. Фитуни*) ……. 9

Глава 1. СУВЕРЕННОЕ РАЗВИТИЕ ОСВОБОДИВШИХСЯ СТРАН: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И САНКЦИОННЫЕ ОКОВЫ (*Л.Л.Фитуни*) …… 17

1.1. Изменение форматов эксплуатации деколонизированных пространств ……. 19

1.2. Санкционное и регулятивное таргетирование: вопросы теории …….. 35

1.3. Национальные элиты – мишень и ретранслятор санкционного давления …….. 43

Глава 2. ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА АФРИКИ: ИСПЫТАНИЕ СУВЕРЕНИТЕТОМ (*Л.Л. Фитуни*) ……. 59

2.1. Элиты и лидеры в суверенной Африке: становление, амбиции, западни ……..... 61

2.2. Санкционная уязвимость: таргетирование африканских лидеров и элит ……... 72

2.3. Финансовая уздечка для африканских элит …….. 86

Глава 3. ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ ГЛОБАЛЬНОЙ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В АФРИКЕ (*И.А. Захаров. Р.В. Дмитриев*) …… 103

3.1. Внутренняя конфликтогенность и внешние санкции ……. 105

3.2. Начало: особенности международных санкций против расистских режимов в Южной Родезии и ЮАР (*Л.Л. Фитуни*) … 108

3.3. Методология исторического анализа санкционных мер в отношении суверенных государств Африки и их граждан …… 115

3.4. Периодизация современного санкционного воздействия на суверенные страны Африки …… 119

Глава 4. СПЕЦИФИКА ДЕЙСТВУЮЩИХ САНКЦИОННЫХ РЕЖИМОВ В АФРИКЕ: САНКЦИИ ООН (*Л.Л. Фитуни*) …….. 133

4.1. Основания для включения в санкционные списки СБ ООН и спектр таргетируемых объектов …… 135

4.2. Действующие санкции ООН в отношении государств Африки …… 142

Глава 5. СПЕЦИФИКА ДЕЙСТВУЮЩИХ САНКЦИОННЫХ РЕЖИМОВ В АФРИКЕ: САНКЦИИ АФРИКАНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ (*Л.Л. Фитуни*) 185
5.1. Санкции Африканского Союза 187
5.2. Субрегиональные санкции 198
Глава 6. СПЕЦИФИКА ДЕЙСТВУЮЩИХ САНКЦИОННЫХ РЕЖИМОВ В АФРИКЕ: САНКЦИИ СТРАН ЗАПАДА (*Л.Л. Фитуни*) 207
6.1. Санкции США 211
6.1.1. Организация санкционного процесса в США 211
6.1.2. Содержание действующих санкций США в отношении стран Африки 223
6.2. Санкции ЕС 234
6.2.1. Организация санкционного процесса в ЕС 234
6.2.2. Таксономия «ограничительных мер» ЕС против стран Африки 239
6.3. Санкции прочих стран Запада 253
Глава 7. САНКЦИИ И ПРОБЛЕМЫ СУВЕРЕННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ (*Л.Л. Фитуни*) 259
7.1. Экономические и социальные последствия санкций: теория и эмпирика 261
7.2. «Особоуязвимые» экономики и санкции 271
7.3. Анализ санкционных кейсов по отдельным африканским странам из групп РСНВМ и НРС 280
Кейс 1. Демократическая республика Конго (*А.Ю. Шарова*) 280
Кейс 2. Центральноафриканская Республика (*А.Ю. Шарова*) 285
Кейс 3. Мали (*А.Ю. Шарова*) 293
Кейс 4. Сомали (*А.Ю. Шарова*) 298
Кейс 5. Зимбабве (*К.А. Алешин*) 305
7.4. Экономическая политика противодействия: контрсанкционные альтернативы 313
Заключение (*Л.Л. Фитуни*) 343
Список цитируемой исследовательской литературы 352
Приложения (*А.Ю. Шарова*) 356
Summary 365

CONTENTS

Introduction (*L.L. Fituni*) 9

Chapter 1. SOVEREIGN DEVELOPMENT OF DECOLONIZED COUNTRIES: MATURATION AND SANCTIONAL SHACKLES (*L.L. Fituni*) 17

1.1. Changing the Formats of Exploitation of Decolonized Spaces ... 19

1.2. Sanctions and Regulatory Targeting: Theoretical Issues 35

1.3. National Elites as a Target and a Relay Transmitter of Sanctional Pressure 43

Chapter 2. AFRICAN POLITICAL ELITES: THE CHALLENGES OF SOVEREIGNTY (*L.L. Fituni*) 59

2.1. Elites and Leaders in Sovereign Africa: Formation, Ambitions, Pitfalls 61

2.2. Sanctional Vulnerability: Targeting African Leaders and Elites ... 72

2.3. Financial Harness for African Elites 86

Chapter 3. HISTORICAL STAGES OF GLOBAL SANCTIONAL POLICY IN AFRICA (*I.A. Zakharov. R.V. Dmitriev*) 103

3.1. Internal Conflicts and External Sanctions 105

3.2. The Beginning: International Sanctions against Racist Regimes in Rhodesia and South Africa (*L.L. Fituni*) 108

3.3. Methodology for Historical Analysis of Sanctioning Sovereign African States and Their Citizens 115

3.4. Periodization of the Use of Sanctions against Africa's Sovereign Nations..... 119

Chapter 4. EXISTING SANCTIONAL REGIMES IN AFRICA: UN SANCTIONS (*L.L. Fituni*) 133

4.1. Grounds for Inclusion in the UN Security Council Sanctions Lists and Types of Targeted Objects 135

4.2. Existing UN Sanctions against African States 142

Chapter 5. EXISTING SANCTIONAL REGIMES IN AFRICA: SANCTIONS OF AFRICAN ORGANIZATIONS (*L.L. Fituni*) 185

5.1. Sanctions of the African Union 187

5.2. Subregional Sanctions 198

Chapter 6. EXISTING SANCTIONAL REGIMES IN AFRICA: SANCTIONS OF THE WEST (*L.L. Fituni*) 207
6.1. US Sanctions 211
6.1.1. Organization and Processing of Sanctions in the USA 211
6.1.2. The Composition of the Current US Sanctions against African Countries 223
6.2. EU Sanctions 234
6.2.1. Organization of the EU Sanctions Process 234
6.2.2. Taxonomy of EU "Restrictive Measures" against African Countries 239
6.3. Sanctions from Other Western Countries 253
Chapter 7. SANCTIONS AND PROBLEMS OF SOVEREIGN ECONOMIC DEVELOPMENT (*L.L. Fituni*) 259
7.1. The Economic and Social Consequences of Sanctions: Theory and Empirics 261
7.2. "Particularly Vulnerable" Economies and Sanctions 271
7.3. Analysis of Sanctions Cases against Selected African Countries belonging to LLDC and LDC Categories 280
Case 1. Democratic Republic of the Congo (*A.Yu. Sharova*) 280
Case 2. Central African Republic (*A.Yu. Sharova*) 285
Case 3. Mali (*A.Yu. Sharova*) 293
Case 4. Somalia (*A.Yu. Sharova*) 298
Case 5. Zimbabwe (*K.A. Aleshin*) 305
7.4. Economic Policy of Counteraction: Counter-Sanctions Alternative 313
Conclusion (*L.L. Fituni*) 343
Cited Research Literature 352
Appendices (*A.Yu. Sharova*) 356
Summary 365

Змеи дважды вкруг мощного тела и горла обвившись,
Умервщляют жреца, что данайцев дары не приемлет.

Вергилий. «Энеида»

ВВЕДЕНИЕ

Настоящая монография посвящена одному из наиболее актуальных и острых вопросов исследования глобальных проблем и международных отношений, глобального управления, правовых режимов многостороннего взаимодействия между государствами и отдельными частями обществ – вопросу использования санкций в качестве инструмента геополитики и экономической экспансии. Актуальность темы обусловлена ее научной и практической значимостью для познания современного этапа эволюции глобального миропорядка. Важной характеристикой этого этапа является постепенная утрата доминировавшими прежде «старыми» странами-лидерами (США и некоторыми другими странами Запада) своих исключительных позиций, которые они, тем не менее, пытаются по возможности удержать силовыми и несиловыми методами.

Среди последней группы таких методов большая роль отводится работе с национальными элитами «восходящих» держав – «новых игроков», претендующих на значимые позиции в полицентричном мире, а также просто стратегически или геополитически важных стран Африки, Ближнего Востока и постсоветского пространства.

Рассматриваемые в монографии явления санкционного давления и правовых рестрикций в отношении суверенных стран и представителей национальных элит создают существенные риски для общества, экономики, системы государственного управления. В глобальном плане происходит расшатывание устоявшихся правовых, политических, экономических, культурных и гуманитарных основ международных отношений. Рушатся долго и трудно выстраивавшиеся взаимосогласованные инструменты и институты глобального сосуществования и взаимодействия государств. Нарастает обстановка глобальной нестабильности, чреватая катастрофическими международными последствиями.

Все это особенно тяжело сказывается на сравнительно молодых суверенных государствах Африки – региона, избранного в качестве географического ареала нашего исследования. Африканские экономики, как правило, недостаточно развиты и весьма уязвимы для негативных внешних воздействий, а общества слабо консолидированы, их институты незрелы, элиты немногочисленны и нередко внутренне взаимновраждебны, а основная масса населения очень молода и имеет низкий уровень образования.

Описанный комплекс проблем создает благоприятные возможности для использования существующих трудностей и противоречий заинтересованными внешними игроками, представленными в основном крупными и «средними» державами со своими интересами и собственной повесткой на африканском континенте. Если называть вещи своими именами, то строго говоря, подчинение развития стран континента прежде всего своим целям, задачам и идейным представлениям и есть суть внешнеполитической стратегии глобальных игроков на африканском континенте. При этом не все из этих акторов одинаково жестки, циничны и целеустремленны в своих усилиях на африканском направлении. Однако у наиболее сильных, упорных и категоричных из их числа санкции превратились в излюбленный инструмент внешней политики и социального конструирования в странах Африки.

Геополитическое противостояние в качестве важнейшего элемента включает борьбу за умы и сердца жителей государств и регионов. Разобщение и недопущение сплочения национальных элит создает возможность для социального и политического манипулирования извне. Целенаправленная поддержка Западом оппозиционных и антиправительственных сил в национальных элитах неоднократно приводила к смене правящих режимов в обход избирательного процесса, хроническим непризнаниям нежелательных результатов выборов, к «цветным революциям», к катаклизмам «арабской весны» в разных странах Африки и государственным переворотам, не говоря уже о возделывании и удобрении почвы для внутренней нестабильности и социальных конфликтов в африканских обществах.

Санкции обычно имеют целью «задеть за живое» ключевые звенья общества, способные если не изменить полностью политический режим в стране, то хотя бы в существенной мере повлиять на изменение политики властей в нужном направлении. Такие «ключевые звенья» почти всегда кроются внутри национальных элит и в среде существующих или складывающихся политических лидеров африканских стран.

В задачи данной монографии не входит изучение типологии африканских элит и социально-антропологический анализ последних. Главным предметом исследования являются международные санкции

в отношении африканских государств, организаций и физических лиц. В рамках монографии элиты интересуют авторов книги только в контексте взаимовлияния и взаимодействия с санкционной политикой внешних игроков в отношении стран Африки и ответной реакции африканских государств на нее. В то же время, поскольку во многих случаях (но не во всех) санкции прямо касаются представителей национальных элит, особенно властных или претендующих на то, чтобы стать таковыми, эта часть африканских обществ на протяжении всего исследования находится в фокусе внимания авторов.

Научная новизна настоящего исследования заключается в следующем. Несмотря на наличие множества публикаций иностранных (в частности, T. Bierstecker[1], D. Drezdner[2], F. Giumelli[3] и проч.) и отечественных (например, М.В. Кешнер[4], К.А. Крицкий[5], И.Н. Крючкова[6], С.В. Маринич[7], И.Н. Тимофеев[8] и др.) авторов, посвященных международным санкциям, предлагаемый вниманию читателя труд является первым не только в российский, но и мировой науке комплексным монографическим исследованием, специально посвященным воздействию санкций на государства и народы Африки – обширнейшему макрорегиону мира, которому при всем многообразии страновых различий присуща высокая степень схожести конкретных экономических, политических и социальных условий и причин возникновения санкционного давления на правительства, организации и граждан, а также реагирования на такое давление.

Вторым компонентом новизны авторского подхода является фокусирование исследования на структурно-социальных параметрах санкционного воздействия на страны континента. Впервые в фокусе внимания – теоретические и практические вопросы воздействия санкций на национальную элиту и ее роль в принятии санкционного диктата или сопротивление ему. Абсолютное большинство предшествовавших работ посвящалось либо анализу конкретной сферы и/или вида и инструментов санкционного воздействия (экономические, дипломатические, секторальные, «умные» санкции и т.д.), либо степени их эффективности с точки зрения достижения конечных целей, либо проблеме легитимности и другим правовым аспектам санкций. Авторы доказывают, что ключевым звеном в структуре общества, являющейся главной мишенью, а в конечном итоге ретранслятором на все общество, тех импульсов, которые через санкции посылают в адрес той или иной страны инициаторы санкций, является национальная элита. Именно ее восприимчивость или невосприимчивость к исходящим извне негативным и позитивным стимулам («кнут и пряник») в конченом итоге приводит к какому-то результату санкционного воздействия – положительному, как в случае с санкциями в отношении режима апартеида

в ЮАР или плачевному, как в случае с антииракскими санкциями в начале нынешнего века, жертвами которых стали сотни тысяч иракцев и в конечном счете сама иракская государственность.

Элементы новизны присущи и самой постановке темы исследования и фокусировка на взаимозависимости трех ее ключевых, с точки зрения авторов, аспектов, которые в своем единстве становятся предметом анализа. Речь идет о диалектической взаимосвязи проблем санкций, национального суверенитета и поведения национальных элит, на которые, как правило, и направлены санкции в первую очередь. Ведь для инициатора санкций конечный смысл последних и заключается в стремлении изменить поведение (политику) правящих элит в нужную сторону, не считаясь с формальными правовыми препятствиями и ограничениями, которые устанавливает национальный суверенитет страны-объекта (жертвы санкционного давления).

Однозначной научной, а тем более политической интерпретации этих вопросов не существует. В большинстве случае идет апеллирование к международному праву или неким «общепринятым правилам поведения». Однако и то, и другое даже при наличии писанного источника той или иной нормы на практике разными интерпретаторами трактуется порой в прямо противоположном смысле. Еще чаще в качестве взаимных контраргументов при оценке законности введения санкций или легитимности их сохранения в тех или иных условиях и обстоятельствах приводятся ссылки на взаимоисключающие положения международного права или международные обычаи и практики.

Наконец, важным для развития отечественной африканистики как направления науки является то, что работа впервые сводит воедино и комплексно рассматривает весь мультидисциплинарный комплекс проблем, порожденных применением санкций в отношении стран Африки – в аспектах международного права, мировой и национальной экономики, внешнеэкономических отношений, внутреннего политического развития и межафриканских отношений, социальной структуры и социальных проблем африканских обществ. В книге впервые публикуются детализированные данные по всем действующим санкционным режимам в отношении африканских стран.

Книга, таким образом, посвящена анализу взаимосвязей в условном предметном треугольнике «суверенитет – элиты – санкции». Научная гипотеза авторов состоит в том, что на современном этапе развития процессов глобализации в мире, когда, как отмечалось выше, понимание национального суверенитета стран и народов последовательно эволюционирует в сторону как добровольного делегирования государствами части своих суверенных прав и полномочий на международный, наднациональный уровень, так и принудительного «изъятия»

части суверенитета внешними силами. Подчеркнем, что *отчужденные его части не обязательно попадают в ведение легитимных наднациональных органов (например, ООН или субрегиональных интеграционных объединений), но значительно чаще через механизм санкций de facto узурпируются нелегитимными акторами.*

Для Африки аспект сохранения и целостности национального суверенитета – особо острый вопрос. Уникальность региона заключается в том, что его народы по историческим меркам еще недавно практически все были лишены суверенных прав, в частности прав на независимость и собственную государственность[*]. Они дорожат ими, чутко и болезненно реагируют на любые рецидивы ущемления этих прав, выступая за реальное равенство суверенных прав всех государств членов ООН, соблюдения принципов этой организации и положений ее Устава.

Национальный (государственный) суверенитет[**] был желанной целью народов, боровшихся за то, чтобы сбросить ярмо колониализма. Перестав номинально быть колониями, протекторатами и подопечны-

[*] Даже народы тех африканских государств, которые традиционно принято приводить в качестве примеров, никогда не попадавших в колониальное рабство – Абиссинии и Либерии, в глубинном содержательном значении, к сожалению, вряд ли можно было именовать «перманентно» и в полном смысле суверенными нациями. Абиссиния (Эфиопия) – долгое время сопротивлялась колониальной экспансии европейцев, но в 1935–1941 гг. была оккупирована Италией, а король последней, Виктор Эммануил, провозглашен «императором Эфиопии». Истинный же самодержец Абиссинии, Хайле Селассие бежал из страны и все это время проживал в курортном городке Бат на юго-западе Англии, пока войска последней не разгромили итальянцев, и Лондон не позволил ему вернуться на родину. Либерия – страна привезенных из США освобожденных черных рабов – со времени своего возникновения и вплоть до второй половины XX века, считаясь юридически независимой, по сути, мало чем отличалась от американской колонии, в которой с возможной точностью воспроизводилось государственное устройство США и где господствовал американский капитал, где потомки приехавших афроамериканцев составляли элиту, а автохтонные чернокожие жители рассматривались как люди второго сорта. Добавим, что границы обоих государств на протяжении всего XIX и значительной части XX века были размыты, и, как следствие, их территориальный суверенитет нередко ставился под сомнение и оспаривался метрополиями граничащих с двумя странами колоний.

[**] В данном контексте определения «национальный» и «государственный» применительно к суверенитету используются как полные синонимы. Определение «национальный» здесь имеет не этническое, а именно «страновое» значение, также как в большинстве западных языков. (*"Nation"* в значении «страна, государство», а не «народ» или «этнос». Ср., например, словосочетание "*United Nations*" – ООН, членами которой являются именно государства).

ми территориями и став юридически суверенными государствами, страны Азии, Африки, Латинской Америки не стали (да и не могли в одночасье оказаться) в полной мере самостоятельными, независимыми государствами, автономно и за счет собственных возможностей и ресурсов определяющих пути своего развития и добивающимися реализации желаемого.

Нередко вопросы, связанные со сложным комплексом и взаимосвязью проблем национального освобождения, суверенитета, независимости, (а границы этих понятий весьма размыты и во многом зависят от конкретного аспекта обсуждения и в еще большей степени от мировоззрения, и идейных установок говорящего) намеренно переводят в демагогическую, ложную плоскость самоочевидных и никем на деле не отрицаемых труизмов относительно того, что «абсолютная независимость государства в современном мире невозможна», или «автаркия пагубна» и т.п. Такие разговоры, как правило, намеренно используют для того, чтобы увести дискуссию от истинного предмета столкновения мнений, а именно: до какой степени в современном мире приемлемо, а главное на пользу государствам и народам, уступать суверенные права и самостоятельность или, напротив, биться за них, невзирая, на потери и трудности. Кто и как именно может определять и устанавливать для третей стороны надлежащую меру (степень) свободы, суверенитета и независимости? Как определить, до какого предела та или иная страна может поступаться своим суверенитетом и при этом признавать себя и быть признаваема собственным населением, другими странами и народами в качестве свободной и независимой?

Это не праздные вопросы, поскольку вокруг них вращаются фундаментальные философские темы общественного бытия: понимания свободы и ее пределов, зависимости и принуждения, но также и вполне прикладные проблемы, например, практические подходы к правам человека или феномену международных санкций, исследованию которых в африканском контексте в основном и посвящена данная монография.

В наши дни применение санкций в сфере международных отношений и взаимоотношений государственных и негосударственных акторов на мировой арене стало едва ли обыденной повседневной рутиной. При всей изначальной экстраординарности этой меры сегодня международные санкции стали настолько расхожей практикой, что их инициатор, а это в основном страны Запада, зачастую не считают необходимым обращать внимание на степень их правовой обоснованности или об увязке своих действий с нормами международного права, согласно которому введение международных санкций – исключительная прерогатива Совета Безопасности ООН.

Монография посвящена комплексному анализу возникновения, реализации и характера воздействия санкционного вызова развитию стран континента. Авторы приходят к выводу, что вне зависимости от степени легитимности введения и использования санкций в отношении суверенных государств континента (подчеркнем вновь: речь именно о государствах – носителях суверенитета, а не об отдельных индивидуумах или организациях), как «комплексные» («всеобъемлющие»), так и «секторальные» санкции в африканских условиях наносят весомый ущерб всему населению таргетируемых стран и их экономикам.

Предлагаемая вниманию читателя монография свела воедино результаты трехлетнего исследовательского проекта, поддержанного *грантом РФФИ 19-014-00019 «Санкционное и регулятивное таргетирование национальных элит как инструмент глобального управления и международной конкуренции*». Она содержит развернутое и углубленное изложение его научных установок и итогов, часть из которых в более сжатой форме авторы предварительно вынесли для апробации на суд международного и российского научного сообщества в форме статей в рейтинговых изданиях, обсуждений на круглых столах и выступлений на конференциях. Авторский коллектив благодарит всех принявших участие в обсуждении на различных этапах работы наших идей и текста рукописи монографии.

Содержание книги условно можно разделить на три структурных компонента. Первые две главы посвящены теоретическому и эмпирическому анализу различных аспектов национального суверенитета, деколонизации, формирования современной государственности в Африке, места элит и лидерства в современной структуре власти в них, роли внешнего давления и санкционного принуждении как инструмента конструирования социальных и политических процессов на континенте. Главы с третьей по шестую рассматривают историю, практику и технологии использования санкций в отношении стран Африки Организацией Объединенных Наций, Африканским Союзом (далее АС) и странами Запада. Заключительная глава посвящена влиянию санкционных механизмов на социально-экономическое развитие попавших под них стран континента. При этом особое внимание уделено так называемым особо уязвимым экономикам. В этой же главе рассмотрены альтернативные возможности противодействия санкциям и снижения наносимого ими ущерба странам-жертвам.

Введение, главы 1; 2; подраздел 3.2 главы 3; главы 4; 5; 6 (кроме подраздела 6.3); 7 и заключение написаны членом-корреспондентом РАН, доктором экономических наук, профессором *Л.Л. Фитуни*; глава 3 (кроме подраздела 3.2) – кандидатами географических наук

И.А. Захаровым и *Р.В. Дмитриевым*; подраздел 6.3 главы 6 – кандидатом экономических наук *А.Ю. Шаровой* (кейсы 1-4; Приложения 1-7; Списки литературы) и кандидатом экономических наук *К.А. Алешиным* (кейс 5).

---

[1] Biersteker Th.J., Eckert S.E., Tourinho M. (eds.) (2016) *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge University Press.

[2] Drezner D. (ed.) (1999) *Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

[3] Giumelli F. (2013) *The Success of Sanctions Lessons Learned from the EU Experience*. Farnham, UK: Ashgate.

[4] Кешнер М.В. (2015) *Экономические санкции в современном международном праве.* М.: Проспект.

[5] Крицкий К.В. (2019) *Санкции и односторонние ограничительные меры в современном международном праве.* дисс.канд.юр.н. М.: МГИМО. https://mgimo.ru/upload/diss/2019/krickiy-diss.pdf (дата обращения 08.04.2020).

[6] Крючкова И.Н. (2005) *Экономические санкции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в международном публичном праве и международном частном праве*. М.: МАКС Пресс.

[7] Маринич С.В. (1998) *Экономические санкции в международном праве.* М.: Изд-во МГУ.

[8] *Политика санкций: цели, стратегии, инструменты* (2018) (сост. И.Н. Тимофеев, Т.А. Махмутов). М.: РСДМ.

Глава 1

СУВЕРЕННОЕ РАЗВИТИЕ ОСВОБОДИВШИХСЯ СТРАН: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И САНКЦИОННЫЕ ОКОВЫ

Изменение форматов эксплуатации деколонизированных пространств

Санкционное и регулятивное таргетирование: вопросы теории

Национальные элиты – мишень и ретранслятор санкционного давления

СУВЕРЕННОЕ РАЗВИТИЕ ОСВОБОДИВШИХСЯ СТРАН: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И САНКЦИОННЫЕ ОКОВЫ

1.1. Изменение форматов эксплуатации деколонизированных пространств

14 декабря 1960 г. XV сессия Генеральной Ассамблеи (ГА) ООН приняла Декларацию о предоставлении независимости колониальным странам и народам. Инициатором ее принятия была наша страна, внесшая еще в сентябре 1960 г. проект текста этого исторического документа. Советские дипломаты приложили немало усилий, чтобы преодолеть сопротивление принятию Декларации со стороны стран Запада – как самих колониальных метрополий, так и активно поддерживавших их США. После острых перипетий и дискуссий в середине декабря был принят компромиссный вариант текста, внесенный группой 43 африканских и азиатских стран. Он базировался на фундаментальных посылах советского проекта, но в то же время содержал более обтекаемые формулировки по вопросам характера будущих правовых отношений между освобождающимися странами и их недавними хозяевами. За принятие такого варианта текста проголосовали 89 делегаций, против – никто, 9 стран (США, Англия, Франция, Австралия, Бельгия, Португалия, Испания, Южно-Африканский Союз и Доминиканская Республика) воздержались.

Принятие Декларации стало крупной исторической вехой в жизни и борьбе народов стран Азии, Африки и Латинской Америки. Для СССР, помимо этого, оно явилось важнейшей дипломатической и пропагандистской победой. Принятие Декларации, конечно, имело не только (и даже не столько) большое значение для формирования у международного сообщества положительного образа Советского Союза как борца за права угнетенных народов. Документ создавал прочную международно-правовую базу для дальнейшего развертывания процесса деколонизации, легитимизировал, с точки зрения международного права, поддержку национально-освободительных движений, подтверждал применимость к вопросам деколонизации положений, касающихся права наций на самоопределение и выбора форм самоорганизации и путей развития. В сегодняшнем контексте внутриполитических баталий, столкновений и эксцессов политического активизма в США и Западной Европе, касающихся вопросов колониального прошлого и положения лиц африканского происхождения, следует напомнить и о том, что Декларация выдвигала также требование немедленно покончить с сегрегацией и расизмом.

Номинально призыв Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам в основном претворен в жизнь. В настоящее время в мире остаются только четыре государства, которым удалось сохранить под своим управлением части бывших колониальных империй. Это США, Великобритания, Франция и Новая Зеландия (острова Токелау перешли ей во владение в наследство от Англии, недавно еще ее собственной хозяйки). В настоящее время политически некорректная терминология, например, «колонии и протектораты», отсылающая к историческим истокам установления внешнего контроля над заморскими территориями, полностью заменена на политически нейтральную. Согласно текущим формулировкам ООН, «сегодня в мире все еще существует 17 “несамоуправляющихся территорий”»[*].

С момента принятия Декларации почти 100 стран получили политическую независимость и стали суверенными государствами-членами ООН. Опыт исторического развития, однако, показал, что с демонтажем колониальных империй и формальным провозглашением политического суверенитета полная независимость автоматически не наступает, как и не прекращается внешняя эксплуатация. Практически все освободившиеся страны столкнулись с тем, что колониальная зависимость и эксплуатация трансформировались в неоколониальную, а завершение исторического этапа прямой колониальной эксплуатации стало началом фазы эксплуатации *неоколониальной*. Это означало, что задача полной деколонизации решена на этом этапе не была.

Провозглашение политической независимости открыло перед освободившимися странами возможность выстраивания собственной государственности, а также, до определенных пределов, выбора общественных целей и стратегий развития. Вместе с тем, на два ключевых аспекта постколониального бытия новые суверенные страны влиять практически были не в состоянии. Объективно существовали ограничители, задаваемые, с одной стороны, низким уровнем развития и общей отсталостью вчерашних колоний, а с другой, – никуда не девшейся их экономической, международно-политической, военной и куль-

[*] Ангилья (Бр.), Американское Самоа (США), Бермудские острова (Бр.), Британские Виргинские острова, Виргинские острова Соединенных Штатов, Гибралтар (Бр.), Гуам (США), Западная Сахара (независимость была признана примерно 80 странами), Каймановы острова (Бр.), Монтсеррат (Бр.), Новая Каледония (Фр.), Питкэрн (Бр.), остров Св. Елены (Бр.), острова Теркс и Кайкос (Бр.), Токелау (Н.Зел.), Фолклендские (Мальвинские) острова (Бр.) и острова Французской Полинезии. См.: 70 лет ООН: Каковы наши успехи в деколонизации». https://www.un.org/dppa/decolonization/ru/content/UN-at-70 (дата обращения 21.08.2020).

турной зависимостью от метрополий, которые, к тому же, теперь уже формально не несли ответственности за положение дел в своих бывших владениях.

Сколь это не покажется удивительным, но сегодня, по прошествии более 60 лет со времени освобождения народов от колониальной зависимости, все еще сохраняются, а точнее вновь возрождаются утверждения о том, что, возможно, деколонизация в той форме, которая исторически имела место, не стала безоговорочным благом.

Поскольку в условиях всепобеждающей политической корректности продвинуть подобное утверждение в его прямолинейной и недвусмысленной форме сегодня крайне трудно, то данный тезис предлагают в качестве непроверяемой гипотезы внутри утверждения о том, что объективный ход развития человечества неизбежно привел бы к постепенному ослаблению колониальной эксплуатации и полной интеграции колониальной периферии в единую общегосударственную ткань метрополии. Другими словами, это, видимо, должно означать, что постепенно отмирание колониальной эксплуатации сделало бы положение, например, Нигерии и нигерийцев внутри единого британского государства таким же, как, скажем, сегодняшней Шотландии и шотландцев, а гвинейцев и малийцев во Франции, тождественным положению эльзасцев или корсиканцев.

Спорить о возможной реализации гипотетических сценариев исторического развития заведомо сложно, поскольку последние неизменно лишены единственно возможного критерия их состоятельности – фактического наполнения и действительного итога, которые можно было бы объективно оценить.

С точки зрения предмета исследования данной монографии, в контексте крушения колониальных империй на передний план выступает вопрос внешнего политического и экономического суверенитета новых независимых государств. При этом следует помнить, что с середины прошлого века как за рубежом, так и у нас в стране научное понимание этого вопроса и прикладная практика мировой политики и дипломатии, связанная с ним, претерпела значительные изменения.

Следует подчеркнуть, что применительно к государству (нации) определения «свободное», «независимое» и «суверенное» не являются полными синонимами. Проблема точности категориального аппарата усугубляется огромным разнообразием, а зачастую и прямой противоположностью смыслов, вкладываемых в созвучные близкие термины.

Множественность нюансировок определения суверенитета хорошо иллюстрирует подборка дефиниций термина, даваемая отечественными правоведами и воспроизведенная в удобном для цитирования сжа-

том виде в исследовании А.А. Моисеева «Суверенитет государства в современном мире: международно-правовые аспекты»[1]. Он пишет: «академик И.П. Трайнин определяет суверенитет как “высшую власть, неограниченную внутри государства, самостоятельную во внешних отношениях”[2]; Н.А. Ушаков – как “присущее государству верховенство на своей территории и независимость в международных отношениях”[3]; Д.Б. Левин – как “верховенство государства во внутренних делах и его независимость в международных отношениях”[4] или как “состояние полновластия государства на своей территории и его независимость от других государств”[5]; Л.А. Камаровский и В.А. Ульяницкий: “Под суверенитетом следует понимать принцип самостоятельности государства в их внутренней и внешней жизни”[6]. Из работ современных исследователей суверенитета: А.С. Фещенко говорит о “состоянии полновластия государства на своей территории и его независимости от других государств”[7]; А.А. Чобан – о “двуедином понятии, означающем, с одной стороны, верховенство, проявляющееся преимущественно во внутренних отношениях, а с другой – независимость – направленную вовне, на взаимоотношения с другими государствами”, а также – о “свойстве государства (государственной власти) на определенном этапе его развития, властвующего в силу собственного права, которое выражается в его верховенстве на своей территории и независимости во вне в рамках международного права”[8] и др.».

В недавно вышедшем исследовании Института Европы РАН о защите государственного суверенитета в ЕС такой суверенитет понимается как «независимость государства во внешних делах и верховенство власти во внутренних делах»[9].

Добавим к этому дефиницию предложенной сравнительно недавно академиком А.А. Кокошиным категории «реального суверенитета». Критерий применимости данного термина к конкретным ситуациям и реалиям современного мира сводится, согласно автору, к способности государства на деле (а не декларативно) самостоятельно проводить свою внутреннюю, внешнюю и оборонную политику, заключать и расторгать договоры, вступать или не вступать в отношения стратегического партнерства и т.п.[10].

Академик А.А. Кокошин считает, что в основе активной политики воздействия одних государства на внутриполитические процессы в других формально суверенных государствах лежит «идея существования связки глобализация – десуверенизация – демократизация». Этим обосновывается необходимость и законность «гуманитарных интервенций», в том числе в обход решений ООН, «экспорт демократий – даже и насильственным путем, в нарушении существующих норм международного права»[11]. На основе своего анализа он приходит к выво-

ду, что в современном мире «реальным суверенитетом» обладает сравнительно небольшое число стран.

Это только формулировки отечественных правоведов. Разнообразие определений суверенитета в работах иностранных ученых (например, J. Miller (1984)[12]; R. Walker (1988)[13]; S. Krasner (1989)[14]; K. Waltz (1970)[15]; C. Kindleberger (1970)[16]) еще более впечатляющее. Суверенитет определяется С. Вебер и Т. Бирстекером как «признанное извне право политического образования осуществлять окончательную власть над своими делами» (Biersteker & Weber, 1996)[17]. В их определении акцент делается на внешний вектор суверенитета. В то время как дефиниция Дж. Рагги определяет суверенитет как «институционализацию государственной власти во взаимоисключающих сферах юрисдикции» (Ruggie, 1983)[18], тем самым подчеркивая ее пространственно-территориальный аспект.

По С. Краснеру (Krasner, 1999)[19] термином «суверенитет» обозначают четыре различных аспекта или качественных характеристики: внутренний суверенитет; суверенитет взаимозависимости; международно-правовой суверенитет; и Вестфальский суверенитет. Внутренний суверенитет относится к «природе структур внутренней власти» и эффективному уровню контроля, которым они обладают в границах государства[20]. Взаимозависимый суверенитет, с другой стороны, характеризует способность государства контролировать трансграничные связи, явления и отношения. Международно-правовой уровень суверенитета относится к вопросам взаимного субъекта на международном (внешнем) уровне. Наконец, активно дискутируемый в последние десятилетия «вестфальский аспект» суверенитета подразумевает «исключение внешних субъектов из конфигураций внутренней власти»[21], т.е. автономность субъекта. Как правило, интервенционистские действия на международной арене, к разряду которых относятся и санкции, нарушают нормы невмешательства, связанные с Вестфальским суверенитетом, а также с международным правовым суверенитетом. Краснер также делает важное замечание: названные четыре аспекта суверенитета могут поразному сочетаться на практике. Субъект может располагать всеми четырьмя «видами» суверенитета, а может и только некоторыми из них[22].

Число новых определений или уточнений к старым неуклонно растет по мере изменения сущностного значения, вкладываемого политическим и научным мейнстримом в этот термин. Однако, если одной и той же категории даются различающиеся дефиниции, научная дискуссия вокруг нее как правило становится бесконечной и чаще всего малополезной.

Из сравнительно новых, но успевших завоевать признание или, по крайней мере, научную популярность авторов измененных, обновлен-

ных и порой «инновационных» дефиниций на Западе можно выделить Т. Брикстера[23], С. Вебер[24], Дж. Томпсон[25] и др.

Представители практически всех подходов соглашаются с существованием дихотомии внутреннего и внешнего суверенитетов, хотя и расходятся во мнениях об их границах и легитимности распространения или ограничения последних.

Внутренний суверенитет в том аспекте, в котором его изучает государственное право как отрасль большой юридической науки, базируется на концепте *полновластия государства на своей территории.* Председатель Конституционного Суда России д.ю.н. В. Зорькин констатирует, что «несмотря на глубокие и многочисленные изменения, происходящие в мире в последние полтора десятилетия, государственный суверенитет остается основой конституционного строя большинства государств»[26]. При этом он делает важную оговорку, подчеркивая, что «сегодня объем суверенитета демократических правовых государств существенно ограничен внутренними и внешними факторами, а также правовыми нормами. В то же время положения, закрепленные вестфальскими мирными договорами, остаются незыблемыми, в том числе и в Российской Федерации: верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти на территории государства, независимость в международном общении, обеспечение целостности и неприкосновенности территории»[27].

Объективная реальность переуступки странами и народами (или изъятия у них) прежде безусловно принадлежавших только им суверенных прав и привилегий в пользу наднациональных и неких ускользающих от точной идентификации «общественно-гражданских» акторов, резко усилившаяся в условиях глобализации, породила появление новых, «модернизированных» толкований и, как следствие, дефиниций.

Все большую популярность в западной литературе приобретает термин «разделенный суверенитет» (*divided sovereignty*), использование которого всячески популяризируется и поощряется научными сообществами и изданиями на Западе. Он быстро попал в число терминов и определений, используемых, например, таким авторитетным изданием как «Британская энциклопедия» (*Encyclopaedia Britannica*). В ней его появление и сущность объясняются тем, что «рост демократии наложил серьезные ограничения на власть суверенных и правящих классов. Усиление взаимозависимости государств ограничивало принцип силы в международных делах. Граждане и политики в целом признали, что не может быть мира без закона и что не может быть закона без некоторых ограничений суверенитета. Поэтому они начали объединять свои суверенитеты в той мере, в какой это было необходи-

мо для поддержания мира и процветания, например в Организации Североатлантического договора (НАТО), Всемирной торговой организаций (ВТО) и Европейском Союзе (ЕС); суверенитет во все большей степени осуществляется от имени народов мира не только национальными правительствами, но также региональными и международными организациями. Таким образом, теория разделенного суверенитета, впервые разработанная в федеративных государствах, стала применяться в международной сфере»[28].

Концепция «разделенного суверенитета» подводит основы правового фундамента под обоснованность и легитимность использования иностранными акторами санкций по адресу к прежде непререкаемо суверенных участников международного сообщества. При этом невольно или намеренно размывается граница в вопросе добровольности или недобровольности такого делегирования последними части своего суверенитета или правомерности его нарушения в случае неготовности участника международных отношений «делиться» суверенитетом и передавать вопросы, относящиеся к его суверенным полномочиям, на суд и волю внешних игроков.

Российские правовики предпочитают рассматривать этот вопрос как проявление «демократизации международного права». К.К. Кожевников считает, что следует говорить о демократизации концепции суверенитета, ее уточнении и расщеплении на сущностный и функциональный элемент. Первый (сущностный) включает в себя традиционное понимание этого «правового качества» государства как верховную власть государства внутри страны и независимость вовне. Второй элемент (функциональный) представляет собой содержание суверенитета, т.е. сами права, которые включены в концепцию суверенитета. Именно эти права и участвуют в осуществлении международного взаимодействия, позволяя государствам заключать и прекращать международные договоры, образовывать международные организации и выходить из их состава. Именно эти права и могут быть ограничены, переданы или иным образом использованы государством в ходе осуществления международного сотрудничества, оставляя при этом незыблемым само свойство суверенитета государства[29].

Эта мысль российского правоведа резонирует с острой ремаркой академика Е.М. Примакова, сделанной в 2012 г. на Петербургском экономическом форуме: «Расстояние между суверенитетом и демократией существует: чем больше демократии, тем меньше суверенитета»[30].

Собственно говоря, именно в таких ситуациях чаще всего (но не исключительно в них) встает вопрос об использовании санкций про-

тив непокорных[*]. И здесь, на наш взгляд, принципиально важным становится вопрос об источнике легитимности принятия решения о международных санкциях, поскольку одно дело – ограничительные меры, вводимые наднациональным органом, которому объект санкций делегировал такое право (скажем, Совету Безопасности ООН в силу принятия Устава ООН при вступлении в эту организацию), а другое – попытки «перехвата» части суверенных прав организациями, чьи внутренние нормы не распространяются на носителя национального суверенитета (например, НАТО, ЕС и т.п.). Последнее относится и к попыткам распространения юрисдикции национальных правовых норм на территории суверенных государств в нарушение основополагающего принципа права *par in parem non habet iurisdictionem*[**].

Относительно «менее развитые» страны, с небольшим опытом независимой национальной государственности и ограниченными ресурсами для полноценного суверенного развития, а к ним относится большинство стран Африки, в этом плане особо уязвимы.

В середине XX века завоевание государственного суверенитета являлось высшей самоцелью если не для большей, то, по крайней мере, крайне значительной части населения планеты. Под национальным суверенитетом (суверенитетом нации) понималось полновластие нации, ее политическая свобода, «обладание» реальной возможностью целиком и полностью распоряжаться своей судьбой, в первую очередь способностью политически самоопределиться, включая отделение и образование самостоятельного государства. Как считали тогда советские исследователи, полновластие нации проявляется в «решении вопросов, касающихся ее национальной свободы, государственно-правовой организации, взаимоотношений с другими нациями, развития всех сторон национальной жизни. Каждая нация может сама определять свою судьбу, причем ей не могут навязываться решения извне»[31].

В какой степени отрезок суверенного развития стран Африки протяженностью более половины столетия соответствовал такому толкованию свободы и национального суверенитета?

После провозглашения независимости неоколониализм, под видом включения неокрепшего молодого государства в систему «цивилизованных» и «современных» международных отношений, сразу же опу-

[*] Во избежание недопонимания подчеркнем, что данная мысль автора, как и указано в тексте, относится именно к *суверенным* субъектам международных отношений, а не к отдельным гражданам и/или организациям. Поэтому автор не ставит под вопрос легитимность введенных СБ ООН санкций или сходных мер в отношении, например, террористов или террористических группировок.

[**] Равный над равным не имеет юрисдикции (*лат.*).

тывал новорожденного изощренной системой неравноправных политических, экономических, правовых и социально-культурных условий, норм и правил поведения, обеспечивающих сохранение эксплуатации и зависимости народов.

Новые национальные лидеры и интеллектуальная элита Азии, Африки и Латинской Америки, которые в 1950–60-е годы вели свои народы на борьбу с колониализмом, обещая после его слома лучшую жизнь, были крайне заинтересованы в нахождении причин отсталости и подчиненности, сохраняющихся, несмотря на крушение колониальных режимов и на все предпринятые усилия.

Молодые люди, получившие образование на Западе, как, впрочем, и те, кто учился дома по наспех подрихтованным, но все еще очень английским или французским учебным курсам, были подвержены сильному влиянию Ф. Фанона и Ж.П. Сартра, а позже, вошедших в моду постструктуралистов – М. Фуко, Ж. Деррида, Ж. Делёза В то же время их воодушевляли «черные властелины сердец и умов Третьего мира» – К. Нкрума[32], П. Лумумба[33], Л. Сенгор[34], Дж. Ньерере[35] и др.

Мощнейшее влияние на умы и сердца лидеров антиколониальной борьбы, а позднее начавших складываться национальных элит молодых африканских стран оказала марксистская теория и зримый пример социалистических стран во главе с Советским Союзом, шагнувших от послереволюционной нищеты и послевоенной разрухи к обществу массового достатка. Конечно, в силу уровня подготовки и местных условий эти теория и практика в большинстве случаев понимались и интерпретировались с изрядной долей «африканской специфики». Так или иначе, но на ранних этапах становления суверенной государственности почти для всех африканских стран идеи национализации собственности, аграрной реформы, разной степени, но тем не менее реального обобществления производства и/или перераспределения национального богатства, социальные преобразования в пользу широких слоев коренного населения стали основой стратегий развития и повседневной реальностью.

Борьба за реальный национальный суверенитет, в том числе в вопросах экономического развития, и уверенность в возможности, опираясь на поддержку стран мировой социалистической системы, вырваться из состояния неоколониальной зависимости было у молодых африканских государств единым. Это, однако, не было тождественно желанию всех стран покинуть мировую капиталистическую систему. Многие лидеры и национальные элиты ключевых стран континента (Марокко, Нигерия, Кения, Берег Слоновой Кости, Заир, Габон и др.) строили свои стратегии на неизменности пребывания в ней и только желали изменить свое положение внутри нее.

Когда пассионарная вспышка действия – изгнания колонизаторов – пошла на убыль, настало время смены парадигм общественного развития, ключевым приоритетом становится выявление его возможных созидательных ориентиров и альтернатив[36].

Колониальность у всех вышеназванных новых школ и теорий является корнем, условием и, одновременно, главным механизмом продолжающейся социально-экономической и духовной эксплуатации. В том, что она не преодолена, несмотря на провозглашение независимости, смену государственного строя, а также массу проводимых реформ, в сохраняющейся колониальности, объективной сутью которой является продолжающаяся эксплуатация некогда колониальной периферии узкой группой высокоразвитых государств, а субъективным выражением – принятие и подчиненность западноцентричным моделям и иерархиям и кроется причина сохранения отставания, зависимости, «вторичности» всех преобразований и невозможности рывка вперед в развитии.

Само содержание суверенитета и развития, путей их реализации и возможных ограничителей сформировано и воплощается в рамках идей, методами и с использованием критериев, сформированных некогда Западом и созданных им в своих специфических условиях и, главное, исходя из своих интересов. Западу удалось привить остальному миру идею, что все эти параметры научно обоснованы, и потому якобы универсальны. Более того, за отклонение от них страны и их народы должны подлежать наказанию, в лучшем случае подвергаться презрению и остракизму. Готовы ли мы это признавать или нет, но большая часть человечества, в том числе в развивающихся странах, приняла такую точку зрения. Именно этот факт позволил односторонним санкциям в отношении целых стран и народов стать ныне едва ли не нормой реальной политики.

Посредством колонизации (не только территориальной, но в основном через нее) остального мира Запад разрушил альтернативные «незападные» системы координат и способы бытия, привив мысль, что поскольку он сильнее в военном отношении, располагает рядом совершенных технологий и не слишком строг в ограничении человеческих устремлений и некоторых распространенных слабостей элит, то именно он, Запад, находится на более высокой ступени развития, а потому обладает естественным правом и необходимыми возможностями определять пути развития человечества и судьбы «отстающих» от его уровня народов и цивилизаций.

Любые отличные от его модели знания, бытия, ориентиры и цели развития по определению хуже того, что он создал и распространил по всему миру, а потому «вестернизация» – единственно верный магист-

ральный путь развития человечества. Именно в силу восприятия «вестернизации» как волшебного ключа, а точнее универсальной отмычки, подходящей для открытия всех запертых дверей к прогрессу, богатству и благоденствию, туземные режимы и проводят различные реформы и преобразования, большинство из которых по исполнению лишь усугубляет неоколониальную зависимость.

С распадом СССР и переходом его союзников в стан Запада лозунги борьбы с неоколониализмом постепенно отошли на второй план. Отныне весь пафос и усилия по деколонизации стихийно или управляемо переводятся в нематериальные и имитационные области – борьбы с колониальностью в кино, литературе, театре, изобразительном искусстве, особенно в скульптуре, лингвистике, а также в сознании, репрезентации, самоидентификации.

Исчезли два лагеря мирового противостояния. Один из них, в силу своего состава и груза своей истории был однозначно колониальным и затем стал неоколониальным. Другой, в силу своих идейных установок, революционности и реального вклада в разрушение колониальной системы считался антиколониальным, антинеоколониальным и антиимпериалистическим. Но он пропал, оставив после себя гибридных в идейно-классовом отношении китайского исполина, вьетнамского дракона и горстку отнюдь не благоденствующих экономик вроде КНДР и Кубы.

С исчезновением двух конкурирующих мировых экономических систем сам собой завершился и этап борьбы с *неоколониальный* эксплуатацией освободившихся стран, поскольку последняя, не меняя целеполагания, изменила и обновила свои формы и методы. Прекращение деления мира на два относительно самодостаточных и автономных лагеря убрало главное препятствие, сильно тормозившее победное шествие глобализации по всей планете. Для победителей в Холодной войне, наконец, открылась возможность снять клеймо «империалистических хищников», «проповедников колониализма» и «проводников неоколониализма», противостоящих молодым освободившимся государствам. Путем включения в число последних бывших социалистических стран Запад сам технически отпустил себе в глазах мира грех колониализма, обвинив в нем и тех, кто идейно и на практике все это время бился против него. Колониальность обретает новые интерпретации, а заодно и второе дыхание.

Внутри теперь уже неразделенного на два лагеря, а по сути, ставшего на время монополярным мира теперь происходит перестройка системы всего комплекса мировых взаимоотношений с учетом глобального доминирования Запада, возглавляемого США. Это включает замену набора старых изношенных и ставших одиозными инструмен-

тов неоколониализма (типа «программ структурной адаптации») на целостную систему такой эксплуатации через механизмы глобального управления и информационного доминирования, настраиваемые победителями в Холодной войне.

Отныне государственные границы должны окончательно перестать быть препятствием для эффективной эксплуатации природных и человеческих ресурсов в мировом масштабе. Этот транзит еще пару-тройку лет назад носил неспешный характер эволюционного реформирования действовавших с 1960-х годов институтов неоколониализма и осторожного выстраивания новых ***пост-неоколониальных*** связей и зависимостей. Начиная с 1990-х годов в рамках этих отношений произошел редкий в истории по своим объемам перелив национального богатства с Востока на Запад, количественно сравнимый с масштабами вывоза испанскими конкистадорами золота индейцев, приведшим в XVI веке к Революции цен в Старом Свете, или с ограблением колониальной Индии за весь период британского владычества.

Первоначальная неспешность в формировании новой ткани **постнеоколониальной зависимости** во многом объяснялась возникшей иллюзией «конца истории», незыблемого векового характера установившейся монополярности – «Американского века». Однако ситуация в сравнительно короткие, с исторической точки зрения, сроки начала принципиально меняться.

К этому времени восходящие центры силы, прежде всего принадлежавшие к колониальной и полуколониальной периферии, – КНР, Индия, Бразилия, Индонезия, но также «поверженная в Холодной войне» Россия и некоторые другие страны стали обретать новую значимость в глобальном балансе сил, как с точки зрения экономического веса, так и политического влияния.

В мировой экономике и в международном разделении труда их роль и место стали медленно, но верно меняться. Они начали претендовать на более значительную долю конечного объема глобальных ресурсов и оставлять в своем распоряжении все большую часть вновь создаваемого мирового дохода. Сохранение и усиление такого тренда чревато для прежнего колониального Центра не просто недополучением прибылей. Возникает опасность системного и последовательного выравнивания и сближения жизненных стандартов и уровней развитого и развивающегося мира в ходе относительного снижения этих долей у первых и повышения у вторых.

Для демократических политических систем такая опция неприемлема. Поскольку их функционирование строится на регулярной сменяемости власти в результате свободного волеизъявления избирателя, такой тренд означает кризис власти, системный и перманентный поли-

тический кризис. Ни при каких условиях массовый избиратель в западных демократических странах не согласится с перспективой устойчивого *снижения стандартов своей жизни* даже в силу объективных трендов развития мировой экономики или в интересах справедливого улучшения ситуации в странах «третьего мира».

Между тем такие тенденции уже обозначились. (Возможно, в США мы ныне видим первые подтверждения этой гипотезы). Как отмечает академик А.А. Дынкин, «нарастание конфликтов и глобальной конфронтации – это результат исчерпания “социального контракта”, который действовал в западных обществах с начала 60-х годов прошлого века. Его суть была проста: каждое следующее поколение жило лучше, чем предыдущее. Дети имели больше возможностей, чем родители. Этот тренд окончательно сломался, начиная с кризиса 2008 г. Сегодня надо искать что-то другое»[37].

В эпоху кризиса позднефеодальной и раннекапиталистической Европы аналогичный кризис длительного устойчивого падения жизненного уровня (тогда в основном из-за относительного перенаселения и нехватки земли) был в целом разрешен как раз за счет колониальных войн, захвата чужих земель и создания глобальных колониальных империй. В последующем он решался через попытки ревизии карты колониального раздела мира и через мировые войны. С появлением ядерного оружия подобный способ стал слишком рискованным.

У государственных и негосударственных акторов, безраздельно доминировавших в мире в последние десятилетия, подъем новых глобальных игроков, конечно же, вызывает стремление сдержать, или максимально воспрепятствовать восхождению конкурентов. Страны Запада, особенно США, видят в усилении прежней колониальной и нынешней полуколониальной периферии прежде всего покушение на свою доминирующую роль в мироустройстве XXI века и ограничение их ресурсных, конкурентных и идейных позиций в мире.

Навязывание пост-неоколониальных отношений – едва ли не единственный выход для Запада из сложившегося положения. Классический колониализм решал главную задачу – гарантировать растущей промышленности метрополии доступ к сырьевым ресурсам. Неоколониализм конца прошлого века предполагал вынос западными монополиями производства на периферию – ближе к источникам сырья, трудовых ресурсов и в юрисдикции с необременительным экологическим законодательством.

В условиях пост-неоколониализма главным мотиватором становится приближение производства к потребителю. Это реализуется двумя путями: физическим переносом производства (в обратном направлении по сравнению с этапом неоколониализма) и прямым или относи-

тельным сокращением «транспортно-инфраструктурного плеча» между производителем и потребителем как за счет развития транспортно-коммуникационных возможностей, так и за счет внедрения инновационных средств оптимального по времени и затратам получения требуемого потребителем продукта.

Характер происходящей трансформации миропорядка определяется рядом новых фундаментальных процессов в мировом экономическом базисе: существующие цепочки создания товарных стоимостей стали относительно менее экспорториентированными, трансграничная торговля услугами растет в 60 раз быстрее товарной, и в ней в сумме создаются бóльшие стоимостные объемы, сравнительное преимущество в дешевизне рабочей силы, в отличие от 1990-х годов, теперь генерирует менее пятой части стоимости мировых товаропотоков[38].

В этом плане демографические факторы в сочетании с растущей покупательской способностью населения делают восходящие экономики (сейчас больше Азию, а с середины XXI века Африку) крайне привлекательными и перспективными для инвестиций и производств. В то же время очевидна и спираль возврата на качественно более высоком уровне некоторых особо доходных или стратегических производств в страны бывшего колониального Центра.

Само по себе оформление отношений пост-неоколониализма не означает их безальтернативности и неизбежности для восходящих и развивающихся стран. И на предшествующем этапе неоколониализма, основанном на колониальности отношений с Западом, существовала альтернатива в виде возможности развития связей со странами социалистического лагеря или в рамках отношений Юг-Юг. Видимо, и в наши дни возможно изыскать приемлемые альтернативы.

Впрочем, и однополярная конструкция мироустройства как перспектива не списана еще со счетов полностью, по крайней мере, Соединенными Штатами. США пытаются сохранить свое имперское могущество и ускользающее «статус-кво начала XXI века» с помощью силовых инструментов, напоминающих колониальную политику канонерок.

Как следствие, к концу второго десятилетия нынешнего века, когда информационные технологии позволили массово, быстро и точно воздействовать на общественное бытие и сознание, произошло резкое ускорение вялотекущих процессов, выразившееся в обострении того, что в эпоху классических *colonial studies* именовали межимпериалистическими противоречиями. Происходящие транзиты еще более ускорила вспышка COVID-19 и труднообъяснимые действия правительств ведущих мировых держав, на время застопоривших функционирование экономик, суммарно создающих до трех четвертей глобаль-

ного ВВП[39]. Последовавшие далее внутренние и международные процессы утверждают нас во мнении, что описанной выше эволюционной тактике введения пост-неоколониальных отношений пришел конец – развернулась силовая ломка недостаточно быстро трансформирующихся производственных и межгосударственных отношений доминирования и подчинения в мире, носящая революционный характер.

У глобальных отношений пост-неоколониализма при сохранении единой сути множество конкретных новых форм и проявлений. Однако главной отличительной чертой этой фазы ограничения суверенности, сохранения зависимости и продолжения эксплуатации одних государств другими в новых условиях и на новом уровне становится *глобальность и «неселективность»* зависимости и эксплуатации. Отныне это уже не исключительно взаимоотношения бывших колоний с их метрополиями. Эта модель отношений распространяется и на прежде независимые страны и даже крупные державы.

Другими словами, мы *сталкиваемся с обновленным неоколониализмом, распространяемым не только на постколониальную периферию, но и на весь мир* с использованием новейших информационных технологий, расширяющих возможности манипулирования на всех уровнях, включая ломку общественного сознания, национальной идентичности и целей развития. И если в производственной сфере, по крайней мере, для новых экономически весомых игроков, таких, как Китай, Индия, некоторые страны ЮВА, создается реальная возможность противостоять постколониализму, то в сфере общественного сознания и ценностной системы координат, все более определяемых фейками виртуальной реальности и воспевающих общество потребления, шансы Запада намного выше.

Для мировой экономики и международных отношений на этом этапе становятся характерными отношения *«квазиколониальности»*, означающие фактическую эксплуатацию независимых государств и народов посредством ограничения их суверенитета в вопросах принятия решений и организации общественной жизни и экономических отношений, в области производства материальных и нематериальных благ, в технико-экономической сфере и в организационно-управленческой области, выборе путей и направлений социально-экономического развития или ценностной ориентации.

При этом утрачиваются характерная для прежних этапов направленная устремленность и «географическая векторность» колониальности. В условиях пост-неоколониализма речь идет уже не о закабалении определенной страны другим государством или, как на стадии неоколониализма, компаниями бывшей метрополии другой страны в целях получения доступа к ее определенным ресурсам. В условиях

глобализации с сокращением властных функций национального государства и сужением границ суверенитета, передачи многих прав принятия решений и контроля с национального на надгосударственный уровень, нарастанием прозрачности границ и свободы движения людей и капитала размывается прежний формат колониальности при сохранении, однако, ее двуединой сущности – эксплуатации и несвободы.

Таковы отличительные характеристики и главное содержание практически наступившего уже этапа пост-неоколониализма – обновленного и качественно усложнившегося неоколониализма, распространенного не только на постколониальную периферию, но на весь мир.

У пост-неоколониальных международных отношений может обозначиться множество конкретных новых форм и проявлений, но при этом их суть будет оставаться неизменной. Они не могут быть не чем иным, как отношениями доминирующего и подчиняющегося, диктующего свои требования и условия и выполняющего их, судьи и ответчика, и, в конечном итоге, – господина и слуги. В фундаментальном смысле это отношения колониальности в новых условиях и новой обертке, соответствующие этапу победившей глобализации, этапу цифровизации и витуализации бытия.

Логической ответной реакцией на пост-неоколониальность становится задача новой деколонизации, предполагающая многовариантность и свободный выбор путей и моделей развития, сохранение своей идентичности, собственной системы ценностей, исторической памяти, культуры, науки и языка. Носителями и исполнителями этих целей не может стать никто, кроме народов суверенных государств, чья воля выражается соответствующей позицией и действиями их элит. В условиях Африки – национальных элит африканских стран, под которыми мы в настоящей работе подразумеваем количественно ограниченные группы лиц, претендующих на власть, престиж или право управлять (руководить) другими людьми или обществом в целом на основании ряда критериев, вольно или невольно признаваемых значительными сегментами этого общества. Уточнение о возможно «невольном» признании групп людей или отдельных индивидуумов членами элиты позволяет показать, что к политическим элитам следует относить не только группы людей, находящихся у власти, но и влиятельных оппозиционеров, и признаваемых лидерами или обладающих соответствующим престижем в обществе членов так называемых контрэлит. С другой стороны, в широком смысле властные элиты включают не только представителей формальной политической власти в стране, но, видимо, всех, кто обладает в данном обществе реальной властью, признаются в качестве таковых и пользуются в нем соответствующим престижем и влиянием.

По своему социальному происхождению, образованию и занятиям элиты исторически находятся в более привилегированном положении, чем неэлитные группы населения. Из этого вытекает, что для сторонников сохранения привычно функционирующей в интересах Запада системы глобальных взаимоотношений способность эффективно воздействовать на национальные элиты становится важнейшей сверхзадачей. Санкции в этом отношении не единственный, но крайне важный инструмент.

1.2. Санкционное и регулятивное таргетирование: вопросы теории

Для воздействия на суверенные государства и их национальные элиты в последние годы Запад все шире использует ассиметричные и гибридные методы, занимающие промежуточное место между силовыми и несиловыми средствами давления. К таким, можно сказать, «парасиловым» методам относятся различные односторонние или групповые санкционные механизмы, правовые рестрикции и угрозы экспроприации собственности в отношении представителей национальных элит. Большую роль в наборе прикладных инструментов воздействия играют действия по маргинализации оппонента, его очернению, запуску мощных потоков разноречивой информации с огромной долей негатива, которая, даже будучи впоследствии опровергнутой, оставляет за собой шлейф подозрений в отношении объекта информационных атак.

В наши дни давно и досконально изученный[40] теорией международных отношений (ТМО) традиционный подход акторов к глобальным играм с нулевой суммой обогатился новыми оттенками и характеристиками. Обычная доминанта линейности взаимных реакций акторов, действующих по принципу «зуб за зуб», начала дополняться, а затем все более уступать место *асимметричности.*

Такое усложнение взаимного реагирования объясняется многими причинами. В их числе главным, по-прежнему, остается фактор военного баланса сил, опасность в условиях ядерного мира прямолинейных атакующих военных или квазивоенных действий (концентрация войск, повышение уровня готовности и т.п.) в отношении мощного соперника, что, впрочем, полностью не исключает таковые.

С другой стороны, не последнюю, а возможно, и все более важную роль играет сложившееся представление государственных акторов о слабых сторонах противника, удар по которым может, по мнению его инициатора, нанести сопернику сокрушительный ущерб или, по крайней мере, сковать его активность, ограничить возможности дальней-

шего укрепления мировых позиций. Именно такие соображения и оценки закладываются в основу выбора типа и вектора ассиметричных действий ключевых акторов на мировой арене.

Характеризуя «ассиметричность» реагирования как «новые оттенки или характеристики походов» в международных делах, автор совершенно не имеет в виду, что таковые вовсе не существовали в прошлом. Как вид ответных реакций и действий они время от времени имели место на всем протяжении истории межгосударственных отношений и описаны в научной литературе[41].

Качественно новыми нам видятся масштабы и системность использования ассиметричных и гибридных действий в последние десятилетия, а главное – их превращение в наши дни в *одну из ведущих форм давления и принуждения на мировой арене,* превосходящую по эффективности угрозу потенциального применения силы и почти равную в этом отношении реальным силовым действиям.

Санкции, несмотря на их разное структурирование, классификацию и декларированную вариативность их конкретных задач (принуждение, сдерживание, сигнализирование), почти всегда содержат все три названные целевых установки, которые в свою очередь становятся важным элементом ассиметричного воздействия на объект санкционных действий (потенциального противника).

В юриспруденции термином «санкция» обозначают часть правовой нормы, указывающей на последствие, наступающее в результате нарушения диспозиции нормы, т.е. дозволения, предписания или запрета для субъекта, которому адресована правовая норма. Исходя из своего юридического смысла международные санкции – последствия, которые наступают при нарушении государством, его организациями или гражданами адресованных им дозволений, предписаний и запретов.

Однако принцип национального суверенитета сильно сужает, а в рамках многих толкований полностью не допускает вопроса о правомерности кому-либо адресовать дозволения, предписания и запреты народам суверенных и независимых наций (за исключением, естественно, тех, которые те принимают на себя сами).

Сложности философского осмысления этих коллизий в конечном итоге выводит нас на вопрос о свободе воли народа и правомерности (а в более узком смысле – легитимности) ее ограничения. Санкция в этом контексте по определению противоречит абстрактному пониманию полной свободы поведения, формально выступая в качестве «внешнего наказания» за ее проявление.

Санкции в контексте международных отношений – это коллективные или односторонние принудительные меры, применяемые государствами или международными организациями к таргетируемому объек-

ту, которым в зависимости от обстоятельств может быть государство, организация (группировка, движение и т.п.) или физическое лицо. В зависимости от конкретного типа вводимых ограничений (запретов) они по «технике исполнения» могут быть дипломатическими, визовыми, экономическими или иными. Для того, чтобы такие действия квалифицировались именно как международные санкции, с точки зрения теории права, необходимо выполнение двух условий: а) вводимые инициатором меры должны быть принудительными, и б) конечная их цель должна иметь политический (в широком смысле) характер. В связи с этим, неправильно было бы, например, относить к международным санкциям введение повышенных и даже запретительных пошлин на импорт какого-либо товара с целью рутинной защиты внутреннего рынка. Однако, если та же техническая мера вводится, самостоятельно или в пакете с другими экономическими мерами для достижения определенных внешнеполитических/геоэкономических целей (например, подорвать экономику страны-жертвы, вызвать беспорядки, добиться смены режима), то в этом случае речь идет именно о международных санкциях.

При этом прилагательное «международные» в сочетании со словом санкции может придавать определяемому существительному два значения. Первое – принятое общее разговорное обозначение того, что речь идет о ситуации или действиях, относящихся к сфере отношений между разными странами или их субъектами. Легитимными санкциями в области международных отношений в отношении государственных акторов являются те, которые вводятся во исполнение решений Совета Безопасности ООН.

В качестве легитимных санкций по своему смыслу рассматриваются также принудительные меры, вводимые при определенных обстоятельствах и с соблюдением оговоренных процедур организациями и институтами в отношении своих членов. Такие санкции предусмотрены, например, уставами ЕС и Африканского Союза. В этом случае страны-члены, вступая в организацию, добровольно принимают ее уставные документы и считают их положения легитимными и обязательными к исполнению. Чаще всего, само «наказание» выражается в виде отстранения от работы и голосования в органах объединения, неполучении его финансирования, а в крайних случаях более жестких мер коллективного реагирования.

В современной научной и шире политической литературе легитимным международным санкциям, вводимым ООН, противопоставляются так называемые односторонние санкции, которые вводятся государствами в отношении таргетируемого объекта по собственной инициативе и без соответствующего решения этой Организации. США, стра-

ны ЕС и некоторые другие государства Запада довольно часто автономно или коллективно вводят санкции в обход Совета Безопасности ООН. Такие санкции вне зависимости от количества присоединившихся к ним государств, с точки зрения международного права, все равно квалифицируются как односторонние.

Будучи нелегитимными, с точки зрения международного права, односторонние санкции могут рассматриваться как один из видов гибридных угроз, транслируемых странами Запада, в том числе в рамках своих союзнических отношений, на оппонентов в мире. Их воздействие затрагивает не только внутренние вопросы политики и принятия решений в стране-объекте, но и дипломатическую сферу, сферу международного правосудия и арбитража. Хотя формально это не декларируется, но по умолчанию смысл санкций – вмешательство в экономические, политические и социальные процессы в стране-объекте. Конечной целью санкционного воздействия, таким образом, может быть: а) изменение той или иной линии поведения (политики правительства) объекта; б) дестабилизация, создание хаоса или ослабление его позиций; в) смена режима – физическая замена главных действующих лиц или «виртуальная» – кардинальная смена курса при сохранении видимости старой власти или ее преемственности.

В практике применения санкций стран Запада в отношении африканских государств наиболее распространенными видами санкций являются экономические санкции и ограничения на въезд. Экономические санкции ныне являются одним из главных «парасиловых» инструментов давления в дипломатии Запада. Он широко используется не только в отношении освободившихся стран, но и для «сдерживания» России, Китая и даже в отношениях между США и их союзниками.

В западной научной литературе в качестве классического определения экономических санкций используется упрощенная дефиниция, предложенная Г. Хуфбауэром и соавторами в 1990 г.: «направленные на достижение политических целей ограничения, вводимые правительством на обычную торговлю или отношения помощи»[42]. Поясняя механизм этого действия «на пальцах», авторы говорили, что экономическими санкциями должна считаться любая ситуация, когда правительство (санкционер) приостанавливает какие-то виды экономического обмена и требует от таргетируемого объекта очевидно политические уступки за их восстановление. При этом авторы определения прямо оговаривали, что торговые или тарифные войны в качестве санкций рассматривать нельзя.

Известный американский исследователь санкций Д. Дрезднер (D.W. Drezdner) разработал простую теоретико-игровую модель принуждения жертвы при помощи экономических санкций. С ее помощью он

доказывал, что и «страны-санкционеры», и «мишени» экономического принуждения изначально закладывают в парадигму своего поведения ожидание будущего конфликта, а также упускаемые краткосрочные альтернативные издержки* принуждения. Конфликтные ожидания, согласно его теории, парадоксальным образом влияют на события принуждения. Во-первых, санкционеры, ожидающие частых конфликтов с жертвой, будут с большей готовностью инициировать экономическое принуждение, даже если такие усилия обходятся им дорого. В свою очередь потенциальные санкционеры, которые не ожидают множества конфликтов с жертвой, будут угрожать ей санкциями, только в том случае, если в их результате жертве придется нести потери, превышающие определенный минимальный уровень, и от них она существенно пострадает. Хотя уверенность санкционера в неизбежности будущих столкновений может заставить его предпочесть более жесткую стратегию принуждения, что также снижает его способность добиться встречных уступок. «Государства-мишени» в свою очередь, ожидая усиления конфликтов с санкционером, будут менее готовы идти на уступки. Это приводит к парадоксальной ситуации, когда атакующая сторона (санкционер) получает наиболее благоприятную для себя отдачу от введения санкций, если он в меньшей степени заботится о получении каких-то конкретных уступок или о репутационных соображениях. Это явление получило наименование «парадокс Дрезднера»[43].

Помимо классификации санкций по критериям их эффекта и типа используемого инструмента, все санкции можно также условно разделить на две большие «причинно-временны́е» категории: на те, что непосредственно касаются прошлых обстоятельств, их можно назвать «санкциями-возмездием» (например, в отношении лиц, виновных в имевшем в прошлом место акте геноцида, или в отношении детей бывших диктаторов) и те, что направлены на прекращение нынешнего положения дел и, таким образом, обращены в будущее. К категории последних относятся санкции «для поддержки демократии» и санкции, имеющие целью смену режима.

Американский исследователь санкций болгарского происхождения Н. Маринов, ставший ныне одним из признанных на Западе исследо-

* *Альтернативные издержки* (также «*издержки упущенной выгоды*» или «*издержки альренативных возможностей*») – экономический термин, относящийся к теории принятия решений. Им обозначают упущенную выгоду (в частном случае – прибыль, доход), происходящую в результате выбора одного из возможных альтернативных вариантов использования ресурсов и, тем самым, отказа от других возможностей. Величина упущенной выгоды определяется полезностью наиболее ценной из отброшенных альтернатив.

вателей санкций, направленных на смену политического режима, описывает механизм их действия следующим образом. Одно государство (эмитент санкций) стремится получить от объекта санкционного воздействия уступки, «взяв в заложники» нечто, представляющее для объекта ценность. Уступка требованиям санкционера имеет для объекта свою, как правило, высокую цену. Это значит, что руководство страны-объекта согласится ее заплатить только в том случае, если издержки неподчинения окажутся выше платы за уступки. «Режим» уступит только в том случае, если расплата за неподчинение окажется для него более накла́дной, чем издержки от удовлетворения требований санкционера. При этом следует иметь в виду, что и у инициатора санкций в этой ситуации возникают издержки. Ему есть смысл сохранять санкции только в том случае, если итоговый баланс в описанном уравнении складывается в его пользу[44].

Согласно большому числу, если вообще не большинству, современных исследований по теории санкций как инструмента внешней политики, наиболее распространенной декларировавшейся целью международных санкций, вводившихся после окончания Холодной войны Соединенными Штатами, Европейским союзом и другими странами Запада, было стимулирование демократии (либо причина, непосредственно увязываемая с этой мегацелью, например: нарушение прав человека, «неправильный подсчет голосов на выборах» и т.п.)[45]. Понятно, что адресатами таких санкций являлись развивающиеся страны и государства, не входящие в круг «западных демократий» – Россия, Белоруссия, КНР и др. В некотором числе случаев на том же основании вводились санкции международных организаций и объединений – ООН, АС, ЭКОВАС и др.

В то же время некоторые исследователи (например, D. Peksen & A.C. Drury[46]) утверждают, что санкции отрицательно сказываются на уровне демократии в таргетируемых странах. Согласно их аргументации, демократия в странах-объектах начинает страдать, потому что правящие элиты для того, чтобы справиться с возрастающим на них давлением, начинают усиливать репрессии и «закручивать гайки» в тех областях и в отношении тех групп, которые воспринимаются ими в качестве союзников или пособников санкционеров. Поскольку вынести такие репрессивные контрудары они обычно не могут, то вся сила противодействия политических элит обрушивается внутри страны (R.M. Wood, 2008)[47]. Наличие такой взаимосвязи признают многие исследователи на Западе, но при этом с упорством, граничащим с фундаментализмом, одновременно утверждают, что «экономический стресс является одним из самых надежных детерминант демократизации и/или смены режима в авторитарных режимах» (например, C. von

Soest & M. Wahman, 2014[48]; B. Geddes, 1999[49]; B. Bueno de Mesquita & A. Smith, 2010[50]; J. Teorell, 2010).

Говоря о последствиях, R.I. Rotberg (2007)[51]; Ft. Wintrobe (1998)[52] настаивают на том, что авторитарные режимы, как правило, выживают благодаря тому, что совмещают репрессивные стратегии с тактикой допуска в ряды правящей элиты части представителей контрэлит (политика кооптации во власть). Эти же авторы считают, что в случае отсутствия финансовых возможностей для кооптации представителей контрэлиты, авторитарные режимы переходят к еще более репрессивным стратегиям.

Описывая слабые стороны репрессивных стратегий реакции правящих элит на санкции, J. Gandhi & A. Przeworski (2007) утверждают, что таковые, как правило, оказываются менее эффективным инструментом для выживания режима в долгосрочной перспективе, чем кооптация. Характерно, что более ранние работы склонны рисовать в более мрачных тонах перспективы выживания репрессивных и авторитарных режимов в освободившихся странах (M.I. Lichbach, 1987[53]), в то время как оценки более свежих работ по данному вопросу не столь безысходны и бесперспективны. Наблюдается смещение в ожидаемых результатах воздействия экономических санкций от «увеличения поддержки оппозиции и уровня инакомыслия» в сторону «неясных и неоднозначных результатов» и даже возможности консолидации разнородных отрядов элит.

Нужно признать и тот факт, что практические шаги по поддержке или продвижению демократии в странах Африки с помощью санкций или без в конечном итоге подразумевают смену текущего «авторитарного» режима и замену его иным, демократическим, который правда имеет тенденцию в большинстве случаев через определенный промежуток времени повторить судьбу своего предшественника.

Говоря о нацеленности санкций в первую очередь на элиты, мы во многом отталкиваемся от разработок американского исследователя Т. Бирстекера, посвященных вопросам эффективности международных санкций, в первую очередь так называемых точечных, или целевых[54]. Проф.Т. Бирстекер принадлежит к не часто встречающемуся у нас, но весьма распространенному в США разряду ученых-политологов, которые не только пишут фундаментальные теоретические труды, но и привлекаются правительством и законодателями к выработке подходов и практических действий их страны на мировой арене. Американец – видный представитель структурализма в теории международных отношений. Как следствие, его интерпретация мотивации акторов международных отношений, в том числе в вопросах санкций, аргументирована в меньшей мере материально-экономическими кате-

гориями (завоевание рынков, конкуренция, экономический потенциал и т.п.), а в большей – идентичностью, ценностными установками и идеями участников.

Вопросы легитимности, эффективности и морального оправдания введения и поддержания санкций, как нам представляется, также в немалой степени определяются исходными концептуальными воззрениями ученого. Как известно, в конструктивистском дискурсе огромное значение придается интерсубъективным правилам и нормам, совместно конструируемым группами акторов. Как нам видится, именно интерсубъективизм является методологическим обоснованием происходящей ныне фактической терминологической подмены понятия основы мирового правопорядка: с юридически обязывающих норм международного права к мировому порядку, «основанному на соблюдении правил» (*rules-based World Order*).

Конструктивистские подходы транслируются в нормативном распространении своих ценностей и в конечном итоге в конструировании новых социальных реальностей в глобальных масштабах. Санкции нужны для утверждения акторами своих ценностных установок в конкретных странах и регионах и в международных отношениях в целом. В зависимости от полезности и пригодности существующих институтов и действующих «правил игры» для их идей и ценностей акторы либо поддерживают существующий порядок, либо обновляют его под себя.

Акторы конструируют новый мир. Россия, в их глазах, «цепляется» за старый миропорядок, установившийся после Второй мировой войны, где ей принадлежала ключевая роль. Санкции в отношении России становятся инструментом разрушения этого миропорядка и ее низведения с высот глобальной державы. В этом же контексте обосновывается потенциальная возможность необязательного соблюдения якобы устаревших или, согласно видению некоей группы акторов, «неприменимых к данному случаю» ранее установленных норм международного права и отношений, не соответствующих их идейным установкам и ценностям.

Все эти моменты необходимо учитывать при анализе взглядов Т. Бирстекера, относительно эффективности (и легитимности) «точечных» (*targeted*) международных санкций, в разработке дизайна которых он, по некоторым сведениями, принимал непосредственное участие. Главными преимуществами таких «таргетированных» санкций по сравнению со всеобъемлющими ученый видит в их большей гибкости и способности быть адаптированными к меняющейся международной конъюнктуре. Лишь во вторую очередь, Бирстекер видит в них инструмент «точной доводки» мер международного принуждения до определенных целевых страт «наказываемого» общества.

Если речь идет не о всеобъемлющих, а о «точечных» (избирательных) санкциях, то почти всегда декларируется, что они адресованы элитам страны. Однако следует помнить, что национальные элиты весьма разнообразны. Можно говорить о политической, деловой, религиозной, культурной, клановой, кастовой элитах различных обществ.

На деле за редким исключением реальным адресатом санкций практически всегда остается власть – политическая, экономическая, идейная. Применять санкции к элите, не имеющей власти в стране, – дело бесполезное, а потому крайне редко имеющее место в мире. Таким редким исключением являются, например, точечные персональные санкции со стороны Украины в отношении представителей российской театральной, кинематографической, артистической и спортивной элиты. Такие санкции, ориентированные на популистский внутренний эффект, не дают Киеву никакого ощутимого дивиденда на международной арене или внутри России, а наоборот вызывают недоумение и насмешки.

1.3. Национальные элиты – мишень и ретранслятор санкционного давления

Для того, чтобы санкции или другие репрессивные меры в отношении национальных элит привели к желаемому эффекту, стране-репрессору необходимо обеспечить выполнение определенных обязательных условий. Нужно правильно определить, на какие именно типы и сегменты элиты ориентированы санкции. Учитывая сказанное, эту задачу можно определить как сегментирование элит и выявление субъектов, обладающих реальной властью. Это проводится не только в отношении физических лиц, но и юридических, конкретных предприятий и структур, и даже целых секторов экономики (в последнем случае подразумевается их значимость для страны). Внутри элит выделяется фокусный слой, который будет в состоянии транслировать свои «потери» либо непосредственно конечному «объекту перемен» (диктатору, политическому, военному или религиозному лидеру, правящей хунте и т.п., тем, кто олицетворяет «режим»), либо который в состоянии стать ведущей силой в достижении поставленных целей (например, смены курса/режима). Он должен, если не удастся решить задачу путем «дворцового переворота», мобилизовать против действующей власти «народные массы». Это означает, что таргетируемая фокусная группа в элите сама по себе должна быть, с одной стороны, достаточно сильна для коллективного воздействия на власть, а с другой, уязвима и манипулируема извне настолько, что решилась бы на потенциально рискованные для себя действия.

Из сказанного вытекает, что сила и характер санкций должны быть такими, что оказавшиеся перед их угрозой представители элиты опасались бы их больше, чем наказания со стороны национальных властей. Сочетание страха перед санкциями и опасения неизбежной кары от властного режима за свое предательство расширяет и усиливает возможности для внешнего политического манипулирования таргетируемыми слоями национальных элит. При прочих равных условиях, повышается их «усердие» по понуждению руководства страны к изменению курса в нужном для инициатора санкций направлении. В более сложных случаях на эту часть элит манипуляторами возлагается задача обеспечения смены режима без прямого военного вмешательства извне. Подобные методики лежат в основе многих удачных сценариев так называемого народного волеизъявления: от распада СССР до успехов технологии «цветных революций» во многих частях планеты.

Следующая схема систематизирует возможные реакции национальных элит на внешнее санкционное давление и возможные диапазоны ответных импульсов.

Таблица 1.3.1. Матрица санкционного воздействия на элиты и их возможных реакций

Тип реакции	От	До
Игнорирование санкций	Активное противодействие санкционным режимам (развитие санкционных производств, оспаривание мер в судах и т.п.)	Пассивное игнорирование
Адаптация к санкциям	Скрытный обход санкций (использование посредников, альтернативных платежных инструментов и схем и т.п.)	Принятие санкционных условий без выполнения выдвинутых политических требований (например, отказ от работы фирмы в Крыму)
Подчинение	Принятие выдвигаемых требований и активное воздействие на власть в необходимом направлении	Активные действия по смене власти

Источник: составлено автором.

В случае если таргетированные манипуляторами слои национальных элит начали активные практические действия по смене режима, но не смогли самостоятельно решить поставленную задачу, то, как показывают примеры Ливии, Сирии, Йемена и др., может последовать

прямое военное вмешательство извне. В этом случае изначальные санкции и другие манипуляционные меры будут служить делу легитимизации внешней агрессии, камуфлируемой под поддержку народа, восставшего против репрессивного/коррумпированного/антидемократического режима на борьбу с диктатурой и т.п.

Национальные элиты уязвимы для политического манипуляционного воздействия извне в разной степени. Степень зависимости определяется конкретными условиями их формирования и особенностями социально-экономического развития их государств. В условиях глобализированного мира, где по сравнению с прежними временами для всех акторов очень высок уровень свободы трансграничных действий (будь то инвестирование, миграция, международные аресты или конфискации), возросли и возможности манипулирования элитами. Болевыми точками для манипулирования представителями последних становятся сохранность их иностранных вложений, судьба заграничной недвижимости, возможность для детей и родственников быть резидентами иностранных юрисдикций, внешнее покровительство, «страхующее» от ареста и т.п. Не удивительно, что национальные элиты становятся естественным объектом для потенциального внешнего давления.

Сила санкционного давления определяется опытным путем. При недостаточности первичных санкционных мер сила давления может постоянно увеличиваться, в пределах, определяющихся экономическим и/или геополитическим потенциалом страны-репрессора.

Т. Бирстекер и его последователи видят преимущество точечных санкций над всеобъемлющими (комплексными) не столько в их большей эффективности, сколько в большей гибкости и возможности манипулирования ими как инструментом на переговорах. Всеобъемлющие санкции необходимо либо сохранять, либо отменять (даже в случае лишь частичного их снятия всеобъемлющие санкции перестают быть таковыми и становятся, пусть ограниченной, но победой соперника). Такое видение целиком ложится в излюбленную переговорную тактику США времен президентства Д. Трампа. В ходе длительных и изнурительных переговоров достигаются определенные предварительные или формальные договоренности, но на заключительном решающем этапе американская сторона выдвигает более жесткие требования.

Этот вариант активно использовался в 2018–2019 гг. в отношении КНДР, Ирана, КНР, Канады и других партнеров по переговорам различного уровня, оказавшимся под действием санкций и ограничений или угрозы их применения. Попытки такого же давления и манипулирования угрозой санкций непрерывно, но безуспешно используются и в отношении России.

В принципе «санкционный парадокс Д. Дрезнера»[55], в своем содержательном смысле вещь самоочевидная. Понятно, что в силу самой их сути экономические санкции (т.е. угроза ограничить или полностью свернуть экономические связи) могут быть значимы и эффективны только в том случае, если таковые (экономические) связи существуют, и их наличие действительно важно для страны-объекта санкционного воздействия. В противном случае их просто не заметят! Россия, например, не вводит компенсационные санкционные контрмеры по ограничению экспорта отечественной высокотехнологичной продукции в США в силу того, что такой товарооборот и без того невелик. Его искусственное ограничение создало бы больше проблем отечественному товаропроизводителю, чем нанесло бы ущерб стране-инициатору антироссийских санкций. Более того, для США такие санкционные меры скорее всего такие действия стали бы стимулом для поиска альтернативных поставщиков или создания собственного импортозамещающего производства, в том числе, возможно, и с помощью переманивания российских специалистов.

При оценке степени эффективности вводимых санкций или предпринимаемых контрмер важен не только объем и разнообразие взаимных связей самих по себе, но и ряд других факторов: оценка реальных средне- и долгосрочных последствий принятия требований страны-инициатора санкций, возможность ассиметричных контрмер, перспективы и пределы внутренней политической стабильности в условиях сохраняющегося и нарастающего давления.

Именно поэтому в перечисленных выше примерах КНДР, Иран, Россия и даже Китай, который в целом достаточно тесно экономически связан с США, выдерживают санкционное давление Белого дома, в то время как близкие к США союзнические им государства, казалось бы, с весьма устойчивыми и успешно развивающимися экономиками, такие как Канада, ФРГ, Швейцария и др., от одной угрозы санкций вынуждены принимать кабальные для них условия Вашингтона в переговорах по целому ряду важнейших для них экономических и финансовых вопросов.

Выясняется, что тесные союзнические отношения и высокая степень военно-технического сотрудничества и интеграции становятся для более слабого государства-партнера фактором повиновения в вопросах международных санкций даже в тех случаях, когда они однозначно наносят больше ущерба этим государствам, чем приносят дивидендов, хотя бы чисто дипломатических или внутриполитических. Такая ситуация сложилась с целым рядом малых и «средних» государств-членов ЕС, по экономике и занятости населения которых сильно ударили российские ответные антисанкционные действия.

Здесь мы действительно наблюдаем парадоксальную ситуацию. Санкции, введенные Брюсселем против Москвы, в итоге *de facto* оказались «внутренними» таргетированными (точнее секторальными) санкциями против аграрного сектора стран ЕС. Сельское хозяйство России, до того задушенное *фактическим* демпингом (если сделать поправку на долю сельхозсубсидий ЕС в цене продукции; с формальной точки зрения такая несправедливая для наших производителей цена легитимизирована условиями нашего участия в ВТО) европейской сельхозпродукции, начало восстанавливаться и расти ускоренными темпами. Многие отечественные производители не только вернули свою долю в сбыте внутри страны, но и вышли на внешние рынки.

По сути санкции, которые должны были выступать в качестве инструмента внешнего давления и принуждения, вопреки ожиданиям инициатора, превратились в инструмент протекционистской внешнеторговой политики для страны-объекта. Более того, с их введением любые протекционистские шаги автоматически превратились в вынужденную ответную меру.

Пример непродуманного, «идеологизированного» и «конструктивистского» использования санкционных инструментов стал одним из самых больших просчетов и внешнеполитических провалов европейской дипломатии после окончания Холодной войны. В настоящее время произошел интересный и весьма красноречивый смысловой транзит в «европейских санкциях» против России.

«Санкционная повестка дня» из атрибута и инструмента утверждения Евросоюза как восходящего, суверенного и самодостаточного субъекта мировой политики постепенно перевела ЕС в категорию «солидарного младшего партнера» США. В 2010-х годах Брюссель был застрельщиком и инициатором антироссийских ограничительных мер на международной арене. Сегодня, внешне сохраняя ореол «приверженности принципам и ценностям», он все чаще вынужден выступать в качестве ведомого, сдав прежние силовые позиции англо-американскому тандему, послушно следуя за ним в рамках североатлантической солидарности.

Возникает вопрос: какова роль непросчитанных до конца неблагоприятных для ЕС последствий его санкционной политики. Здесь речь идет не только о прямом экономическом ущербе от российских контрмер, но и о более широком контексте относительного снижения роли Евросоюза в мировых делах в силу фактического отказа от интенсивного конструктивного взаимодействия с Москвой как одним из ключевых глобальных центров силы.

Одним из ключевых просчетов санкционной стратегии «единой Европы», во многом являющимся следствием многовековой традиции

европоцентристского (да что греха таить и даже колониалистского) мировоззрения, остается высокомерная уверенность, что предпринимаемые в отношении страны-жертвы жесткие ограничительные меры приведут к снижению стандартов жизни в этой стране и, как следствие, либо к смене *курса* ее правительства, либо к смене *самого* правительства.

Такой подход будет работать в отношении любого отдельного государства самого ЕС и многих небольших стран мира, чье само существование и безопасность зависят от успешности связей с внешним миром. Однако при разумной политике местного руководства он не будет работать в отношении крупных самодостаточных экономик мира – США, КНР, России, Индии, Мексики, Индонезии и др. Внушительный оборонный потенциал страны-объекта, как правило, бывает достаточным, чтобы удержать сторонников давления от экстремальных действий по доказыванию своей правоты вооруженным путем. Крайне важны и субъективные факторы: традиции консолидации нации, историческая воля к сопротивлению внешней агрессии, а также способность элит к консолидации, а руководства страны к принятию выверенных и эффективных противомер, зачастую ассиметричного характера.

Для воздействия на суверенные государства и их национальные элиты в последние годы Запад все шире использует ассиметричные и гибридные методы, занимающие промежуточное место между силовыми и несиловыми средствами давления. При прочих равных условиях бóльшая роль отводится работе с национальными элитами «восходящих» держав – «новых игроков», претендующих на значимые позиции в полицентричном мире, а также просто стратегически или геополитически важных стран Африки, Ближнего Востока, постсоветского пространства и других регионов мира.

Национальным элитам освободившихся стран африканского континента объективно принадлежит роль главного носителя формирующейся или укрепляющейся государственности, защитника суверенитета, сердца и мотора поступательного развития общества. Однако это утверждение справедливо лишь в том случае, если говорить о национальной элите в целом, не выделяя качественно различающиеся интересы, потенциал и цели ее конкретных членов, не дифференцируя внутри нее отдельные отряды и относительно самостоятельные группы, обладающие порой противоположенными амбициями и возможностями.

В контексте организации внешнего управления упор делается на умелое использование «принципа кнута и пряника» в отношении той части населения интересующих Запад стран, от которой в наибольшей

степени зависит выбор и реализация основных трендов и направлений развития последних.

Следует оговориться, что принципиальной исторической новизны в избирательной работе с элитами нет. Умелое использование национальных элит в своих целях позволяет внешним манипуляторам, начиная от мировых держав и кончая корпоративными игроками, экономить финансы, материальные ресурсы и живую силу в процессе реализации своих стратегических и тактических задач. В этом случае не только отдельные члены национальных элит, а сплоченные кластеры их представителей и даже целые социальные страты могут играть деструктивную роль в вопросах отстаивания суверенитета и независимости.

О деструктивной роли местных элит (в те времена это были в основном местные военные элиты) в колониальном разделе мира английский исследователь империализма Дж. Гобсон в начале XX века писал: «Великобритания пошла дальше всех. Большую часть тех сражений, которыми мы завоевали нашу индийскую империю, вели наши войска, составленные из туземцев; в Индии, как в последнее время и в Египте, большие постоянные армии находятся под начальством британцев; почти все войны, связанные с покорением нами Африки, за исключением ее южной части, проведены для нас туземцами»[56].

В наше время состав национальных элит расширился и количественно, и структурно. Политические, экономические, культурные элиты в государствах, представляющих геополитический интерес или являющихся глобальными конкурентами, становятся объектами манипуляции и давления Запада.

Целенаправленная поддержка Западом оппозиционных и антиправительственных сил в национальных элитах неоднократно приводила к смене правящих режимов в обход избирательного процесса, к «цветным революциям», а во многих странах Ближнего Востока к катаклизмам «арабской весны» и ее пост-эффектам.

В современном сложно структурированном мире как в развитых, так и в развивающихся странах национальные элиты неоднородны. Разные группы элит сильно отличаются по степени влияния. Уровень влияния элиты, ее иерархическая «высота» нередко отражается в ее наименовании: мировая, региональная (например, элита Евросоюза), национальная (страновая), локальная/местная элита. В России и ряде постсоветских республик термин «национальная» элита нередко используется для обозначения «этнических» элит, например, титульных народов автономных республик.

Существует несколько групп критериев, по которым современная наука типологизирует национальные элиты. В академической литературе и политической публицистике едва ли не самой распространен-

ной является классификация, в основу которой положена дифференциация элит в соответствии с видом профессиональной деятельности (военная, научная, судебная, театральная и т.п.) или с устоявшейся ролью их представителей в общественно-политической жизни государства, фактически тоже профессиональной, но в более широком смысле (политическая, культурная).

Как правило, профессиональная типологизация элит, в силу своей относительной конкретности, оказывается более объективной и четче очерчивает границы конкретной элитной группы, чем многие другие. Однако существуют и иные классификации, с более расплывчатыми границами элит и массой взаимно перекрывающихся сегментов, например: патриотическая и компрадорская, властная и оппозиционная. Принадлежность или отнесение каких-то лиц, или групп граждан государства к любой из них – суждение достаточно субъективное. Дело в том, что нередко разные группы людей в зависимости от их позиций, мировоззрения и жизненного опыта могут считать одни и те же поступки или взгляды представителей элит и «патриотическими», и «предательскими». Кроме того, в научной литературе встречается большое число градаций, категорий и подкатегорий[57].

До недавнего времени касающиеся властных элит подходы западного теоретического мейнстрима, основанные на постулатах Вебера о власти бюрократии, анализировали элиты с точки зрения их стабильных позиций на вершине в большей (в развитых странах) или в меньшей степени (в развивающихся государствах) устойчивых институтов. Сегодня многие исследователи[58] переосмысливают этот подход. Они исходят из того, что условий, которые породили эти стабильные «командные высоты», больше не существует, и, таким образом, само содержание власти элит подлежит переосмыслению. В частности, выдвигается идея о современных «элитах влияния», которые организованы таким образом и используют такие методы для обретения влияния, которые позволяют им уклоняться от ответственности перед обществом. По сути, это становится характерной отличительной чертой обществ, называющих себя демократическими. В них сохраняются и высоко превозносятся внешние атрибуты и формы подотчетности и ответственности элит (выборы, дебаты, слушанья, открытость для СМИ). Однако, на деле нынешние элиты уже длительное время в высокой степени автономны от общества и могут удерживать власть в случае широкой неудовлетворенности ими, формально не нарушая принципа подотчетности и ответственности. «Элиты влияния» пронизывают иерархии и сети, соединяя разрозненные звенья и координируя влияние множества сановников внутри и вне официальных структур. Их гибкие и многопозиционные методы организации требуют пе-

ресмотра теории элит и борьбы с последствиями этих элит для демократического общества.

Какие именно слои национальной элиты представляют для внешнего политического манипулирования в рассматриваемом контексте особый интерес? Как видно из предшествующего рассмотрения, детерминантами выбора являются: а) способность объекта манипулирования исполнить волю манипулятора и б) наличие у объекта достаточных побудительных стимулов (позитивных и/или негативных) к ее исполнению. При этом фундаментальными стимуляторами для всех социальных слоев и групп будут: инстинкт самосохранения (групповой и индивидуальный), властные амбиции и материальные соображения (сохранение или преумножение имеющихся активов всех видов).

Если принять во внимание эти соображения, то приближенные к власти слои элиты выглядят для манипуляторов более привлекательным объектом давления, чем оппозиционные или контрэлиты. Оппозиционная элита – часть национальной элиты, борющаяся за власть в рамках существующей политической системы (например, элита лейбористов во время правления консерваторов в Великобритании, в ЮАР – представители национальной элиты из партий, противостоящих АНК). В странах Ближнего Востока и Африки оппозиционные элиты обычно слабо консолидированы, но амбициозны и нередко легко идут на сотрудничество с внешними силами в надежде на их поддержку в борьбе за власть.

В тех странах рассматриваемых регионов, где существуют многопартийные политические системы, члены парламентов от оппозиционных партий являются составной частью существующей политической системы. В той или иной степени, вольно или невольно, они легитимизируют существующую власть, и многие заинтересованы в ее сохранении. При этом за редким исключением в политическую элиту страны они входят лишь постольку, поскольку являются членами парламентов, либо занимают другие значимые позиции в системе.

Оппозиционной элите О. Крыштановская[59] и В. Очирова противопоставляют контрэлиту. Она – неправящая группа в обществе, а потому готова и даже стремится к изменению существующей в государстве политической системы. Как замечает В. Очирова, контрэлита претендует на высокий или даже доминирующий статус при декларируемой оппозиционности по отношению к лидерам элиты или даже всей элите в целом[60]. В странах Африки и Ближнего Востока контрэлиты с высокой степенью готовности идут на сотрудничество с внешними силами в достижении своих целей и охотно встраиваются в планы политических манипуляторов Запада.

При наличии несомненных преимуществ в работе зарубежных манипуляторов с оппозиционными и контрэлитами имеются и несомненные минусы. Главный из них – отключенность этих частей национальной элиты от реальной власти в стране и затрудненный доступ к ее высшему руководству. Это практически исключает смену режима по сценарию «дворцового переворота» в целевой стране представителями этих групп элит.

В этом смысле более эффективна опора на представителей властных элит и особенно местного олигархата. Сверхбогатые представители национальных элит (местный олигархат) практически всегда встроены в структуры мировых элит. Они сильно зависят от глобального истеблишмента и стремятся сохранить в нем свое положение. В отношении них санкционные меры и требования отчетности о происхождении их богатства являются мощными орудиями политического и индивидуального манипулирования. Учитывая, что число миллионеров и миллиардеров во многих, в том числе в самых бедных странах Африки и Ближнего Востока, растет, усложняются их взаимоотношения с властью, с внешними силами и внутри своего круга, объективно расширяются и возможности манипулирования: шантажа, игры на противоречиях, прямого подкупа и т.д.

Согласно докладу *Boston Consulting Group* о богатстве в мире, опубликованному в июне 2018 г., миллионерам и миллиардерам в настоящее время принадлежит почти половина мирового личного богатства, по сравнению с чуть менее 45% в 2012 г.[61] В составе инструментов манипуляционного прессинга в отношении этой части национальных элит чрезвычайно важная роль принадлежит глобальному информационно-коммуникативному воздействию на объект манипулирования[62]. Последний, в силу своего положения значимой публичной персоны, оказывается под огнем информационных атак и угрозы репутационных потерь практически круглосуточно и в любой точке мира.

Сегодня ушли в прошлое декларировавшиеся некогда «незыблемыми» принципы капиталистической свободы зарабатывать и бесконтрольно распоряжаться своими деньгами. В мире все более распространяются различные формы контроля над индивидуальным богатством. Все более декларируется требование к чистоте происхождения состояния и транспарентности источников доходов. Эти – сами по себе справедливые – требования превратились в эффективное орудие манипулирования бизнес-элитами стран Азии и Африки и давления на политических деятелей и деловую элиту. В некоторых случаях надуманные обвинения в неясности происхождения доходов или недостаточной транспарентности структур собственности превращаются также в инструмент международной коммерческой конкуренции.

Власти развитых стран требуют соблюдения прозрачности не только при операциях с собственностью в реальном секторе экономики, но и в деле хранения средств на банковских счетах и даже при использовании виртуальных расчетных единиц, включая криптовалюты.

Ясное видение распределения богатства и контроль над ним со стороны правительств имеют важное значение для власти. Государство не может позволить себе оставить этот важный ресурс полностью в руках частных лиц из страха перед их непредсказуемо независимым поведением. Оно опасается, что богатство как ресурс может попасть под чужой контроль. В то же время, контролируя движение финансовых средств, состав и объемы собственности иностранных юридических и физических лиц, выявляя конечных бенефициаров в различных трансакциях, государство приобретает информационные и иные рычаги давления на собственников и политического манипулирования ими.

Такое политическое манипулирование, санкционное давление и правовые рестрикции в отношении национальных элит создают существенные риски для общества, экономики, системы государственного управления. В глобальном плане происходит расшатывание устоявшихся правовых, политических, экономических, культурных и гуманитарных основ международных отношений. Рушатся долго и трудно выстраивавшиеся взаимосогласованные инструменты и институты глобального сосуществования и взаимодействия государств. Нарастает обстановка нестабильности, чреватая катастрофическими международными последствиями.

В глобальных масштабах набирает силу феномен односторонней корректировки Соединенными Штатами и рядом стран Запада правил «легитимного» поведения в мире, изменения сложившихся в нем финансово-экономических и регуляторно-правовых «правил игры» и подрыва некоторых институтов управления.

---

[1] Моисеев А.А. (2006) *Суверенитет государства в современном мире: международно-правовые аспекты*. М.: Изд-во «Научная книга». С. 14–15.

[2] Трайнин И.П. (1948) Вопросы суверенитета в советском союзном государстве. *Советское государство и право*. №2, с. 133–152.

[3] Ушаков Н.А. (1963) *Суверенитет в современном международном праве*. М.: Изд-во ИМО. С. 6.

[4] Левин Д.И. (1948) *Суверенитет*. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР. С. 64.

[5] Там же.

[6] Камаровский Л.А., Ульницкий В.А. (1908) *Международное право*. М.: Университетская типография. С. 35.

[7] Фещенко А.С. (1988) *Проблема наднациональности в деятельности международных организаций и международное право*. дисс.канд.юр.н. М. С. 40.

[8] Чобан А.А. (1993) *Государственный суверенитет. Теоретико-правовой аспект*. Дисс. канд.юр.н. М. С. 60–61.

[9] Белов В.Б. (отв. ред.) (2018) *Защита государственного суверенитета – опыт Евросоюза и европейских стран*. М.: «Весь мир». С. 7.

[10] Кокошин А.А. (2006) *Реальный суверенитет в современной мирополитической системе*. М.: Европа. С. 63.

[11] Там же. С. 25.

[12] Miller J. (1984) The Sovereign State and Its Future. *International Journal*, vol. 39, no. 2. https://doi.org/10.1177/002070208403900204.

[13] Walker R. (1988) State Sovereignty, Global Civilization, and the Rearticulation of Political Space. In: *World Order Studies Program Occasional Paper no. 18*. Princeton, NJ: Princeton University Center of International Studies.

[14] Krasner S. (1989) Sovereignty: An Institutional Perspective. In: *The Elusive State: International and Comparative Perspectives* (ed. J. Caporaso), pp. 69–96. London: Newbury Park.

[15] Waltz K. (1970) The Myth of National Interdependence. In: *The International Corporation* (ed. C. Kindleberger), pp. 205–223. Cambridge, MA: MIT Press.

[16] Kindleberger C. (ed.) (1970) *The International Corporation*. Cambridge, MA: MIT Press.

[17] Biersteker Th.J., Weber C. (eds.) (1996) *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press. P. 2.

[18] Ruggie J.G. (1983) Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis. *World Politics*, vol 35, no. 2, pp. 261–285.

[19] Krasner S.D. (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy.* Princeton: Princeton University Press. P. 9.

[20] Krasner S.D. (2004) Sharing sovereignty: new institutions for collapsed and failing states. *International Security*, vol. 29, no. 2, pp. 85–120. P. 88.

[21] Krasner S.D. (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy.* Princeton: Princeton University Press. P. 9.

[22] Ibid. P. 4.

[23] Biersteker Th.J., Weber C. (eds.) (1996) *State Sovereignty as Social Construct*. Cambridge: Cambridge University Press.

[24] Ibid.

[25] Thomson J.E. (1995) State Sovereignty in International Relations: Bridging the Gap between Theory and Empirical Research. *International Studies Quarterly*, vol. 39, no. 2, pp. 213–233.

[26] Зорькин В. (2006) Апология Вестфальской системы. *Российская газета*. 22.10.2006. https://rg.ru/2006/08/22/zorjkin-statjya.html (дата обращения 17.04. 2021).

[27] Там же.

[28] *Sovereignty and International Law*. Encyclopaedia Britannica. https://britannica.com/topic/sovereignty/Sovereignty-and-international-law (дата обращения 22.04. 2021).

[29] Кожевников К.К. (2014) *Демократия и международное право: иллюзия или реальность?* М.: «Юрист». С. 82.

[30] Примаков Е.М. (2012) Выступление на сессии «*Геополитические вызовы XXI века*», Петербургский международный экономический форум – 2012

(21 июня 2012 г.). http://wvvw.forumspb.com/ru/2012#topics_bl_link (дата обращения 22.04.2013 г.).

[31] Шевцов В.С. (1978) *Национальный суверенитет*. М.: «Юридическая литература».

[32] Nkrumah K. (1964) *Consciencism: Philosophy and the Ideology for Decolonization.* London: Heinemann.

[33] Lumumba P., Sartre J.-P. (préface) (1963) *La pensée politique de Patrice Lumumba* (ed. J.V. Lierde). Paris: Présence Africaine.

[34] Senghor L. (1964) *Liberté, tome 1. Négritude et humanisme.* Paris: Le Seuil.

[35] Nyerere J. (1968) *Ujamaa. Essays on Socialism*. Arusha: OUP.

[36] Семененко И.С. (2019) Политика идентичности и политика развития: смена парадигмы. *Траектории политического развития России: институты, проекты, акторы. Материалы Всероссийской научной конференции РАПН, г. Москва, МПГУ, 6–7 декабря 2019 г.* С. 357–358. М.: МПГУ.

[37] Дынкин А. (2019) Будущее уже здесь. *Российская газета*. 17.06.2019. https://rg.ru/2019/06/17/akademik-dynkin-rasskazal-o-silnoj-valiute-i-o-novoj-mirovoj-ekonomike.html (дата обращения 07.08.2020).

[38] Абрамова И.О., Фитуни Л.Л. (2018) Африканский сегмент многополярного мира: динамика геостратегической значимости. *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 62, № 12, с. 5–14. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-12-5-14.

[39] Фитуни Л.Л. (2020) Коронавирус и «конец истории». *Ученые записки Института Африки РАН*. № 2(51), с. 5–13. DOI: 10.31132/2412-5717-2020-51-2-5-13.

[40] См. например, Kuhn H.W., Tucker A.W. (eds.) (1953) *Contributions to the Theory of Games*. Princeton, NJ: Princeton University Press, London: Oxford University Press; Kaplan M. (1957) Balance of Power: Bipolarity and Other Models of International Systems. *American Political Science Review,* vol. 51, no. 3, pp. 267–279; Snidal D. (1986) The game theory of international politics. *Cooperation under Anarchy* (ed. K.A. Oye), pp. 25–57. Princeton, NJ: Princeton University Press; Rachman G. (2011) *Zero-Sum Future: American Power in an Age of Anxiety.* New York: Simon & Schuster; Cusack T.R., Stoll R.J. (1990) *Exploring Realpolitik: Probing international relations theory with computer simulation*. Boulder: Lynne Rienner; Герасимов Г. (1966) Теория игр и международные отношения. *Мировая экономика и международные отношения*. № 7, с. 101–108; Дегтерев Д., Дегтерев А. (2011) Теория игр и международные отношения. *Мировая экономика и международные отношения*. № 2, с. 79–89; Торкунов А.В., Мальгин А.В. (ред.) (2012) *Современные международные отношения*. М.: Аспект Пресс; и др.

[41] См. например, Paul T.V. (1994) *Asymmetric Conflicts: War Initiation by Weaker Powers*. Cambridge: Cambridge University Press; Womack B. (2016) *Asymmetry and International Relationships*. New York: Cambridge University Press.

[42] Hufbauer G.C., Schott J., Elliott A. (1990). *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington: Institute for International Economics. P.2

[43] Drezner D.W. (1998) Conflict Expectations and the Paradox of Economic Coercion. *International Studies Quarterly*, vol. 42, no. 4, pp. 709–731.

[44] Marinov N. (2005) Do Economic Sanctions Destabilize Country Leaders? *American Journal of Political Science*, vol. 49, no. 3, pp. 564–576.

[45] См. например, von Soest C., Wahman M. (2014) *The Underestimated Effect of Democratic Sanctions. E-International Relations.* https://wcfia.harvard.edu/publications/underestimated-effect-democratic-sanctions-0 (дата обращения 07.11.2020); Drury A.C. (1998) Revisiting Economic Sanctions Reconsidered. *Journal of Peace Research,* vol. 35, no 4, pp. 497–509; Haass R.N. (1998) *Economic Sanctions and American Diplomacy*. New York, NY: Council on Foreign Relations Press.

[46] Peksen D., Drury A.C. (2010) Coercive or Corrosive: The Negative Impact of Economic Sanctions on Democracy. *International Interactions*, vol. 36, no. 3, pp. 240–264.

[47] Wood R.M. (2008) A Hand upon the Throat of the Nation: Economic Sanctions and State Repression, 1976–2001. *International Studies Quarterly*, vol. 52, no. 3, pp. 489–513.

[48] von Soest C., Wahman M. (2014) *The Underestimated Effect of Democratic Sanctions. E-International Relations.* https://wcfia.harvard.edu/publications/underestimated-effect-democratic-sanctions-0 (дата обращения 07.11.2020).

[49] Geddes B. (1999) What Do We Know about Democratization after Twenty Years? *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 115–144.

[50] Bueno de Mesquita B., Smith A. (2010) Leader Survival, Revolutions, and the Nature of Government Finance. *American Journal of Political Science*, vol. 54, no. 4, pp. 936–950.

[51] Rotberg R.I. (2007) Repressive, Aggressive, and Rogue Nation-States: How Odious, How Dangerous? In: *Worst of the Worst. Dealing with Repressive and Rogue Nations* (ed. R.I. Rotberg), pp. 1–39. Cambridge, MA: World Peace Foundation.

[52] Wintrobe Ft. (1998) *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge: Cambridge University Press.

[53] Lichbach M.I. (1987) Deterrence or Escalation? The Puzzle of Aggregate Studies of Repression and Dissent. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 31, no. 2, pp. 266–297.

[54] Biersteker Th.J., Eckert S. (2008) *Countering the Financing of Terrorism*. New York and London: Routledge Publishers. Biersteker Th.J. (2009–2010) Targeted Sanctions and Individual Human Rights. *International Journal*, vol. 65, no. 1, pp. 85–103; Biersteker Th.J. (2010) Unintended Consequences of Measures to Counter the Financing of Terrorism. In: *Rethinking Security Governance: The Problem of Unintended Consequences* (eds. Daase and Friesendorf), pp. 127–136. Abingdon, Oxon: Routledge; Biersteker Th.J., Eckert S., Halegua A., Romaniuk P. (2005) Consensus from the Bottom-Up? Assessing the Influence from the Sanctions Reform Process. In: *International Sanctions. Between Words and Wars in the Global System* (eds. P. Wallensteen, C. Staibano). New York: Frank Cass; Biersteker Th.J., Ecker S., Tourinho M. (eds.) (2016) *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. Cambridge: Cambridge Uinversity Press.

[55] Drezner D.W. (1999) *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge: Cambridge Uinversity Press.

[56] Great Britain has gone farthest. Most of the fighting by which we have won our Indian Empire was done by natives; in India, as later in Egypt, great standing armies were placed under British commanders; almost all the fighting associated with our African dominions, except in the southern part, was done for us by natives. In: Hobson J.A. (1902) *Imperalism: A Study*. New York: James Pott & Company. Pp.136–137.

[57] Подробнее см. например, Ашин Г.К. (2010) *Элитология: история, теория, современность*. М.: МГИМО-Университет; Крыштановская О. (2005) *Анатомия российской элиты*. М.: Захаров.

[58] См. например, Wedel J.R. (2017) From Power Elites to Influence Elites: Resetting Elite Studies for the 21st Century. *Theory, Culture & Society,* vol. 34, no. 5–6, pp. 153–178. DOI: 10.1177/0263276417715311.

[59] Крыштановская О. (2005) *Анатомия российской элиты*. М.: Захаров.

[60] Очирова В. (2010) Структура политической элиты. *Вестник Читинского государственного университета*. № 7, с. 77–84. С. 78.

[61] Zakrzewski A. et al. (2018) Global Wealth 2018: Seizing the Analytics Advantage. *BCG Review*. https://www.bcg.com/ru-ru/publications/2018/global-wealth-seizing-analytics-advantage.aspx (дата обращения 18.03.2019).

[62] Фитуни Л.Л., Абрамова И.О. (2018) Политическое манипулирование национальными элитами – средство сохранения существующего миропорядка. *Ученые записки Института Африки РАН*. № 3(44), с. 11–17. DOI: 10.31132/2412-5717-2018-44-3-11-17.

Глава 2

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА АФРИКИ: ИСПЫТАНИЕ СУВЕРЕНИТЕТОМ

Элиты и лидеры в суверенной Африке: становление, амбиции, западни

Санкционная уязвимость: таргетирование африканских лидеров и элит

Финансовая уздечка для африканских элит

Глава 2

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭЛИТА АФРИКИ: ИСПЫТАНИЕ СУВЕРЕНИТЕТОМ

2.1. Элиты и лидеры в суверенной Африке: становление, амбиции, западни

В середине XX века целенаправленную и организованную борьбу с колонизаторами возглавили лидеры национального освобождения, ставшие во многих странах отцами нации. За редким исключением это были выходцы из модернизированных («цивилизованных» европейцами) или традиционных (дети местной знати) африканских элит, получившие разного уровня образование и испытавшие сильное культурное и политическое влияние институтов и структур, созданных колонизаторами для управления покоренными народами.

В первой трети XX века с фатальным для себя опозданием, почувствовав перспективу потери колоний, Лондон, Париж, Брюссель и Лиссабон интенсифицируют усилия по формированию в Африке новой, европейски ориентированной элиты, которая была бы заинтересована в консервации связи с метрополией. Все более осознавалась необходимость формирования в колониях пусть тонкой, но надежной и влиятельной прослойки лояльных колониальных служащих и определенного числа квалифицированных кадров из местных жителей.

Если не останавливаться на отдельных более ранних очаговых исключениях, то формирование относительно многочисленной африканской элиты нового типа, именовавшейся колонизаторами «цивилизованной», сильно ускорилось примерно с 1920-х годов. К этому времени уже довольно значительное число туземцев работало на вспомогательных неофициальных (посыльный, уборщик, носильщик) и низших штатных должностях в колониальных администрациях: учителями, почтальонами, надсмотрщиками, служили в армии, полиции или других структурах, занимающихся вопросами местного населения.

Во французских колониях с течением времени все большее их число включалось в систему государственной Колониальной службы Республики. В рамках британской системы «косвенного колониального управления», наряду с имперскими, для африканцев существовали параллельные «туземные» институты власти, пусть и с урезанными полномочиями – судебные, полицейские и прочие органы, имевшие дело с коренным населением, а значит, были свои судьи, «министры», учителя и даже главы и функционеры политических партий, профсоюзов и объединений. С поправкой на местные особенности схожие тенден-

ции в большей или меньшей степени были характерны для бельгийских и португальских колоний.

Кроме того, во всех колониях неуклонно росло число африканцев, чье благосостояние основывалось на включенности в системы функционирования колониальных экономик и обслуживании европейских колонистов и администраций – от торговцев-перекупщиков крестьянской продукции до хозяев ресторанов и увеселительных заведений для белых. Дети этой части населения уже нередко получали европейское образование различного уровня в зависимости от возможностей родителей. Некоторые из них учились непосредственно в метрополиях. Многие обучались грамоте и началам «европейских» наук благодаря деятельности религиозных миссий и благотворительных организаций.

Именно из среды таких более образованных и тесно контактирующих с колонизаторами африканцев и выйдут, ставшие впоследствии легендами, лидеры национально-освободительной борьбы, первые руководители стран континента, сбросивших колониальное иго. Биографии лидеров африканских государств, ставших независимыми в год принятия Декларации о деколонизации или возглавивших свои страны 2–3 годами ранее, во многом схожи. За редким исключением они происходили из состоятельных или явно не бедствующих африканских семей, начинали учебу в религиозных школах. Те, кто получил высшее образование, учился в метрополиях. В дальнейшем практически все были служащими колониальных структур, во время работы в которых они оказались активно вовлечены в политику, а затем, в основном благодаря выдающимся личным лидерским качествам оказались во главе своих стран.

Те из них, кто удержался у власти, заложили основу будущих правящих элит независимых африканских государств. Все лидеры освобождения являлись представителями образованной и национально настроенной части африканской элиты. В советское время их называли революционными демократами. И если революционности хватало даже в самых консервативных из них, то, как показало постколониальное развитие их стран, демократами их следовало именовать с большой степенью условности.

Большинство из лидеров, возглавивших страны в 1960 г., ввели в них однопартийные системы. Многие долго оставались у власти, покинув свои посты лишь в результате госпереворотов. Первый военный переворот в современной истории независимых африканских государств к югу от Сахары произошел в ночь с 12 на 13 января 1963 г. в Того. Он был организован группой военных во главе с сержантом Э. Эйадема, который лично убил президента С. Олимпио. Позже (в 1967–2005 гг.) Э. Эйадема сам станет президентом страны. В 1967 г.

потерпевший поражение на выборах президент Сомали А. Даар стал первым африканским лидером, мирно уступившим свой пост в рамках демократического процесса.

1960-е годы стали в Африке периодом начала государственного строительства, глубоких экономических преобразований – создания госсектора в экономике, введения начал планирования и где-то широкой, где-то ограниченной национализации иностранной собственности. В целом это был период умеренно высоких (3–3,5%) темпов прироста ВВП и впечатляющих успехов в области охвата населения услугами здравоохранения и начального образования. Эти достижения достались непростой ценой как на внутреннем фронте борьбы с противниками преобразований, так и из-за противодействия и маневров неоколонизаторов, не желавших мириться с потерей возможностей эксплуатации Африки.

Последующие три десятилетия ознаменовались утверждением полноценной национальной государственности для абсолютного большинства стран континента, хотя не раз отдельные из них назывались «несостоявшимися» (*failed*) или «хрупкими» (*fragile*). Но в целом это были достаточно трудные годы с низкими средними темпами роста ВВП, острейшими проблемами в экономике, нарастанием внешней задолженности, преимущественно неблагоприятной конъюнктурой внешних рынков, частыми вооруженными конфликтами и военными переворотами, все более обостряющимися социальными проблемами. С нарастанием вала внутренних и внешних проблем правящие элиты постоянно сталкивались с проявлениями недовольства различных групп общества, которое стало социально более сложным и образованным.

Закрепившиеся во власти некогда пассионарные вожди деколонизации постепенно оказались окруженными замкнутой правящей элитой, живущей собственной, отличной от народа жизнью, пропитанной коррупцией, не желающей тратить усилия ни на что, кроме себя самой.

В чем причина такой метаморфозы? Политически ангажированные и просто поверхностные публикации зачастую сводят суть проблемы к отдельным личностям, стоящим во главе африканской страны, – «коррумпированным тиранам, диктаторам, людоедам и параноикам». Однако, как представляется, куда важнее личностных характеристик те реалии, в которых формируются и существуют африканские элиты. Начиная с 1960–70-х годов, доступ к образованию в африканских странах сильно расширился. Росло число претендентов на чиновничьи должности. Одновременно происходил численный рост и дифференциация внутри элиты. Более четкими стали контуры ее отдельных отрядов: политической, военной, деловой, культурной элит. При этом,

естественно жестких границ между последними не существовало, тем более что порой одно и то же лицо соединяло в себе все четыре качества.

Именно в этот период, когда стало ясно, что несмотря на то, что вместо колониальной зависимости теперь уже не метрополиям, а коллективному Западу удалось навязать странам континента зависимость неоколониальную, сохранение его стратегических позиций на африканском направлении в критической степени зависело от эффективного взаимодействия с новыми африканскими элитами, причем не только с правящими, но и экономическими, идейными, оппозиционными, включая молодежный сегмент последних и т.д.

Именно на 1970-е годы приходится начало и сравнительно недолгий (примерно полтора десятилетия) расцвет африканского элитоведения на Западе. В СССР, где марксистко-ленинская классовая теория предопределяла направления и качество общественной науки, места для подобных работ в широком плане не существовало. Появлялись труды, которые точечно касались вопроса, в контексте исследования социально-классовой структуры африканского общества, либо работы, посвященные конкретным отрядам элит (представители политической власти, предприниматели, военные, интеллигенция и т.п.), в которых само употребление термина старательно сводилось к минимуму и заменялось терминологией более соответствовавшей установкам марксисткой классовой теории.

Впрочем, и на Западе в последующие десятилетия наблюдается постепенный отход от использования активного термина «элита» в политической и шире обществоведческой литературе, в основном из-за его подспудно неполиткорректных коннотаций, которые хотя и не совсем «в лоб», но предполагают фактическое превосходство одних групп людей над другими. Начиная с конца 1980-х – начала 1990 годов при изучении разнообразных аспектов становления и развития африканских элит в зависимости от целевого поля исследований используются более узкие и конкретные категории, такие как «власти», «лидеры», «политические активисты», «средний класс», «студенчество», «технократы» и т.п.

В 1960–1970-е же годы в западной науке шел активный поиск содержательного и адекватного определения термина «элита», что, как отмечалось выше, диктовалось не просто тягой к академически чистой методологии исследований, а прикладными задачами понимания того, на кого именно в суверенных африканских государствах предстоит влиять, также с кем именно и как необходимо будет активно и плотно взаимодействовать внешней политике и зарубежному бизнесу стран Запада, если тот хочет сохранить свое доминирующее поло-

жение в мире и победить в соревновании с социалистическим лагерем, который в то время уверенно расширял и укреплял свои позиции в Африке.

Реальная значимость вопроса подтверждается тем, что анализу и тактике работы с африканскими элитами посвящались не только научные конференции, но и специальные сессии «мозговых атак» весьма солидных и отнюдь не академических аналитических центров.

Именно в ходе последних из-за невозможности прийти к согласию о дефиниции термина «элита» в Африке, а главное с нужной для оперативных задач четкостью обозначить границы этой части населения новых суверенных стран было придумано прикладное определение, более чем уязвимое с чисто научной точки зрения, но удобное для конкретной оперативной работы[1]. В середине 1960-х годов было решено, что с этой точки зрения, термин «элита» можно надлежащим образом использовать для обозначения тех, кто получил западное образование и был достаточно богат. При этом был предложен нижний предел в 250 фунтов стерлингов (700 долл. США, 150 тыс. *CFA*) по существовавшим курсовым значениям этих валют в качестве годового дохода. Такое обозначение категории было вопросом удобства и никоим образом не отменяло и не предрешало более поздних дискуссий об уместности этого термина с учетом его общепринятых социологических коннотаций.

В Африке численно небольшие группы местных элит, доминирующие в политике, интеллектуальном капитале и бизнесе, стоят у истоков как достижений, так и неудач большинства африканских стран с момента обретения независимости. До сих пор значительная часть африканской элиты происходит из образованного политического класса лидеров и актива первых движений за независимость, семей традиционных вождей или племенной аристократии, нередко занимавших привилегированное положение «туземных посредников» в колониальной системе. В некоторых африканских странах в рамках своей политики «разделяй и властвуй» уходящие колониальные державы намеренно создавали небольшую черную элиту, часто из одной определенной этнической группы.

После провозглашения независимости и создания суверенных африканских государства эти элиты сформировали новую аристократию, а по сути, сетевую структуру в политике, бизнесе и гражданском обществе. Они обрели и сохраняли доступ к прибыльным государственным должностям и контрактам, воспользовались преимуществами при продвижении по линии государственной службы. Они стали главными бенефициарами и выиграли от расширившихся после провозглашения независимости экономических возможностей и различных программ

расширения участия и/или укрепления потенциала африканского населения при получении или переделе собственности, замене иностранцев, прежде всего колонизаторов в управлении, экономике и бизнесе. При этом, как отмечают исследователи, выгодополучателями становились в первую очередь преимущественно представители элит, прямо или косвенно связанные с главной партией, приведшей страну к ее новому суверенному состоянию[2].

Примеров, подтверждающих это положение на африканском континенте множество. Это относится ко многим партиям, чьи названия, в основном в виде аббревиатур широко известны в мире: к АНК в ЮАР, МПЛА в Анголе, ФРЕЛИМО в Мозамбике, ЮНК в Камеруне, КАНУ в Кении, ФНОА в Алжире, ЗАНУ в Зимбабве и др. Ожидаемо, укоренившиеся африканские элиты в силу своей экономической и политической власти всегда влияли на государственную политику и принимаемые государством решения, чтобы укрепить свой контроль над государственными делами за счет людей, которыми они управляют. В этом смысле важно подчеркнуть, что к властным мы относим не только представителей собственно политических властей африканских стран, но и реально располагающие фактическим властным потенциалом представителей экономических, религиозных, этнических и других элит.

При численном росте претендентов на более высокие позиции в обществе большой проблемой для омоложения элит и даже простых кадровых ротаций становятся демографические и социальные особенности современной Африки. Число людей, претендующих на попадание в привилегированные слои общества, быстро растет из-за высоких темпов рождаемости, большой доли молодых возрастных когорт в общем составе населения и успехов в реализации целей устойчивого развития, включая доступность и качество образования, гендерное равенство, физическую и социальную мобильность и т.д.

Достижения в увеличении продолжительности жизни, медицине и поддержании здоровья объективно содействуют сохранению активного долголетия действующих представителей элит. В Камеруне, обретшем независимость в Год Африки, за последующие 60 лет президент менялся только один раз, в 1982 г.[*]

[*] Тем не менее, в сравнении с другими государствами субсахарской Африки на протяжении этого периода страна демонстрировала неплохие темпы экономического роста и политическую стабильность, столь неожиданную в чрезвычайно сложных объективных условиях ее развития (различия между мусульманским севером и христианским югом, франко- и англофонными частями страны, инфильтрация банд «Боко Харам» из соседней Нигерии и т.д.).

По состоянию на первую половину 2021 г. пять действующих глав африканских государств находились у власти более трех десятилетий каждый: Теодоро Обианг Нгема Мбасого в Экваториальной Гвинее, Поль Бийя в Камеруне, Дени Сассу-Нгессо в Республике Конго, Йовери Мусевени в Уганде и Исайяс Афеверки в Эритрее. Помимо них с полдюжины других глав африканских государств находятся у власти не менее десяти лет. Правда, в последние годы несколько политических лидеров-ветеранов были свергнуты или иным образом покинули свой пост. В один и тот же 2017 г. президент Анголы Жозе Эдуарду душ Сантуш ушел в отставку после 38 лет пребывания в должности, а президент Зимбабве Роберт Мугабе был вынужден после 37 лет у власти покинуть свой пост в результате военного переворота. Двумя годами позже суданский Омар аль-Башир был свергнут после трех десятилетий пребывания во главе страны. В 2021 г. Идрисс Деби из Чада, который правил в течение тридцати лет, погиб в результате столкновения с повстанцами на поле боя[3].

В то же время следует помнить, что африканские элиты никогда не были тотально вестернизированными, а многие африканцы часто напоминают, что традиция пожизненного властвования – часть цивилизационно-культурного наследия доколониальной Африки.

Даже в области образования и квалификационного формирования национальных элит большое влияние сохраняют традиционалистские подходы и нормы. Жесткая дихотомия «современность/традиционность» не годится для анализа африканских элит. В жизни их реальная легитимность, какой бы она ни была, в основе своей проистекает из их способности кормить ту базу/клиентуру (клановую, родоплеменную, этническую, религиозную, классовую и т.п.), на которой зиждется их власть.

И в этом еще одна причина, по которой политическим элитам Африки бывает крайне сложно добиться всеобщей, универсальной электоральной базы и легитимности. Эта же черта делает африканские политические системы уязвимыми для внешних воздействий или манипулятивных влияний. Последние могут осуществляться как через подрыв позиций правящей верхушки и создания угроз благосостоянию политических элит, так и через «конструктивное сотрудничество» с ними путем обеспечения устойчивости их положения в шатких и угрожаемых ситуациях. Во многих случаях внешнее воздействие реализуется посредством введения внешними игроками санкций либо против отдельных лиц, либо широких слоев элит, либо против страны в целом.

В условиях, когда широкая общенациональная поддержка для примерно равновесных соперничающих групп элит (в современных обществах объединенных в партии, движения, национальные фронты) не-

возможна, более вероятно выдвижение на передний план конкретных лидеров – одного или некоторого их числа, формальных и неформальных. В обоих случаях возможна их иерархическая (руководящий совет и подчиненные им «координаторы звена») или сетевая организация, которую на начальных этапах функционирования ошибочно называют «безлидерной технологией». При этом, по крайней мере в Африке, смена лидера, как правило, не решает проблемы. Опыт показывает, что порой ситуация становится только хуже.

Говоря о лидерстве, приходится констатировать, что в общем корпусе западной политической литературы, анализирующей тренды и особенности развития «недодемократических» стран – постсоветских и развивающихся, включая и африканские, заметен в общем-то и не скрываемый перекос в сторону *персонификации* причин и оснований для тех или иных явлений социально-экономической жизни. Виновниками снижения жизненного уровня, инфляции, коррупции, репрессий, разработки оружия массового поражения и распространения болезней называются конкретные лидеры указанной группы стран. При этом подобная увязка также весьма избирательна и не применяется одинаково ко всем. В развитых западных государствах те же самые явления, как правило, трактуются как объективные процессы, проистекающие из складывающегося комплекса внешних и внутренних причин. Так канцлеры Г.Коль и А. Меркель находились у власти в ФРГ по 16 лет, премьер-министр Великобритании М. Тэтчер – 11 лет, а Ли Куан Ю в Сингапуре – в должности премьер-министра 31 год, а с учетом специально создаваемых после этого под него высших руководящих должностей в стране – 52 года.

Логическим следствием тренда к персонификации стала нездоровая увлеченность концептом лидерства как важным инструментом социального конструирования и управления общественным развитием. В этой связи выделение из среды элит лидеров в качестве шарнирных узлов манипулятивных действий имеет огромные социально-политические последствия, поскольку превращается в осмысленную «политику лидерства».

На рубеже XX и XXI веков в условиях победного шествия глобализации и глобального управления начался целенаправленный перевод политического развития в сторону разрушения суверенитета наций и передачи ряда контрольных функций наднациональным структурам, формирование которых не осуществляется демократическим и прозрачным способом. Этот процесс предполагает разрушение старых структур организации и главных системообразующих начал. Ломаются ключевые идентификаторы национальной государственности: легко меняются границы и внешние атрибуты прежней национальной государственно-

сти (флаг, герб, символика), внутри стран перетасовываются социальные структуры и стратификация обществ, делегитимизируются элиты.

Политическое лидерство в этих условиях является удобным инструментом для аргументации в пользу социально-экономического трансформирования («плохой засидевшийся лидер») и в пользу конкретных новых акторов («честные новые лица»). В этих условиях новизна сама по себе становится меритократической характеристикой. Еще ничего не сделавший новый лидер хорош уже в силу того, что он *новый* и его удалось привести к власти.

Этот момент характерен не только для Африки. Ярким примером может служить присуждение в 2009 г. впервые избранному и на тот момент даже не прошедшему инаугурации новому президенту США Б. Обаме Нобелевской премии мира. Эта манипуляция сразу перевела пока ничего не сделавшего новоиспеченного победителя на выборах из дебютантов в международных делах в когорту получивших признание выдающихся лидеров мировой политики.

Политика лидерства рассматривается как инструмент обновления старых элит и управления ими. Практика многих африканских стран показала, что такие орудия давления, как таргетированные санкции Запада и другие регуляторные инструменты, постепенно становятся менее эффективными и не приводят к ожидаемо быстрым изменениям курса правящих властей. В условиях многополярности у африканских властей вновь, как и в годы Холодной войны, появляется больше простора для маневрирования между соперничающими державами, а эффект от односторонних санкций резко снижается, хотя и не исчезает вовсе.

В современной реинкарнации колониальной политики взращивания лояльных «черных элит» действующую власть в таргетируемых африканских странах пытаются сменить на «лидеров, воспитанных по-новому, имеющих современные взгляды и лучше понимающих реальные проблемы страны». Этим лидерам отводится роль консервного ножа, вспарывающего металлическую упаковку законсервированного продукта. Такой инструмент должен иметь правильную форму, степень жесткости и остроту. Важная роль в этой связи отводится «затачиванию» новых лидеров под заданные цели.

Африканский Союз и другие панафриканские организации не остались в стороне от модного глобального тренда к признанию возрастания направляющей, сплачивающей и руководящей роли лидеров (речь не только об индивидуумах, но и о группах лиц, объединенных общей целью) в достижении желаемых результатов. Вызов со стороны неформальных лидеров подталкивает властную политическую элиту совершенствовать свои лидерские качества и активней браться за насущ-

ные проблемы. Это понимание ныне распространилось на властные элиты всех членов АС. Коллективные решения участников всеафриканских саммитов требуют от руководства стран континента лидерства в преобразовании африканских обществ. Это не абстрактный призыв, а программное требование, причем сформулированное достаточно конкретно и технологично (на наш взгляд, даже излишне политтехнологично, но недостаточно научно обоснованно).

Главный программный документ АС «Повестка 2063» провозглашает в качестве одной из 20 фундаментальных целей развития Африки «утверждение на континенте дееспособных институтов и трансформационного лидерства» (ТЛ). Несмотря на наличие в России глубоких исследований по политическому лидерству в Африке[4] этот институционально важный аспект, избранный АС в качестве ключа к решению фундаментальных проблем континента, оказался вне зоны внимания авторов. Под ТЛ в документах АС понимается лидерство, которое приводит к позитивным радикальным изменениям. Панафриканские структуры исходят из того, что именно оно будет способствовать повсеместному и очевидному улучшению жизни людей, что выразится в росте доходов, увеличении продолжительности жизни, всеобъемлющих системах социальной защиты и всеобщем доступе к базовым услугам.

Термином «трансформационное лидерство» в социальной психологии обозначают одну из моделей общественного влияния, при которой лидер, вдохновляя своим примером других членов группы (сообщества), обретает их поддержку и побуждает к увеличению усилий для достижения цели. Методики ТЛ широко используются в организационном менеджменте и бизнесе, хотя, строго говоря, объективно измерить их эффективность сложно. Считается, что ТЛ усиливает мотивацию, поднимает моральный дух и увеличивает производительность. Однако вычленить во всех этих положительных моментах вклад именно ТЛ, отделив его от множества других факторов человеческих и производственных отношений, вряд ли возможно – в первую очередь, в силу субъективности самой оценки роли ТЛ (измеряется путем так называемых мультифакторных опросов, *MLQ*).

Скорее всего, упор в документах АС именно на этот тип лидерства (а не на какой-то другой из теоретического арсенала современной «*лидерологии*», например, на *транзакционное лидерство*)– следствие влияния «прогрессистских» подходов, а может быть личных предпочтений экспертов и советников из различных международных организаций, институтов глобального управления и западных аналитических центров, которые внесли большой вклад в разработку подготовительных и обосновывающих материалов (*background notes*), прежде чем Ассамблея АС приняла «Повестку 2063».

АС подчеркивает важность «разработки и убедительного донесения до аудитории программы успеха» в отдаленном будущем, создания разнообразных вспомогательных институтов и получения видимых немедленных результатов для дополнительного стимулирования объектов трансформирования. Кроме того, сами лидеры должны вдохновлять и мобилизовать население, использовать лучшие технические возможности для осуществления программы преобразований и формировать политические коалиции, необходимые для обеспечения устойчивого развития. ТЛ планируется реализовать «во всех областях и на всех уровнях: политике, бизнесе, промышленности, науке, религии, вождестве, культуре, здравоохранении и других»[5].

Конкретно, план первого десятилетия реализации «Повестки 2063» предусматривает достижение следующих показателей, как мерила осуществления ТЛ:

«На национальном уровне

1. По меньшей мере 70% населения будут считать, что Государственная служба является профессиональной, эффективной, отзывчивой, подотчетной, беспристрастной и свободной от коррупции;

2. По меньшей мере 70% населения признают актуальность и хорошее функционирование законодательной власти как ключевого компонента демократии.

На общеконтинентальном уровне

1. По меньшей мере 70% государств-членов на деле придерживаются положений Африканской хартии ценностей и принципов государственного управления;

2. По меньшей мере 70% государств-членов осуществляют Конвенцию АС о предупреждении коррупции и борьбе с ней»[6].

На наш взгляд, постановка разработчиками таких контрольных показателей свидетельствует о, в значительной степени, демагогическом характере самой конечной цели. Заданные результаты должны быть достигнуты к концу 2023 г. Кто и как будет их измерять? Выборочные опросы общественного мнения слишком ненадежный и легко манипулируемый инструмент. Да и сами индикаторы выглядят крайне завышенными, даже для развитых государств с налаженной системой функционирования чиновничьего аппарата и служб.

Наше мнение подтверждается данными текущего мониторинга выполнения установок и целей «Повестки 2063». Вышедший в начале 2020 г. Первый доклад о реализации целей первого десятилетия «Повестки» констатирует, что государства-члены АС предпринимали усилия по укреплению институтов и совершенствованию руководства с целью сделать государственные службы более профессиональными, эффективными, подотчетными, беспристрастными и свободными от

коррупции. Однако, согласно разработанным АС методикам количественной оценки эффективности этой работы, общая совокупная оценка результативности всей этой деятельности в 2019 г. составила лишь 4% от целевого значения. Из 20 контролируемых целевых показателей «Повестки 2063» этот результат по степени успешности выполнения находится на предпоследнем месте. (Хуже дела обстоят только с повышением продуктивности сельского хозяйства, где уровень выполнения – 2%)[7].

Как и предполагалось, сам замер этого показателя оказался трудновыполнимым и свелся в конечном итоге к оценкам (тоже довольно субъективным) частоты коррупционных проявлений при контактах с чиновниками. Путем опросов замерялась доля лиц, имевших хотя бы один контакт с государственным должностным лицом и дававших взятку государственному должностному лицу или получавших от этих государственных должностных лиц взятку в течение предыдущих 12 месяцев. В ряде стран имел место резкий рост показателя. Так, в Буркина-Фасо он возрос с 38 до 41%. Но были и исключения: например, в Бенине эта доля снизилась с 4,3 до 2,5%, а в Гане – с 31,6 до 29,9%. Снижение также наблюдалось и в Руанде – с 81,9 до 75,5%. Однако итоги все равно хуже принятых на 2019 г. страновых целевых показателей. Чрезвычайно сильный разброс переменных (на порядок) у соседних стран, населенных одними и теми же или близкородственными народами, также заставляет усомниться в достоверности измерений[8].

В конечном итоге весь мониторинг свелся к подсчету случаев взяточничества. Данных, касающихся более фундаментальных вопросов (удовлетворенность работой законодательной власти, выполнение общеконтинентальных задач), не приводится вовсе.

На наш взгляд, это косвенно свидетельствует о переоцененности трансформационного лидерства как реальной цели, инструмента или мерила успеха. Не списывая со счетов важность личного примера и способности воодушевить и увлечь за собой массы, напомним, что и то, и другое – лишь субъективные факторы, способные несколько ускорить или задержать социальные, экономические и политические трансформации, своевременность и успешность которых определяется объективными причинами и условиями.

2.2. Санкционная уязвимость: таргетирование африканских лидеров и элит

Казалось бы, государственный суверенитет должен был бы выступать для африканских лидеров и властных элит своего рода охранной грамотой от персональных угроз в их адрес в том, что касается мето-

дов их управления страной и осуществления ими хозяйственной или предпринимательской деятельности, если таковая укладывается в рамки существующего в их странах законодательства, норм и обычаев их народов. Как известно, на деле это далеко не так. В настоящее время внешнее вмешательство, ограничивающее «легитимное всевластие» лидеров и элит – явление весьма распространенное, если не повседневное. Оно осуществляется скрытно и явно в огромном диапазоне конкретных форм реализации: от унисонного «разоблачения» и осуждения в ведущих мировых СМИ до военных интервенций в независимые страны в рамках благословленной наиболее легитимным и общепризнанным на сегодняшний день институтом глобального управления, ООН доктрины *responsibility to protect* (*RtoP*, или *R2P*).

Последняя, будучи инкорпорированной в Итоговый документ Всемирного саммита ООН 2005 г. (пункты 138 и 139), интерпретируется некоторыми правоведами в качестве одной из новых норм международного права, появление которой связывается с интернационализацией понимания демократии как обязательной общечеловеческой нормы. Как пишет С.В. Черниченко, «современная демократия не может быть демократией только для своих граждан, если смотреть на нее под углом зрения прав человека»[9].

Право на внешнее вмешательство дает совершение в стране геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности. Более того, согласно Заключительному документу Всемирного саммита, в тех случаях, когда государство «явно оказывается не в состоянии» защитить свое население от указанных четырех преступлений и нарушений, международное сообщество готово предпринять коллективные действия «своевременным и решительным образом».

Трудности возникают не при констатации приближения или фактического наступления подобного положения дел в государстве, а в интерпретации того, можно ли считать происходящее геноцидом, военными преступлениями, этническими чистками или преступлениями против человечности. Логичным в подобных ситуациях было бы не опираться ни на односторонние оценки и решения тех или иных правительств иностранных государств, ни на решения и декларации правительств или влиятельных негосударственных акторов, ни на эмоции мировых лидеров или их домочадцев, а на выверенные объективные критерии, апробированные и взвешенные меры контроля со стороны широкого круга членов международного сообщества.

Практика показывает, что подобные меры, к сожалению, возможны к применению к более «слабым» членам международного сообщества и то, при условии наличия стремления на этот счет со стороны более

сильных его участников, а на практике в последние десятилетия, почти исключительно от США и их союзников. В отношении африканских стран международное сообщество достаточно активно практикует различные меры контроля, принуждения, ограничения в правах, санкций и прямого уголовного преследования их лидеров.

К сожалению, многие африканские лидеры и представители местных элит оказываются в роли мишеней санкционных мер международного сообщества и отдельных государств не без основания. При этом наиболее распространенными претензиями к ним являются обвинения в «преступлениях против демократии» – нарушение прав человека, притеснение оппозиции, коррупция, в крайних случаях этнические чистки и геноцид. Подобные обвинения предъявляются не только африканцам, однако санкции и уголовное преследование через процедуры различных международных судов и специальных трибуналов в отношении них вводятся намного чаще. Также более часто указанные меры имеют практическое завершение в виде реального ареста и уголовного преследования, ограничения свободы передвижения, ареста, замораживания или конфискации их собственности и активов. Часть из перечисленных ограничительных или пунитивных мер непосредственно привязана или является частью «санкционного пакета» в отношении них.

Коллективные санкции – силовые, финансовые, дипломатические – с целью добиться результатов, относимых многими мировыми державами к разряду задач глобального управления, в отношении стран Африки применяются чаще, чем к каким-либо другим членам международного сообщества. В XXI веке они в различных формах – широко или точечно, к стране в целом или в отношении ее частей, к ее лидерам или каким-то политическим силам – применялись к Ливии, Зимбабве, Руанде, Демократической Республике Конго (далее – ДРК), Сомали, Судану, Кот-д'Ивуару, Тунису, Египту, Гвинее-Бисау, Мали, ЦАР, Эритрее, Кении.

«Санкционирование за демократию» – тяжкий рок многих представителей африканских элит, причем не только политических лидеров, но и бизнесменов, военных, юристов и т.д. Именно в ответ на «препятствование» политическим преобразованиям или справедливым выборам ООН и ЕС ввели санкции против ряда африканских стран, включая Бурунди, ДРК и Зимбабве. В случае с Гамбией в 2017 г. ООН одобрила военные действия ЭКОВАС и пригрозила санкциями, если прежний президент Я. Джамме не откажется уйти. В рамках санкций в 2014 г. ЕС заморозил многомиллионный пакет помощи развитию Гамбии из-за нарушений в стране прав человека при Джамме. Попутно заметим, что в 1997 г. президент Джамме стал лауреатом «Панафриканского

ской гуманитарной премии», присваемой «Панафриканским фондом» (Pan-African Foundation) И Всемирными Советом по культуре, штабквартира которого находится в Лондоне[10]. После ухода Джамме средства были разблокированы.

Вообще, главы африканских государств и правительств, особенно те из них, кто уже в возрасте, а значит, как правило, переизбирался на новый срок не один раз, особо уязвимы в качестве санкционной мишени. Причин для обвинений в воспрепятствовании демократии и коррупции за столь долгие сроки пребывания у власти не найдет только ленивый. Это верно не только применительно к африканским странам и не только в отношении так называемых «автократий». Коррупции, манипуляций и подтасовок при выборах хватает и в самых завзятых и исконных демократиях, находящихся на вершинах рейтинга демократий мира, публикуемого в Лондоне *Economist Intelligence Unit.* Да и премьеры, и канцлеры могут там, без осуждения переизбираясь, оставаться на своем посту по полтора десятилетия. Несмотря на развернутые ими военные действия или агрессии в отношении суверенных стран, результатом которых становится гибель сотен тысяч мирных жителей, в их отношении санкций не вводят.

Другое дело Африка. Здесь из года в год лондонский источник относит примерно половину суверенных государств к разряду авторитарных. Лидеры многих из них (но не всех) – мишени санкционного давления или потенциальные кандидаты на это место. Практика показывает, что лидеры и представители элит стран, наиболее богатых природными ресурсами, чаще других таргетируются в качестве санкционной мишени.

В этом отношении безусловными лидерами на континенте являлись ливийский лидер Муамар Каддафи и президент Зимбабве Роберт Мугабе. Последнему с 2003 г. Вашингтоном приписывалось злоупотребления средствами предоставленной стране помощи, однако даже после смерти зимбабвийского лидера эти обвинения в американских СМИ неизменно сопровождалось девальвирующим определением «предполагаемое» [злоупотребление][11].

Демократическая Республика Конго (ДРК), называвшаяся тогда Заиром, под тридцатилетней диктатурой партнера Вашингтона, диктатора Мобуту Сесе Секо страдала от вопиющей коррупции, хищений и пренебрежения общественной инфраструктурой. Несмотря на колоссальные объемы добычи в стране чрезвычайно востребованных на мировых рынках полезных ископаемых, страна остается одной из беднейших в мире. После смерти Мобуту был обвинен в разграблении богатств страны, на его счета в европейских и американских банках был наложен арест, а вдова и наследники судились за получение наследст-

ва между собой и с правительством Заира (позже – ДРК), которое выступило с требованием вернуть средства в страну. Сместивший Мобуту в 1997 г. Лоран Кабила был убит в 2001 г. Преемником стал его сын Жозеф, которого вскоре также обвинил в хищении государственных средств. Его президентство было омрачено обострением военных действий, в особенности на востоке ДРК. В связи с многочисленными военными преступлениями, имевшими место в ходе вооруженного конфликта, большое число лиц, обвиненных в них, а также множество компаний, группировок, а также лиц, способствовавших его разжиганию, попали под санкции ООН и односторонние санкции ряда стран мира. Кабила ушел в отставку после выборов в декабре 2018 г., через два года после истечения срока его полномочий.

В Судане находящийся под санкциями бывший президент Омар аль-Башир пришел к власти в результате военного переворота 1989 г. С 1993 г. аль-Башир – президент Судана. 21 июля 2008 г. Международный уголовный суд (далее – МУС) выдал ордер на арест аль-Башира по обвинению в геноциде в связи с конфликтом в Дарфуре, где, как утверждается, проводились этнические чистки. Таким образом, аль-Башир стал первым действующим главой государства, против которого было выдвинуто обвинение органом международной юстиции. Данное решение МУС подверглось критике со стороны членов Лиги арабских государств, Африканского союза, Движения неприсоединения, которые отказались его исполнять. В 2009 г. МУС предъявил аль-Баширу обвинение в военных преступлениях и преступлениях против человечности за участие в нападениях на мирных жителей Дарфура.

14 июня 2015 г. Омар аль-Башир прибыл в Йоханнесбург на саммит лидеров Африканского союза. В связи с этим МУС потребовал от правительства ЮАР арестовать и выдать аль-Башира. Судья Высокого суда Претории Ханс Фабрициус постановил, что суданский лидер не должен покидать территорию ЮАР до вынесения окончательного решения по этому вопросу. Несмотря на это, Омар аль-Башир покинул ЮАР после первого рабочего дня саммита и вернулся в Судан. Правящая партия ЮАР «Африканский национальный конгресс» обвинила МУС в предвзятости. «Многие страны, в основном в Африке и Восточной Европе, продолжают необоснованно испытывать на себе всю тяжесть решений МУС», – сказано в заявлении.

После нескольких месяцев протестов, вызванных ростом цен на хлеб, в апреле 2019 г. вооруженные силы отстранили аль-Башира от власти. США сняли со страны санкции.

Вводимые государствами и международными организациями официальные санкции представляют собой лишь одну и, возможно, наиболее правовую из многочисленных форм и путей давления на афри-

канских лидеров и представителей властных элит. В наши дни, как правило, они никогда не реализуются изолированно. Параллельно с ними разворачивается разной мощности, но почти всегда довольно громкая, кампания международного осуждения и давления, поддерживаемая иностранными СМИ, неправительственными организациями и прямыми действиями различного рода политических активистов в стране и за рубежом. В значительном числе случаев эти действия имеют скоординированный и нередко управляемый характер. Сами санкции по преимуществу следуют во времени уже за развернувшейся кампанией неприятия и осуждения.

Из недавних примеров особенно яркий след оставило вмешательство сил НАТО в Ливии, предпринятое (хотя и не все согласны с такой формулировкой) во исполнение решений международного сообщества. В результате кровопролитной войны и интервенции НАТО в Ливии была осуществлена смена правящего режима. Тяжелые последствия этого вмешательства ощущаются по сей день, поскольку в интересах осуществления этой смены власти силы глобального управления пошли на продолжающуюся по сей день фактическую дезинтеграцию единого государства и наводнение его внешними вооруженными негосударственными акторами, которых активно поддержали финансами, вооружением, подготовкой кадров, информационными ресурсами, включая пропагандистские, а также дипломатическими средствами.

Сегодня Ливия, испытавшая на себе «жесткую сторону» глобального управления, являет собой, если пользоваться американской политической терминологией, классический пример несостоявшегося государства (*failed state*). При этом, если карательные меры – институты и агенты глобального управления (ООН, АС, НАТО, Лига арабских государств и др.) – смогли принять и реализовать достаточно быстро и результативно, то эффект от многочисленных конференций и проектов по восстановлению Ливии пока минимален. В лучшем случае они дали ограниченный результат.

Что касается деятельности в этом плане отдельных институтов глобального управления, то здесь, несомненно, особого упоминания заслуживает МУС. Он был учрежден «на пике триумфа» однополярного мира, в 1998 г., и на сегодняшний день являет собой образец наднационального органа глобального управления (ГУ) в наиболее чистом виде. В рамках этого института ГУ суверенные права государств минимизированы, а применяемые нормы в основном базируются на обычном и договорном международном праве.

Предшественником МУС с близкими задачами, но иным статусом и юрисдикцией был Международный трибунал по Руанде (МТР) – вспомогательный орган ООН, учрежденный для судебного преследо-

вания лиц, ответственных за геноцид, совершенный на территории Руанды, и граждан Руанды, ответственных за геноцид, совершенный на территории соседних государств, в период с 1 января1994 г. по 31 декабря 1994 г. Являясь применительно к Африке институтом глобального управления, МТР был учрежден на основе трех резолюций Совета Безопасности ООН. Трибунал располагается в городе Аруша (Объединенная Республика Танзания). Трибунал был призван преследовать виновных в актах геноцида, и способствовать примирению и восстановлению справедливости и законности в Руанде.

Косвенными свидетельствами нового качества МУС как наднационального института глобального управления монополярного мира является и то, что он не стал частью структуры ООН, а получил статус независимой международной организации. При этом юрисдикция суда не распространяется на территорию Соединенных Штатов, на американских граждан и военнослужащих армии США. Правительство США сначала подписало учредительный Римский статут МУС в 2000 г., но уже в 2002 г. отозвало свою подпись. Кроме того, в 2002 г. был принят специальный Закон о защите американского персонала за рубежом, который разрешил применение военной силы для освобождения любого американского гражданина, либо граждан из числа союзников США, задержанных на территории какого-нибудь государства по ордеру МУС. Тем не менее, США активно используют МУС для достижения собственных целей в рамках глобального управления. До сих пор судом преследовались лишь те политические деятели, которые в той или иной степени мешали реализации задач США в африканском регионе.

Страны Африки изначально были одними из главных энтузиастов Международного уголовного суда. На 1 сентября 2013 г. участниками Статута Международного уголовного суда являются 122 государства, из которых 33 – государства Африки (для сравнения: участниками МУС являются 18 государств Азии и 27 стран Латинской Америки и Карибского бассейна). Африка внесла решающий вклад в процесс универсализации этого международного учреждения. Российская Федерация подписала Римский статут 13 сентября 2000 г., однако еще не ратифицировала его и, таким образом, государством-участником Международного уголовного суда не является. При этом Россия сотрудничает с МУС и участвует в его работе в качестве наблюдателя.

Хотя на 1 июня 2013 г. (т.е. за почти 11 лет работы) МУС получил жалобы о предполагаемых преступлениях по крайней мере в 139 странах, прокурором суда возбуждено расследование только в отношении ситуаций в 8 государствах (в ряде ситуаций более чем в отношении одного подозреваемого) – исключительно в странах Африки: в Демо-

кратической Республике Конго, Уганде, Центральноафриканской Республике (ЦАР), в Судане (регион Дарфур), Кении, Ливии, Кот-д'Ивуаре и Мали. Восемь обращений в суд были сделаны самими государствами континента как заинтересованными сторонами (Уганда, ДРК, ЦАР и Мали), два были переданы Советом Безопасности ООН (Дарфур и Ливия), а два расследования начаты по собственной инициативе Прокурора Суда (Кения и Кот-д'Ивуар)[12].

На 2021 г. на официальном сайте МУС был приведен список обвиняемых, делами которых занимался Суд. На тот момент исследовались 30 текущих дел. Список обвиняемых и подозреваемых включал 46 человек, исключительно африканцев. В географическом плане на рассмотрении суда находились дела, касавшиеся только все тех же африканских стран: ДРК, Ливии, Кении, Кот-д'Ивуара, Мали, Судана (регион Дарфур), Уганды и два самостоятельных кейса по ЦАР. Кроме того, велись досудебные расследования по Бурунди, Грузии, Мьянме, Афганистану и Палестине.

Многие африканские лидеры и представители элит постоянно пребывают в поле зрения органов и институтов глобального управления. Эти люди, обладающие властью и влиянием на родине, с разной степенью обоснованности обвиняются в причастности или в попустительстве преступлениям, находящимся в компетенции Международного уголовного суда: геноциде, преступлениях против человечности, против отправления правосудия (статья 70), в военных преступлениях. В связи с некоторыми особо тяжелыми конфликтами, военными преступлениями и т.п. (геноцид в Руанде, гражданская война в Сьерра-Леоне) создавались специальные суды-трибуналы ООН, юрисдикция которых распространялась и на высших лиц в африканских государствах.

Бывший президент Либерии Чарльз Тейлор был первым в Африке главой государства, представшим перед международным правосудием, и первым лидером государства, признанным виновным международным судом за преступления, совершенные после Второй мировой войны. В 2000 г. ООН обвинила президента Либерии Чарльза Тейлора в торговле оружием и поддержке Объединенного революционного фронта (*RUF*), повстанческого движения в соседней Сьерра-Леоне, в обмен на алмазы Сьерра-Леоне. В 2001 г. ООН наложила санкции на торговлю алмазами Либерией. В августе 2003 г. Тейлор был вынужден покинуть президентский пост и попросил убежище в Нигерии. После того как в 2006 г. нигерийские власти решили экстрадировать его обратно в Либерию он скрылся. Тейлор был задержан на границе с Камеруном и 21 июля 2006 г. был передан Специальному суду по Сьерра-Леоне. Из-за одиозности фигуры Чарльза Тейлора и опасений, что

суд над ним может накалить обстановку во всей Западной Африке, по решению СБ ООН он был перевезен из Африки в Гаагу, где проходил над ним суд. Он отверг все предъявленные ему обвинения в совершении преступлений против человечности и военных преступлений, а адвокаты отрицали возможность наказания их подзащитного за преступления против мирного населения чужой страны. Поэтому обвинение вменило ему в ответственность материальную поддержку повстанцев Сьерра-Леоне за счет продажи алмазов, добытых в этой стране. Судебный процесс длился в течение шести лет.

26 апреля 2012 г. Специальный суд по Сьерра-Леоне признал Чарльза Тэйлора виновным в пособничестве и подстрекательстве к военным преступлениям и в соучастии в преступлениях против человечности. Суд указал, что Тэйлору было известно о преступлениях против гражданского населения, совершаемых повстанцами Объединенного революционного фронта (ОРФ), на которых он имел «непосредственное влияние», но отверг обвинения в том, что Тэйлор командовал вооруженными формированиями ОРФ и управлял их действиями. 30 мая Специальный суд приговорил Чарльза Тэйлора к 50 годам тюремного заключения, признав его виновным по всем 11 пунктам обвинения.

4 марта 2009 г. МУС предъявил обвинения действующему суданскому президенту Омару аль-Баширу по пяти пунктам обвинения в преступлениях против человечности и двум пунктам обвинения в военных преступлениях в связи с ситуацией в Дарфуре, Судан. 12 июля 2010 г. ему было дополнительно предъявлено обвинение по трем пунктам обвинения в геноциде. Его обвинили в проведении во время конфликта в Дарфуре (в частности, с апреля 2003 г. по 14 июля 2008 г.) государственной политики и использовании государственных силовых ведомств и якобы контролируемых «народных милиций» для репрессий против представителей этносов фур, масалит и загава, которые поддерживали и из которых в основном рекрутировались повстанческие антиправительственные группировки и боевики. Как президента страны аль-Башира обвинили в произошедших во время конфликта изнасилованиях, убийствах, истреблении населения, насильственном перемещении и пытках мирных жителей, а также в разграблении многочисленных деревень и лагерей. Кроме того, он обвиняется в намерении «частично уничтожить» этнические группы фур, масалит и загава «посредством убийств, причинения серьезных телесных повреждений или умственного расстройства» и «умышленного создания условий жизни, рассчитанных на физическое уничтожение» этнических групп[13].

Суд выдал два ордера на арест аль-Башира, которые были проигнорированы Суданом, не являющимся членом МУС. Судан как суве-

ренная страна отказался от сотрудничества с Судом. После выдачи ордеров аль-Башир побывал в нескольких других странах и не был арестован. В число стран, в которых он побывал, входят Чад, Джибути, Кения, Малави и ЮАР, которые являются государствами-участниками Римского статута и поэтому были обязаны арестовать его. 26 марта 2013 г. Палата предварительного производства II пришла к выводу, что Чад отказался сотрудничать с Судом и передала вопрос на решение СБ ООН. Однако 5 сентября 2013 г. Палата предварительного производства II пришла к выводу, что аналогичный визит в Нигерию не является несоблюдением условий договора, а лишь попросила Нигерию «немедленно арестовать Омара аль-Башира и передать его Суду, если аналогичная ситуация возникнет в будущем».

В ходе «арабской весны», приведшей к гражданской войне в Ливии, 27 июня 2011 г. лидеру страны Муаммару Каддафи было предъявлено обвинение по двум пунктам в преступлениях против человечности в связи с ситуацией в стране. В качестве лидера революции (фактического главы государства) и главнокомандующего вооруженными силами Ливии он якобы вместе со своим ближайшим окружением и советниками спланировал проведение политики насильственного подавления народных восстаний в первые недели гражданской войны. С 15 февраля 2011 г. по крайней мере до 28 февраля 2011 г. организованные правительством силы и формирования сопротивления «арабской весне», якобы по приказу Каддафи, предположительно убили сотни мирных жителей и совершили преступления в форме «бесчеловечных актов, «лишавших гражданское население его основных прав», в городах Аджабия, Байда, Бенгази, Дерна, Мисрата, Тобрук и Триполи[14]. Каддафи был зверски убит сторонниками «арабской весны» в ливийском городе Сирт 20 октября 2011 г., и 22 ноября 2011 г. суд прекратил против него судебное разбирательство.

Обвинения выдвинуты против представителей африканских элит, являвшихся главами государств и правительств – суданского О. аль-Башира, ивуарийского Л. Гбагбо и кенийского У. Кенниаты. На арест Омара Хасана Ахмада аль-Башира первый ордер был выдан 4 марта 2009 г., второй – 12 июля 2010 г. Бывший суданский президент после отстранения от власти продолжает находиться на свободе. Поскольку основополагающие документы МУС не позволяют последнему вести суд в отсутствии обвиняемого. Пока Омар аль-Башир не будет арестован и переведен в штаб-квартиру Суда в Гааге, дело будет находиться на стадии предварительного производства, а судьба бывшего суданского лидера остается в подвешенном состоянии и зависит от игры властных сил у него на родине.

23 ноября 2011 г. ивуарийскому президенту Лорану Гбагбо, проигравшему перевыборы, было предъявлено обвинение по четырем пунктам обвинения в преступлениях против человечности в связи с ситуацией в Республике Кот-д'Ивуар. Утверждается, что в качестве президента Кот-д'Ивуара Гбагбо вместе с членами своего ближайшего окружения организовал систематические нападения на гражданских лиц в ходе вспыхнувшего после президентских выборов вооруженного конфликта между сторонниками двух претендентов. Утверждалось, что Национальные силы безопасности страны, Национальные вооруженные силы, ополчение и наемники под командованием Гбагбо убивали, насиловали, преследовали и бесчеловечно обращались с гражданскими лицами, которые были сочтены сторонниками Алассана Туатары, оппонента Гбагбо на президентских выборах 2010 г. Согласно ордеру на арест Гбагбо, преступления произошли в Абиджане и его окрестностях, в том числе в окрестностях отеля «Гольф», а также в западной части страны с 16 декабря 2010 г. по 12 апреля 2011 г. Гбагбо был задержан силами, лояльными Туатаре, в президентской резиденции 11 апреля 2011 г. и передан МУС.

Одновременно было открыто дело против супруги Л. Гбагбо, Симоны. Ей были предъявлены обвинения в преступлениях против человечности: убийство, изнасилование и другое виды сексуального насилия, преследование и другие бесчеловечные акты, предположительно совершенные во время кровавых беспорядков после выборов в Кот-д'Ивуаре в 2010–2011 гг. Несмотря на то, что 7 августа 2018 г. президент Кот-д'Ивуара Уаттара помиловал Гбагбо вместе с сотнями других людей, осужденных за насилие после выборов, МУС продолжил судебное расследование. Супруги были полностью оправданы только в 2021 г.[15]

Действующему президенту Республики Кения Ухуру Кениатта МУС предъявил обвинение 8 марта 2011 г. по пяти пунктам, обвиняя его в преступлениях против человечности в связи с ситуацией в его стране, произошедшей до того как он стал президентом. Его обвиняли в том, что, будучи сторонником президента Кении Мваи Кибаки, он, якобы, планировал, финансировал и координировал насилие, совершенное против «Апельсинового Демократического Движения» (*Orange Democratic Movement*)[*], оппозиционного политической пар-

[*] В российской печати "*Orange Democratic Movement"* (*ODM*) часто неверно переводят как «Оранжевое демократическое движение» (видимо, по аналогии с украинской «оранжевой революцией»). Наименование движения происходит не от названия цвета (*оранжевый*), а от изображения *апельсина* на избирательном бюллетене президентских выборов в Кении 2007 г. В бюллетенях на выборах 2007 г. рисунок апельсина означал голос «*против*» (власти), а банана – «*за*».

тии, во время беспорядков после выборов с 27 декабря. 2007 г. по 29 февраля 2008 г. Кениатта, как утверждается, «контролировал организацию Мунгики» и руководил ею для совершения убийств, депортаций, изнасилований и других форм сексуального насилия, преследований и других бесчеловечных действий против гражданских лиц в городах Кибера, Кисуму, Найваша и Накуру. Кениатту вызвали в суд 8 апреля 2011 г., а слушания по подтверждению обвинений проходили с 21 сентября 2011 г. по 5 октября 2011 г. в связи с делами против Мохаммеда Али и Фрэнсиса Мутауры. Все обвинения против Кениатты были подтверждены Палатой предварительного производства II 23 января 2012 г. Однако до начала судебного разбирательства 3 декабря 2014 г. прокурор объявила, что она снимает все обвинения[16]. Судебная палата прекратила производство по делу У. Кениатты 13 марта 2015 г. с оговоркой «до предоставления необходимых доказательств».

Деятельность МУС в Африке вызывает немало нареканий. Среди африканских исследователей распосранено мнение, что МУС реализует в Африке концепцию «универсальной юрисдикции»[**] в отношении африканских лидеров, выступая в качестве ничем не ограниченной силы внешнего вмешательства[17]. Видный угандийский исследователь Махмуд Мамдани писал, что МУС, являющийся частью «нового гуманитарного порядка», насаждаемого Западом, привел к двухуровневой системе, когда государственный суверенитет уважается применительно к большому числу стран мира, но его игнорируют, если речь идет об Африке или некоторых государствах Ближнего Востока. Если посмотреть на набор стран, в отношении которых МУС ведет расследования, то «африканцы могут сделать вывод, что Суд быстро превращается в судилище Запада над Африкой за преступления против человечности»[18].

Рисунки были необходимы, так как значительная часть избирателей в Кении неграмотна. Изображение апельсина было избрано оппозиционерами в качестве символа Движения. Аналогичная технология консолидации масс с помощью знаковой символики использовалась оппозицией в ряде стран для смены режима или саботажа признания официальных результатов выборов (розы – Грузия, белая лента – Россия, тюльпаны – Киргизия, каштаны – Украина, жасмин – Тунис и т.п.). Активисты *ODM*, не желая признавать результаты президентских выборов 2007 г., устроили массовые выступления и межэтнические столкновения, спровоцировав острый политический кризис. Таким образом, правильный перевод названия движения с английского языка – *Апельсиновое Демократическое Движение*.

[**] Универсальная юрисдикция – один из видов экстерриториальной уголовной юрисдикции, обозначающий компетенцию государства по привлечению к уголовной ответственности и наказанию индивидов безотносительно к месту совершения преступления либо гражданству обвиняемого или потерпевшего.

В 2013 г. министры иностранных дел африканских стран на встрече в Эфиопии обвинили Международный уголовный суд в Гааге в предвзятом отношении к лидерам государств Африки и нежелании обращать внимание на преступления, совершаемые в других частях света[19]. АС рекомендовал своим членам не выполнять предписания МУС об аресте подозреваемых на время ведения расследований самим АС[20].

Конфликт между Международным уголовным судом (МУС) и Африканским союзом (АС) несколько ослаб в 2021 г., когда О. аль-Башир перестал быть президентом, а с У. Кениатты были сняты обвинения. Однако позиция АС по вопросу предъявления обвинений действующим главам государств и правительств Африки в целом остается неизменной. Помимо самой постановки вопроса, камнем преткновения являются регулярные требований МУС арестовать и выдать Суду действующих африканских президентов (включая президентов стран, не являющихся подписантами Римского статута и не участвующих в МУС, как Судан) в ходе официальных визитов последних в другие африканские страны или во время их участия в работе Ассамблеи АС.

Между кейсами суданского и кенийского президентов существовали значимые юридические различия. Судан не является участником Римского статута[21], и ситуация в Дарфуре оказалась на рассмотрении Суда в порядке обращения Совета Безопасности в соответствии с Резолюцией 1593 (2005). Хотя на президента аль-Башира выданы два ордера на арест, которые обязывают государства-участников МУС арестовать его, он, тем не менее, продолжал путешествовать по Африке и за ее пределами. Суд вынес ряд решений в отношении Малави, Чада и ДРК в связи с «отказом от сотрудничества» с МУС, в частности, за то, что он не был арестован во время нахождения на их территории. Напротив, ситуация в Кении стала первым расследованием в прямом смысле, инициированным Прокурором МУС по обвинению в преступлениях, совершенных на территории государства-участника. При этом кенийские ответчики сотрудничали с Судом, появляясь по вызову, хотя искренность этого сотрудничества в то время ставилась под сомнение.

Руководство Африканского союза энергично защищало Судан и Кению, добиваясь отсрочки решения Совета Безопасности. Африканский союз выступил с инициативой внести поправки в Статут, которые восстановили бы в ряде случаев иммунитеты или освобождения от преследования глав государств, а также поправки в Правила процедуры и доказывания МУС, чтобы освободить обвиняемых от постоянного присутствия в суде. Объясняя свой отказ сотрудничать и арестовать президента аль-Башира, государства-участники ссылались на его право на иммунитет главы государства в соответствии с международ-

ным гражданским правом и статьей 23 Учредительного акта АС, которая обязывает государства-члены «соблюдать решения и политику Союза»[22]. Таким образом, здесь имеет место правовая коллизия, поскольку эти положения учредительных документов АС противоречат положениям о сотрудничестве, содержащимся в Римском статуте, а опосредованно и обязанностям, вытекающим из Резолюции 1593 СБ ООН.

Здесь мы вновь сталкиваемся с пределами и ограничениями суверенитета, вытекающими из норм международного права или, точнее, из разных их толкований. Хотя действующие главы государств по большей части пользуются иммунитетом от исков в национальных судах в соответствии с международным гражданским правом, статья 27 Римского статута, как считает МУС и поддерживающие его позицию юристы, отменяет любой такой иммунитет перед Судом. Это аргументируется тем, что иммунитеты «принадлежат» государству и существуют в его интересах, когда государства ратифицируют Римский статут, они фактически отказываются от любых иммунитетов, которые могут утверждать их должностные лица. С другой стороны, Статья 27 применима только к государствам-участникам МУС, таким как Кения, а не к государствам, не являющимся участниками, как Судан. Африканский Союз указывает на то, что хотя Резолюция 1593 СБ ООН предписывала Судану и другим сторонам в конфликте «полностью сотрудничать» с Судом, Совет Безопасности прямо не лишал иммунитета тех лиц, которые им могли бы пользоваться и которые впоследствии будут подвергнуты судебному преследованию[23].

Следует отметить, что под следствием МУС находятся и другие, менее высокие представители африканских элит, включая вице-президентов, министров, высокопоставленных военных, руководителей почтовых ведомств и провинциальных лидеров. Большинство пребывает в этом статусе вполне заслуженно, хотя тот факт, что значительное число из них через 10–15 лет расследований оказывается оправданными, означает, что нередко выдвинутые обвинения оказываются недоказанными.

Характерно, что за редким исключением оправдание наступает тогда, когда некогда активный африканский политик уже оказывается в возрасте и на обочине политической жизни в своей стране. Его лидерские амбиции угасают, а возможности соперничать с конкурентами после десятка лет отсутствия в орбите национальной политической элиты заметно сужаются. Видимо, и интерес к нему со стороны «настройщиков» глобального управления ослабевает.

Если же МУС в силу обстоятельств вынужден отказаться от обвинений, выдвинутых сравнительно молодому и остающемуся «в обой-

ме» политику, тот нередко остается на крючке у внешних кукловодов в силу используемой формулы «до предоставления необходимых доказательств».

Сложности нахождения справедливого и разумного баланса между коллективными действиями международного сообщества по обеспечению прав и свобод человека, обеспечению безопасности и пресечению конфликтов и обеспечению суверенных прав государства, принципов невмешательства в его внутренние дела и обеспечения народам жить в соответствии со своими цивилизационно-культурными и историческими ценностями и установками были признаны в 2005 г. Всемирным саммитом ООН, Декларация которого от имени народов мира призывает «Совет Безопасности, опираясь на поддержку со стороны Генерального секретаря, обеспечить существование справедливых и ясных процедур включения лиц и организаций в списки тех, на кого распространяются санкции, и процедур их исключения из этих списков, а также процедур исключения по гуманитарным соображениям»[24].

2.3. Финансовая уздечка для африканских элит

По оценкам международных организаций и многих экспертов, Африка на протяжении длительного времени теряет значительные ресурсы из-за незаконной утечки капитала. В самом широком смысле под последней понимают противоречащие закону изъятие и вывоз капитала в вещественной и финансовой формах, а также утечку человеческого капитала и интеллектуальных ресурсов, реже освещаемых в печати и в меньшей мере поддающихся учету. На длительных временных отрезках истории независимого развития стран Африки кумулятивные потери от нелегального вывода капитала составляют огромные суммы.

Согласно оценкам американской неправительственной организации *Global Financial Integrity* (*GFI*), за период 1970–2008 гг. нелегальный отток капитала составил от 854 млрд до 1,8 трлн долл.[25] Другое исследование показало, что совокупный объем оттока капитала из стран Африки к югу от Сахары (АЮС) за тот же период превышает 700 млрд долл.[26] По иронии судьбы из шести стран с самым высоким средним оттоком капитала за период с 2000 по 2008 год, а именно: Ангола, Демократическая Республика Конго, Кот-д'Ивуар, Нигерия, Южная Африка и Зимбабве, четыре в 2008 г. имели показатели бедности хуже средних величин по Африке. Более того, пять из восьми стран с самым высоким оттоком капитала в Африке классифицируются как страны с низким уровнем развития человеческого потенциала[27].

Согласно оценкам экспертов Группы высокого уровня по финансовым потокам Экономической комиссией ООН для Африки (ЭКА ООН) и Африканского союза (АС), озвученным в 2015 г., ежегодно из экономики Африки незаконно изымается примерно 50 млрд долл. Правда, другие официальные представители двух названных организаций дают цифры, существенно отличающиеся от приведенной оценки. В сентябре 2018 г. на Международной конференции по борьбе с незаконными финансовыми потоками (НФП) и активизации усилий по возврату активов в интересах устойчивого развития (*International Conference on Combating Illicit Financial Flows and Enhancing Asset Recovery for Sustainable Development, Abuja, Nigeria*, 11–12.09.2018) заместитель исполнительного секретаря ЭКА ООН Абдалла Хамдок (*Abdalla Hamdok*) заявил: «В период с 2000 по 2016 год Африка ежегодно теряла около 73 млрд долл. из-за незаконных финансовых потоков только в коммерческой деятельности. Кроме того, есть еще и чистые ежегодные убытки в размере 27 млрд долл. То есть все вместе это составляет около 100 млрд долл. в год»[28]. Эти средства могли бы быть использованы для развития стран континента, укрепления их систем здравоохранения и образования.

Наглядное представление о размахе нелегальных операций в динамике за период 1980–2018 гг. дает *таблица* 2.3.1, составленная специалистами Брукингского института (США)[29]. В ней приведены данные об абсолютных объемах нелегальных финансовых потоков из стран Африки южнее Сахары и их сравнение с оборотом их внешней торговли. Хотя этот показатель существенно разнится от страны к стране, в большинстве он весьма значителен.

Впрочем, поскольку не существует однозначного и общепринятого понимания того, как вести подсчет подобной утечки капитала, все приведенные цифры весьма приблизительны. Да и само понятие «незаконности» даже для однотипных денежных потоков в разных странах не будет одинаковым: в каких-то юрисдикциях определенный вид хозяйственной деятельности вполне легален, а в других он квалифицируется как преступление. Следовательно, при расчетах в целом по континенту «незаконность», которая определяется исходя из отношения национального законодательства к определенным действиям субъектов права, стоимостные объемы типологически одинаковых финансовых трансфертов у одних стран будут включаться в сумму «незаконных», а у других – нет. Более того, в странах-реципиентах нелегальных потоков, в соответствии с национальными законодательствами, получаемые средства могут рассматриваться как имеющие вполне законное происхождение[30].

Таблица 2.3.1. Суммарный объем незаконного оттока капиталов из стран Африки к югу от Сахары (1980–2018 гг.)

Страна	НФП (тыс. долл.)	НФП (% от оборота внешней торговли)
Южная Африка	441481	15,5
ДРК	165649	20,4
Эфиопия	84316	33,5
Нигерия	67057	3,4
Республика Конго	55083	23,8
Ангола	45132	4,4
Судан	38666	15,1
Ботсвана	31485	16,1
Замбия	27499	11,8
Камерун	26598	14,9
Габон	26221	13,6
Уганда	25201	21,3
Намибия	24048	13,4
Зимбабве	22652	13,9
Того	19285	32,2
Танзания	16132	7,2
Сьерра-Леоне	15220	53,9
Гвинея	14797	18,1
Кот-д’Ивуар	14708	3,8
Бенин	14431	27,6
Мавритания	14174	19,0
Мали	14152	14,8
Маврикий	13920	9,5
Мозамбик	13339	8,7
Малави	13169	21,1
Кения	12485	3,7
Мадагаскар	11003	12,8
Эсватини	10590	20,5
Лесото	9536	29,5
Нигер	9435	20,1
Руанда	7546	21,5

Страна	НФП (тыс. долл.)	НФП (% от оборота внешней торговли)
Либерия	6775	3,7
Гана	6263	1,7
Буркина-Фасо	6044	7,9
Сенегал	3901	2,7
Бурунди	3795	26,7
Сейшельские острова	3767	12,0
ЦАР	1968	19,3
Эритрея	1790	15,7
Гамбия	1787	16,8
Сан-Томе и Принсипи	1538	57,3
Коморские острова	843	23,2
Кабо-Верде	537	3,3
Сомали	413	1,1
Гвинея-Бисау	339	3,7
Чад	158	0,3
Экваториальная Гвинея	147	0,1
Южный Судан	122	0,7

Источник: [Signe L. et al., 2020][31].

Нелегальные финансовые потоки и операции по отмыванию денег подпитывают коррупцию и другие виды преступности в Африке и за ее пределами. Сами же незаконные финансовые потоки формируются рядом источников: доходами от противозаконной деятельности, уклонениями от уплаты налогов, неправомерным перераспределением прибыли, неправильным выставлением счетов-фактур, переводами за границу коррупционных и других преступных доходов и др.

Итоги упомянутого исследования, проведенного Группой высокого уровня Африканского союза и Экономической комиссии ООН для Африки по изучению незаконных финансовых потоков, показывают, что крупные коммерческие корпорации ответственны за подавляющее большинство (65% от общей суммы НФП) незаконных денежных потоков, и только за ними по объемам незаконного трансграничного вывода финансовых ресурсов следуют организованная преступность (30%) и обладатели коррупционных состояний (5%). Преступные схемы и манипуляции во внешней торговле, прежде всего мошенничества с выставлением счетов-фактур за торговые транзакции, – наиболее

подробно документированный и изученный аналитиками метод перевода нелегальных денег через границу. Установлено, что в период с 2003 по 2012 гг. на него приходилось 67,4% всех незаконных оттоков финансовых средств[32].

Согласно некоторым оценкам, если бы удалось перекрыть НФП, то за истекшее десятилетие имеющиеся в распоряжении капитальные ресурсы континента увеличились бы на 60%, а ВВП на душу населения был бы на 15% выше, чем сейчас[33]. В любом случае НФП становятся прямым изъятием ресурсов, которые могли бы быть использованы в интересах экономического развития страны, улучшения положения ее населения. Подобное незаконное бегство капитала уже давно является серьезным препятствием на пути финансирования развития африканских государств, а если смотреть шире – для большинства развивающихся стран. На эти риски указывает и ряд международно согласованных документов глобального управления. В частности, о них говорится в Повестке дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года[34], а их преодоления касается Цели 16.4 «Целей устойчивого развития» (ЦУР): «К 2030 году значительно сократить незаконные финансовые потоки и потоки оружия, усилить восстановление и возврат украденных активов и бороться со всеми формами организованной преступности»[35].

Аддис-Абебская программа действий по финансированию развития также призывает «удвоить усилия по существенному сокращению НФП к 2030 году». Программа действий предлагает «соответствующим международным учреждениям и региональным организациям публиковать оценки объема и структуры незаконных финансовых потоков»[36]. Однако общепринятой методологии мониторинга НФП не существует. Отсутствие надежных и объективных данных препятствует осуществлению политических мер и подрывает возможности решения этой проблемы.

Существует множество взаимоперекликающихся причин, по которым уровень НФП на континенте не снижается. Среди них можно выделить слабость контрольных механизмов, сложности отслеживания движения денежных средств и ограниченность имеющихся у уполномоченных африканских ведомств и структур ресурсов для этих целей. Антикоррупционные агентства в Африке – правительственные учреждения, предназначенные для борьбы с коррупцией в государственной и частной сферах, – сталкиваются со многими проблемами, начиная со степени их независимости и автономии и заканчивая их мандатом, который нередко не дает им достаточных полномочий, чтобы преследовать нарушителей в судебном порядке или заводить на них уголовные дела.

Представители африканских деловых и/или бюрократических элит и их западные партнеры зачастую являются креативными разработчиками и одновременно исполнителями «серых» или откровенно противозаконных схем по выводу финансовых ресурсов за границы африканских государств.

К причинам макроэкономического порядка, порождающим НФП в африканских условиях, следует отнести общую социально-экономическую отсталость, узкую внутреннюю базу для накоплений и инвестирования. Среди других важных, но не столь всеобъемлющих факторов макроэкономического уровня, следует выделить темп инфляции в стране, реальность обменного курса национальной валюты (завышенный курс способствует переводу средств в иностранную валюту, после чего возникает необходимость скрывать крупные инвалютные накопления), неблагоприятный инвестиционный климат на родине, который может принимать форму отсутствия достаточных стимулов для вложения капиталов в своей стране или существования агрессивно-неблагоприятной среды в деловом сообществе, нарушение гарантий и прав инвестора и т.д.

В более прикладном плане, т.е. при принятии представителями африканских бизнес-элит в каждом отдельном случае решения, оставить ли свои активы в собственной стране или перевести их за рубеж, самую важную роль играют два фактора:

а) конкретные возможности прибыльного вложения капиталов на родине (норма прибыли в сравнении с другими доступными для капиталовложений территориями) и

б) наличие или отсутствие уверенности в сохранности капитала (вложений) в своем отечестве. По сути, эти мотивы «второго порядка» – суть производная от более общих причин первого (макроэкономического) порядка.

В то же время эти мотивы обладают определенной степенью взаимной независимости, потому что в каждом отдельном случае даже при существовании в целом неблагоприятных макроэкономических условий, состоятельный представитель деловой элиты может в силу конкретных обстоятельств конкретного инвестиционного проекта (исключительно благоприятные возможности данной инвестиции, неудачное время для перевода капитала за рубеж, отсутствие технических возможностей для трансферта) поступить «неблагоразумно» и инвестировать капитал на родине.

От причин вывоза «капитала в целом» (в том числе и легально заработанных средств по незаконным каналам) следует отличать мотивы, которыми руководствуются африканские держатели капиталов незаконного происхождения при принятии решения о переводе послед-

них за рубеж. Здесь главной побудительный мотив (а по сути, и главная причина) – неприемлемый уровень риска для их сохранения в стране и повышенная изменчивость условий хозяйствования данного конкретного актора на родине (например, зависимость от нахождения у власти конкретного лидера, клана, партии и т.п.).

Возможен более глубокий уровень структурирования и конкретизации причин и мотивов, но по сути, как вытекает из сказанного выше, они могут быть разделены лишь на две большие группы:

а) связанные со стремлением элит сохранить нажитое и

б) связанные с желанием приумножить приобретенное.

В первом случае основные побудительные мотивы – как экономические (желание спасти накопленное от обесценения под воздействием инфляции), так и социально-психологические (восприятие «характера угроз» на родине – политических, криминальных, претензий родственников на активы и т.п.). Во втором – хозяйственно-экономические, нередко связанные с «основной» предпринимательской деятельностью ремитента (обеспечение более благоприятных условий для функционирования своих капиталов, уход от налогов).

Эта мотивационная дихотомия делает представителей африканских бизнес-элит уязвимыми для внешнего давления и манипулирования. Первая группа мотиваций стимулирует представителей бизнес-элит к вывозу своих капиталов из Африки и размещению активов в странах Запада и в «респектабельных» (надежных) офшорах, как правило, являющихся «заморскими территориями» ведущих западных держав. Угрозы санкций, замораживания средств и даже просто раскрытия информации о наличии незаконно выведенных зарубежных активов в этом случае превращаются в удобный инструмент давления на обладателей таких активов. При этом степень эффективности действия этих инструментов прямо пропорциональна объемам нелегально выведенных и размещенных за рубежом капиталов.

Однако и сравнительная важность мотивов будет изменяться в зависимости от объема вывозимых капиталов. Так, характер размещения активов и объектов инвестирования наиболее одиозных представителей коррумпированной африканской элиты – центральноафриканца Бокассы, заирца Мобуту, нигерийца Абачи (непомерно высокая доля вложений в драгоценности, недвижимость, предметы искусства) свидетельствует о том, что после преодоления определенной критической точки мотив сохранения богатств становится главным.

К внутренним социально-экономическим причинам бегства капиталов из Африки относятся следующие факторы:

- общие неблагоприятные условия формирования экономического и инвестиционного климата в стране (сильные колебания темпов эко-

номического роста и инвестиционной активности, нарастание политической нестабильности, сокращение емкости рынка, высокий бюджетный дефицит, слабость национальной валюты, неразвитость инфраструктуры финансовых рынков и др.);

- последствия проводимого в стране хозяйственного курса, в том числе во внешнеэкономической сфере (возрастание налогового бремени, ожидания девальвации национальной валюты, жесткая кредитная политика и др.);
- криминальная деятельность (включая коррупцию чиновников), побуждающая к сокрытию доходов и отмыванию денег за рубежом;
- естественная реакция африканских предпринимателей на высокий уровень хозяйственно-политических рисков, своеобразная попытка компенсировать издержки, связанные с отсутствием необходимых инвестиционных гарантий.

Одним из побудительных мотивов утечки капиталов остается недоверие части бизнес-элит к правительствам, а африканского населения в более широком плане – к банкам и иным финансовым институтам, деятельность которых связана с распоряжением активами вкладчиков.

Относительно высокий уровень налогообложения также способствовал вывозу из Африки предпринимательских доходов. Как представляется, здесь сыграла свою роль не столько завышенность фискальных ставок, сколько неэффективность системы начисления и взимания налогов, т.е. низкое качество налогового законодательства.

В развитие этой мысли автором было высказано предположение, что применительно к Африке речь идет не столько об отмывании «грязных» денег (доходы от наркобизнеса и т.п.), сколько о вывозе доходов, полученных за счет использования государственных средств в целях личного обогащения (например, через присвоение помощи, растрата иностранных кредитов).

Если взглянуть на проблему системно, то придется признать слабость все шире распространяемого в последнее время «прикладного» и санкционно-регулятивного подхода к ней и невозможность ее решения без научно обоснованного теоретического фундамента, определяющего целеполагание и логику действий ключевых акторов как на глобальном, так и на региональном уровне.

Пока же общепринятой методологии мониторинга НФП не существует. Более того, ускорившаяся динамика изменения глобального баланса сил между ведущими державами и их блоками, союзами и объединениями вносит существенные искажения в оценку характера таких потоков, их причин, направленности и мер, которые необходимо принять для их минимизации. Некоторые сильные глобальные игроки произвольно провозглашают потоки, связанные с юридическими и физическими лицами

государств-конкурентов, как незаконные, коррупционные или преступные, и в то же время могут игнорировать действительно являющиеся таковыми потоки, связанные с их клиентурой или вассалитетом.

Между тем, научно-обоснованный подход предполагает рассмотрение как минимум трех уровней возникновения проблемы:

- источника возникновения и характера указанных средств,
- условий формирования и движения капиталопотока,
- конечного использования (размещения) перемещаемого капитала.

Весь описанный выше комплекс причин и мотиваций к незаконному выводу капиталов обобщен в *таблице* 2.3.2.

Таблица 2.3.2. Систематизация фундаментальных причин, движущих сил и мотивов, ведущих к НФП из стран Африки

Макроэкономические причины	Структурные характеристики	Проблемы управления государством и обществом
1. Бюджетный дефицит 2. Высокий уровень или резкие скачки инфляция 3. Завышенный реальный эффективный обменный курс национальной валюты 4. Отрицательная реальная норма прибыли 5. Реальный рост/сокращение ВВП 6. Внешний долг	1. Неинклюзивный рост (рост коэф. Джини) 2. Бесконтрольная либерализация торговли 3. Слабо/плохо регулируемые «реформы»	1. Политическая нестабильность 2. Коррупция 3. Теневая экономика 4. Неблагоприятный деловой климат 5. Утрата контроля над (незаконным) поведением бизнес-элит

Выявленные к настоящему времени каналы НФП из Африки сходны со схемами, распространенными в других регионах мира. В основе сходства – два фундаментальных фактора. Во-первых, все нелегальные перетоки осуществляются в рамках существующей мировой валютно-финансовой системы и являются ее неотъемлемой частью. Для многих государств, в первую очередь развитых стран, они служат важным компонентом, пополняющим доходную часть их платежных балансов. Во-вторых, активной стороной в НФП являются «внешние» для Африки партнеры – корпорации, индивидуумы и правительства. Нередко они сами создают условия, возможности и всячески стимулируют вывод капитала из Африки, поскольку использование вовлеченности представителей местных бизнес-элит и коррумпированной политической верхушки в схемы НФП является мощным инструментом управления и манипулирования ими.

Вообще, некоторые исследователи[37] склонны считать манипуляции с внешнеторговыми платежными документами главным средством технического обеспечения нелегального вывоза капитала из страны. Не существует каких-то единых для всех африканских стран «предпочтений» в выборе того или иного внешнеторгового механизма НФП. Например, для Нигерии характерно и *overinvoicing*, и *underinvoicing*, в то время как для Габона в большей степени присуща недоплата по экспорту, а для Ганы – переплаты то импорту.

Среди таких схожих механизмов и схем:

- невозврат в страну экспортной валютной выручки под предлогом различных чрезвычайных обстоятельств;
- необоснованные авансовые перечисления в счет фиктивных контрактов на поставки в страну товаров и оплаты фиктивных импортных услуг (информационных, маркетинговых, консалтинговых, комиссионных и пр.);
- манипуляции с ценами при безвалютных товарообменных сделках (бартерных, клиринговых, компенсационных и т.п.) с последующим оставлением за границей «сэкономленных» таким образом валютных средств;
- преднамеренное занижение контрактных цен при экспортных операциях и их завышение при импортных;
- внесение страхового депозита в иностранный банк с формальным намерением получить кредит при последующем фактическом отказе от него;
- создание офшорных компаний для вывода части прибыли из-под налогообложения;
- злоупотребления при получении иностранной финансовой помощи с оседанием за рубежом до половины выделяемых сумм.

В числе источников образования нелегальных средств и механизмов перевода капиталов следует выделить различные «комиссионные платежи» гражданам африканских стран, поступающие на их зарубежные банковские счета, которые их получателями не декларируются, но увеличивают величину зарубежных активов, принадлежащих резидентам африканских государств. В этой связи особо следует отметить взаимосвязь проблемы бегства капиталов и исходящих НФП с проблемой коррупции, прежде всего в государственном аппарате, хотя, впрочем, и на частных фирмах она распространена не в меньшей мере. Легализация этих и подобных преступных или теневых доходов нередко осуществляется через офшорные финансовые центры, расположенные как в африканском регионе, так и за его пределами.

Провести четкое разграничение между юридически законными и незаконными формами вывоза из Африки финансовых ресурсов весь-

ма трудно. Примером однозначных правонарушений является невозврат африканцами экспортной валютной выручки – практика, характерная и для России, особенно в 1990-х годах. Напротив, к узаконенным операциям относится приобретение недвижимости и других материальных активов за рубежом, хотя это не означает, что данная форма вывоза доходов столь же оправдана с точки зрения интересов развития стран континента. В целом, проблема осложняется тем, что в большинстве случаев утечка капиталов осуществляется не в нарушение, а в обход действующих законодательных норм, т.е. в тех легальных, полулегальных и легализованных формах, которые, не будучи запрещены *de jure*, оказываются допустимыми *de facto* из-за пробелов в законодательстве.

В последние годы с ростом в ряде англоязычных государств (в первую очередь Великобритании, США и Канаде) давления на представителей богатых элит из определенных стран вложения в недвижимость, ранее считавшиеся объектом инвестирования в целях «сохранения капитала», стали более рисковыми.

Африканские бизнес-элиты активно используют стандартную «многослойную» схему обезличивания конечного бенефициара. Нанимаемые ими посредники – специалисты по офшорам, чаще всего предлагают клиентам из Нигерии, Ганы, Кении и других англоязычных стран субсахарской Африки создавать трасты на Маврикии, Британских Виргинских островах и в других «убежищах». Теперь те представители африканских бизнес-элит и бюрократий, кто, согласно привычной схеме вывода и легализации доходов, создавал через институт номинального владения два или даже три уровня «сокрытия личности» истинного выгодополучателя, оказались под угрозой оправдываться перед властями западных стран относительно источников их богатств.

Уже с начала 2010-х годов и в особенности после усиления конфронтации с Россией после 2014 г. Запад, будто спохватившись, начал усиливать правовое обеспечение шагов по возможной конфискации в своих юрисдикциях собственности, принадлежащей или контролируемой иностранными юридическими и физическим лицами, и введению других рестриктивных мер по отношению к ним. С января 2018 г. в Закон об уголовных финансах 2017 г. (*Criminal Finances Act 2017*) Великобритании интегрировано законодательство о Предписаниях в отношении имущества неясного происхождения (*Unexplained Wealth Orders, UWO*) – разновидность судебного распоряжения, издаваемого британским судом с целью заставить кого-либо раскрыть источники происхождения своего «необъяснимого богатства»[38]. Нижняя планка стоимости богатства, которое может быть признано «необъяснимым», невысока – всего 50 тыс. фунтов стерлингов. Это косвенно подтвер-

ждает то, что цель нового законодательства – максимально широкий (но в пределах приличий) круг возможных объектов дознания. При этом ими могут оказаться люди из небогатых юрисдикций и развивающихся стран, для которых 50 тыс. британских фунтов – немалое состояние, которое им следует прятать за границей. Лица, которые будут не в состоянии доказать законность происхождения средств, могут быть арестованы после того, как Национальное агентство по борьбе с преступностью подаст апелляцию в Высокий суд.

Пока что против африканских владельцев недвижимости и иного имущества в Великобритании в рамках данного закона дела не возбуждались, и *UWO* не выносились. Первое *UWO* было издано в 2018 г. Замире Гаджиевой, жене Джахангира Гаджиева, бывшего председателя Международного банка Азербайджана.

В 2018 г. Департамент по стратегии бизнеса, энергетики и промышленности (*BEIS*) начал подготовку к введению закона о создании нового публичного Реестра бенефициарных владельцев иностранных компаний, владеющих недвижимостью в Великобритании. Цель закона – введение принципа, согласно которому возможности владеть или распоряжаться недвижимостью в Великобритании обусловливаются требованием к зарубежным организациям предоставить подробную информацию об их конечном бенефициаре (владельце). Правительство планирует, что этот реестр будет введен в действие в 2021 г.[39]

Формально новые требования, как и многие предыдущие, вносятся для усиления борьбы с коррупцией. На деле даже в условиях тотального контроля принятие репрессивных мер в отношении всех подозреваемых вряд ли возможно. Это нанесло бы непоправимый ущерб инвестиционному климату и имиджу страны. Меры объективно будут способствовать усилению контроля со стороны государства за частной собственностью, имуществом и связями представителей иностранных бизнес-элит, политиков и членов их семей, но использоваться, скорее всего, будут избирательно.

По мнению автора если африканские элиты и правительства действительно намерены добиваться успехов в борьбе с высоким уровнем нищеты, то им необходимо сконцентрировать усилия на мобилизации капитальных ресурсов для инвестирования в программы по сокращению бедности.

Бедность в Африке настолько широко распространена, что привычные в прошлом источники инвестиций, такие как официальная помощь развитию, надежды на прямые иностранные инвестиции и налоговые поступления, лишь в минимальной степени меняют ситуацию к лучшему. Видимо, возможности их дальнейшего прироста в таких объемах, чтобы радикально изменить ситуацию приблизились к объ-

ективным пределам возможного (по крайней мере, в нынешних социально-экономических условиях и на современном этапе). Нужны новые дополнительные источники финансирования развития. Возврат или заслон на пути НФП мог бы отчасти ослабить остроту проблемы.

В своих предшествующих работах[40] автор этой главы дифференцировал НФП по трем критериям: объекту, субъекту и последствиям явления для общества (экономики). Или, говоря более конкретно, предложил в качестве фундаментальных признаков рассматривать базисные особенности, присущие участвующим в обороте субъектам; объектам их деятельности (виды товаров и услуг); нормам («правилам игры»), регулирующим отношения участников оборота. Ключевым критерием автор по-прежнему считает характер последствий существования данного типа оборота для общества и государства.

Утечка капитала ведет к снижению уровня благосостояния общества. Можно с большой долей вероятности предположить, что отток капиталов из Африки затормозил процесс структурного реформирования экономик, значительно отодвинул во времени перспективу ускорения экономического роста, усилил их зависимость от иностранных займов и создал угрозу критического нарастания величины издержек по обслуживанию внешнего долга. Вместе с тем нельзя не учитывать, что «убежавшие» капиталы так или иначе способствовали интеграции Африки в мировое финансовое сообщество и создали за рубежом определенные инвестиционные резервы, которые, по крайней мере теоретически, могут быть репатриированы.

Теоретически мобилизация ресурсов, которые покинули или покидают континент в виде незаконных финансовых потоков, количественно могла бы обеспечить необходимые объемы средств для решения критически важных задач социально-экономического развития. Если бы эти ресурсы были инвестированы хотя бы с ныне существующей степенью эффективности, они прибавили бы дополнительно 4–6 процентных пунктов к уже достигнутым темпам сокращения масштабов нищеты в Африке. Это позволило бы африканским странам достичь цели в области развития, сформулированной в Повестке дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года – повсеместной ликвидации к указанному сроку нищеты во всех ее формах.

---

[1] Lloyd P.C. (ed.) (1977) *The New Elites of Tropical Africa*. Oxford: Oxford University Press.

[2] Gumede W.M. (2010) Toast Masters. *BBC Focus on Africa Magazine*, vol. 21, no. 4, pp. 22–23.

[3] Felter C. (2021) Africa's 'Leaders for Life'. *Council on Foreign Relations*. https://www.cfr.org/backgrounder/africas-leaders-life (дата обращения 04.07.2021).

[4] См.: Денисова Т.С. (2016) *Тропическая Африка: эволюция политического лидерства*. М.: Институт Африки РАН; Прокопенко Л.Я. (2015) Имидж политических лидеров и партий в избирательных кампаниях: роль средств массовой информации и коммуникаций в его формировании. *Ученые записки Института Африки РАН*. № 2(33), с. 10–34; *Молодежь в политической и социокультурной жизни Африки* (2019). М.: Институт Африки РАН. 2019. С. 203–227.

[5] AU Agenda 2063. First 10 Years Implementation Plan 2014-2023 (2015). *African Union*. P. 139. https://au.int/sites/default/files/documents/33126-doc-11_an_over-view_of_agenda.pdf (дата обращения 08.03.2021).

[6] Ibid. P. 76.

[7] Ibid. Pp. 17, 23.

[8] Ibid.

[9] Черниченко С.В. (2009) *Очерки по философии и международному праву.* М.: Научная книга. С. 523.

[10] *Gambia Country Study Guide* (2012) Volume 1. Strategic Information and Developments. Washington DC, USA – Gambia: International Business Publications. P. 40.

[11] Felter C. (2021) Africa's 'Leaders for Life'. *Council on Foreign Relations*. https://www.cfr.org/backgrounder/africas-leaders-life (дата обращения 04.07.2021).

[12] Мезяев А. (2013) *Международный уголовный суд и продолжение охоты на Африку*. http://www.fondsk.ru/news/2013/09/10/mezhdunarodnyj-ugolovnyj-sud-i-pro-dolzhenie-ohoty-na-afriku- (дата обращения 08.03.2021).

[13] Situation in Darfur, Sudan. The Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bashir Second Warrant of Arrest for Omar Hassan Ahmad Al Bashir (2010) *ICC.* 12.07.2010. https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2010_04825.PDF (дата обращения 08.03.2021).

[14] Situation in the Libyan Arab Jamahiriya. Warrant of Arrest for Muammar Mohammed Abu Minyar Gaddafi (2011) *ICC.* 27.06.2011. https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2011_08351.PDF (дата обращения 08.03.2021).

[15] 46 Defendants. *ICC.* https://www.icc-cpi.int/Pages/defendants-wip.aspx#Default=%7B%22k%22%3A%22%22%2C%22s%22%3A11%7D#c6cbd0da-cc12-4701-a455-cb691df92bfd=%7B%22k%22%3A%22%22%7D (дата обращения 08.03. 2021).

[16] Situation in the Republic of Kenya. The Prosecutor v. Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta and Mohammed Hussein Ali Decision on the Prosecutor's Application for Summonses to Appear for Francis Kirimi Muthaura, Uhuru Muigai Kenyatta and Mohammed Hussein Ali (2011) *ICC.* 08.03.2011. https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2011_02586.pdf (дата обращения 08.03.2021).

[17] De Waal A. (2008) ICC making sense of Darfur: Africa's position on the ICC. *Social Science Research Council*. 23.09.2008. www.ssrc.org/blogs/darfur/2008/09/23/africas-position-on-the-icc/ (дата обращения 18.09.2012).

[18] Mamdani M. (2008) The new humanitarian order. *The Nation*. 29.09.2008. http://www.thenation.com/doc/20080929/mamdani. (дата обращения 18.09.2012).

[19] Главы МИД стран Африки обвинили Гаагский суд в предвзятости (2013) *Коммерсантъ*. 27.05.2013. https://www.kommersant.ru/doc/2199032 (дата обращения 08.03.2021).

[20] What does the International Criminal Court do? (2015) *BBC News*. 25.06.2015. http://www.bbc.co.uk/news/world-11809908 (дата обращения 08.03.2021).

[21] См. подробнее: *Rome Statute of the International Criminal Court. Document A/CONF.183/9*. https://legal.un.org/icc/statute/english/rome_statute(e).pdf (дата обращения: 15.01.2021).

[22] Van Schaack B. (2015) African Heads of State before the International Criminal Court. *International Criminal Justice Today*. https://www.international-criminal-justice-today.org/arguendo/african-heads-of-state-before-the-international-criminal-court/ (дата обращения 08.03.2021).

[23] Ibid.

[24] *Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 16 сентября 2005 года. Итоговый документ Всемирного саммита 2005 года. Документ ГА ООН A/RES/60/1*. 24.10.2005. С. 34. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_60_1.pdf (дата обращения 08.03.2021).

[25] Global Financial Integrity (2010) *Illicit Financial Flows from Africa: Hidden Resource for Development*. Washington DC: Global Financial Integrity.

[26] Ndikumana L., Boyce J. (2011) *Africa's Odious Debts. How Foreign Loans and Capital Flight Bled a Continent*. London: Zed Books.

[27] Nkurunziza J. (2012) Illicit Financial Flows: A Constraint on Poverty Reduction in Africa. *Association of Concerned Africa Scholars Bulletin*. No. 87.

[28] UN says Africa loses $100 billion annually to illicit financial flows. https://oak.tv/un/; https://www.youtube.com/watch?v=MYZJAh3wSHg (дата обращения 01.02.2019).

[29] Signe L., Sow M., Madden P. (2020) Illicit financial flows in Africa: Drivers, destinations, and policy options. *Africa Growth Initiative at Brookings*. https://brookings.edu/wp-content/uploads/2020/02/Illicit-financial-flows-in-Africa.pdf (дата обращения 08.03.2021).

[30] Фитуни Л.Л. (2003) *Теневой оборот и «бегство капитала»*. М.: Восточная литература.

[31] Signe L., Sow M., Madden P. (2020) Illicit financial flows in Africa: Drivers, destinations, and policy options. *Africa Growth Initiative at Brookings*. https://brookings.edu/wp-content/uploads/2020/02/Illicit-financial-flows-in-Africa.pdf (дата обращения 08.03.2021).

[32] Африка теряет до 50 миллиардов в год в результате нелегальных финансовых потоков (2015) *Новости ООН*. 07.07.2015. https://news.un.org/ru/story/2015/07/1266761 (дата обращения 12.01.2021).

[33] Там же.

[34] Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. *Department of Economic and Social Affairs*. https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=2361 (дата обращения 12.01.2021).

[35] Indicators and a Monitoring Framework. Launching a data revolution for the Sustainable Development Goal. *Sustainable Development Solutions Network*. https://indicators.report/targets/16-4/ (дата обращения 12.09.2021).

[36] *Resolution adopted by the General Assembly on 27 July 2015. United Nations General Assembley*. https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ares69d313_en.pdf (дата обращения 15.01.2019).

[37] Bhagwati J.N., Krueger and C. Wiibulswasdi (1974) Capital light from LCDs: A Statystical Analysis. *In: Illegal Transactions in International trade.* North-Holland:

Amsterdam, pp. 148–154; Gulati S.K. (1987) *A Note on Trade Misinvoicing. Capital flight and Third World Debt*. Washington DC: Institute for International Economics, pp. 68–79.

[38] Circular 003/2018: unexplained wealth orders. *GOV.UK*. https://www.gov.uk/government/ publications/circular-0032018-criminal-finances-act-unexplained-wealth-orders/circular-0032018-unexplained-wealth-orders (дата обращения 01.02.2021).

[39] Property ownership and public contracting by overseas companies and legal entities: beneficial ownership register. *GOV.UK*. https://www.gov.uk/government/consultations/property-ownership-and-public-contracting-by-overseas-companies-and-legal-entities-beneficial-ownership-register (дата обращения 12.01.2021).

[40] Фитуни Л.Л. (2003). *Теневой оборот и «бегство капитала»*. М.: Восточная литература; Фитуни Л.Л. (2000) Роль теневого международного движения капитала в условиях глобализации. *Восток. Афро-Азиатские общества: история и современность*. № 3, с. 18–19; Фитуни Л.Л. (2000). *Международное движение капитала в условиях глобализации*. М.: МНЭПУ.

Глава 3

ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ ГЛОБАЛЬНОЙ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В АФРИКЕ

Внутренняя конфликтогенность и внешние санкции

Начало: особенности международных санкций против расистских режимов в Южной Родезии и ЮАР

Методология исторического анализа санкционных мер в отношении суверенных государств Африки и их граждан

Периодизация современного санкционного воздействия на суверенные страны Африки

ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ ГЛОБАЛЬНОЙ САНКЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В АФРИКЕ

3.1. Внутренняя конфликтогенность и внешние санкции

После краха колониальной системы перед молодыми африканскими государствами встала острая необходимость поиска новой идентичности, становления системы политического контроля, формирования постколониальной экономической модели и интеграции в глобальную политику и экономику. Столь радикальные изменения повлекли за собой ряд негативных последствий, которые проявились не только в экономическом отставании, но и в нерешенных до сих пор спорах между местными элитами за ключевые позиции в управленческой иерархии, сочетающей родоплеменные и колониальные элементы. Острая борьба за власть повлекла за собой многочисленные конфликты, становление авторитарных военизированных режимов, смена которых обычно происходила в ходе военных переворотов или революций, что негативно сказывалось на развитии макрорегиона в целом[1].

Интенсивность и жестокость конфликтов существенно возрастала еще и в силу глубоких преобразований конфессионального пространства Африки, произошедших в XX веке[2]. Влияние этого фактора обусловлено ролью религии в общественной жизни континента. Так, согласно результатам исследования *Gallup International/WIN*[3], большая часть опрошенных африканцев считают религию очень важной составляющей своей жизни. В первую десятку стран мира с наиболее религиозным населением (более 75%) вошли: Гана, Нигерия, Кения, Камерун и Южный Судан. Подавляющее большинство верующих посещают культовое учреждение хотя бы один раз в неделю. Например, более 80% населения регулярно учувствуют в богослужениях в таких странах, как Нигерия, Мозамбик, Замбия, Джибути, Уганда, Гана, Кения, Эфиопия, Танзания. При этом религиозность в Африке не имеет абстрактно-духовной мотивации, как в современной Европе, она в значительной степени определяет поведение населения в самых разных сферах их жизни. Среди населения региона популярны теократические идеалы и принципы организации общества, распространены эсхатологические ожидания – более 60% христиан верят в то, что Второе Пришествие Христа произойдет еще при их жизни, а более половины мусульман – в воссоздание на глазах их поколения Всемирного Халифата.

В этой связи конкуренция на политическом и социально-экономическом уровне в странах АЮС во многом определяется умением лиде-

ров использовать религиозные убеждения для мобилизации своих последователей. Религия проникает во все сферы жизни африканских обществ, оказывая влияние на внутреннюю и внешнюю политику стран континента, что имеет ряд дезинтеграционных эффектов. Ислам уже приобрел статус государственной религии в целом ряде стран Африки на национальном уровне или на уровне отдельных административно-территориальных единиц. Во многих странах макрорегиона религиозные убеждения кандидатов в президенты являются решающим критерием для избирателей. Таким образом, религия в буквальном смысле проникает во все сферы жизни рядового африканца и достаточно часто выступает в качестве триггера возникновения вооруженных конфликтов[4].

В предшествующих работах[5] нами было эмпирически подтверждено, что возникновение большей части конфликтов в Африке приурочено к Судано-Сахельскому коридору – в первую очередь к странам, в которых наблюдается паритет адептов христианства и ислама. При такой конфессиональной структуре населения возрастает уровень жестокости конфликтов. В других конфликтных зонах возникновение конфликтов обусловлено обострением конкуренции между различными направлениями одной религии. На периферии католического «домена» конфликты в настоящее время носят этнополитический характер, но их возникновение обусловлено особенностями конкуренции между католическими и протестантскими миссионерскими обществами. Для стран бассейна озера Чад характерна конкуренция суннизма и шиизма, а также фундаментальных и умеренных течений ислама. Вместе с тем, данная конфликтная зона является одним из крупнейших «продуцентов» радикальных исламистских организаций. Уровень организованности последних зачастую выше, чем у противостоящих им государственных и международных органов. Между конфликтными зонами существует тесная пространственная взаимосвязь – в этой связи страны, входящие в несколько конфликтных зон, в большей степени подвержены риску возникновения комплексных конфликтов. Особенности локализации конфликтов в Африке свидетельствуют о сильном влиянии религиозного фактора на конфликтный потенциал африканского континента, увеличение которого определяется в первую очередь логикой развития конфессионального пространства стран Африки[6].

Вместе с тем экономические и политические связи бывших колоний и метрополий сохранялись. Более того, в некоторых странах – например, в ЮАР и Южной Родезии – после обретения независимости *de facto* сохранилась колониальная система управления, при которой автохтонное население оставалось бесправным. Все это существенно

замедлило развитие африканских государств и их интеграцию в глобальную систему международных отношений. Тем не менее, за последние 60 лет государства Африки совершили огромный скачок в социально-экономическом развитии. В 2020 г. сразу 6 африканских стран – Руанда, Эфиопия, Кот-д'Ивуар, Гана, Танзания и Бенин – вошли в десятку самых быстрорастущих экономик мира, а средние темпы прироста ВВП государств континента превышают 3%. Однако несмотря на существенные успехи, экономика большинства африканских стран по-прежнему характеризуется низкой диверсификацией, а ее развитие опирается преимущественно на экспорт сырья и сельскохозяйственной продукции[7]. На фоне огромного демографического потенциала и сильных культурных различий между африканскими обществами сохраняющаяся нищета и высокий уровень безработицы (в том числе среди образованного населения) оказывает крайне негативное влияние на общественные настроения[8]. В совокупности указанные факторы, подкрепленные этно-религиозными противоречиями, привели к образованию обширных конфликтных зон, угрожающих не только региональной, но и глобальной безопасности[9].

Решение возникших политических кризисов затруднено их комплексностью, а также дефицитом ресурсов государств Африки, значительная часть которых была обозначена в западной научной литературе как хрупкие, несостоявшиеся или провалившиеся. Так, в соответствии со значением индекса хрупких государств (*Fragile State Index*), который оценивает устойчивость последних перед конфликтами, катастрофами и т.д., в 2019 г. из 31 страны мира, отнесенной к категории «тревога», 23 были расположены в Африке[10]. В целях минимизации угрозы распространения нестабильности в другие регионы мировым сообществом (прежде всего странами Запада) был предпринят целый ряд мер, часть из которых носила неоднозначный характер.

К их числу относится международное санкционное давление (в том числе «санкционное таргетирование»), которое может использоваться не только для преодоления политического кризиса, но также «… в целях ограничения возможностей, сковывания и в конечном итоге подчинения конкурента своей политической и экономической воле не только в международных делах, но все более и во внутринациональной повестке дня»[11]. Эта характеристика находит подтверждение не только в научной литературе, но и в выступлениях политических лидеров Африки, которые нередко воспринимают действия западных держав как инструмент давления на «неугодные» режимы, экспансию и неоколонизацию[12]. В контексте обозначенной проблемы встает необходимость исторического обзора санкционной политики междуна-

родного сообщества против африканских государств и элит, а также оценки ее эффективности и оправданности.

3.2. Начало: особенности международных санкций против расистских режимов в Южной Родезии и ЮАР

Применение международных (коллективных и односторонних) санкционных режимов в отношении стран Африки началось задолго до исторического «Года Африки» и массового обретения суверенитета странами континента, хотя в тот период подобные предпринимаемые экономические меры не всегда именовались санкциями. В конце XIX – начале XX века Англия организовала экономическую блокаду бурских республик, которые она пыталась завоевать. В 1954 г. Индия разорвала дипотношения с Южно-Африканским Союзом (ЮАС) из-за его политики в отношении его населения индостанского происхождения. В 1956 г. США, Великобритания и Франция ввели экономические санкции против Египта, чтобы заставить правительство Г.А. Насера снять блокировку Суэцкого канала и выплатить компенсацию за проведенную в стране национализацию. Уже после «Года Африки» Франция наложила санкции на Тунис (1964–1966 гг.) в отместку «за экспроприацию французской собственности», а Британия в 1972–1977 гг. на Уганду – за высылку жителей «азиатского происхождения, держателей британских паспортов» и национализацию британской собственности.

Первый случай применения Советом Безопасности ООН (СБ ООН) полномочий по введению санкций в отношении африканской страны на основе Статьи 41 Устава ООН имел место в 1966 г., когда СБ ООН ввел ограничительные меры в отношении провозгласившего в одностороннем порядке режима белого меньшинства в британской колонии Южная Родезия. Вскоре спектр санкционных мер был расширен, и в 1968 г. СБ ООН впервые в истории ввел в отношении Южной Родезии *всеобъемлющие обязательные* санкции.

Совет Безопасности, действуя в прямом соответствии с главой VII Устава, наложил запрет на импорт всех «товаров, происходящих из Южной Родезии, и товаров, предназначенных для нее». В соответствии с резолюцией государства-члены также обязаны были «предотвращать любую деятельность своих граждан, направленную на развитие торговли с Южной Родезией», прекратить авиасообщение с этой страной, не допускать держателей родезийских паспортов на свою территорию, прекратить деятельность консульских и торговых представителей в Южной Родезии. Запреты не касались поставок медицинских товаров и лекарств, платежей за медицинские и образовательные услу-

ги[13]. Две страны – Португалия и ЮАР – в нарушение резолюции сохранили связи практически в полном объеме и были единственными двумя государствами, чьи авиакомпании осуществляли перевозки, несмотря на санкции.

Экономика Южной Родезии (после одностороннего провозглашения независимости – просто Родезия) всегда сильно зависела от экспорта. Хозяйство колонии со времени ее создания ориентировалось на производство сырья для ее метрополии, Британии, а после Второй мировой войны во все большей степени для мирового капиталистического рынка, в основном англоязычных индустриально развитых стран. Ко времени провозглашения белым меньшинством независимости страны от Англии, в 1965 г. в экспортных отраслях создавалось 45% национального дохода (НД), однако при этом на импорт расходовалось 34% НД[14].

Страна была в основном экспортером сырья, наиболее важным, с точки зрения экспортной выручки, был табак, дававший почти треть общей стоимости вывозимых товаров, еще 22% приходилось на полезные ископаемые, прежде всего хромиты. Родезия импортировала практически всю свою технику, транспортное оборудование (хотя в стране и имелись автосборочные предприятия), химикаты и запасные части, а также всю необходимую нефть. Впрочем, по африканским масштабам страна располагала относительно развитой и диверсифицированной обрабатывающей промышленностью, которая, однако, в чрезвычайно высокой степени также зависела от импорта – как машин и оборудования, так и компонентов и полуфабрикатов. Многие заводы были сборочными предприятиями, работавшими на привозных материалах.

Непосредственные последствия санкций были драматичными. С 1965 г. по 1966 г. общая стоимость родезийского экспорта упала на 38%. К 1968 г. общий объем экспорта по стоимости чуть превышал половину от показателя 1965 г. Санкции понизили не только физические объемы экспорта, но и удельную стоимость экспортируемых товаров. За единицу вывозимой продукции зарубежные покупатели теперь платили меньше, чем раньше. Тайные торговые партнеры режима не желали рисковать покупкой подсанкционных товаров, если им не предлагалась реально выгодная сделка. Таким образом, Родезии приходилось продавать дешево и покупать дорого, оплачивая дополнительные расходы на каждом этапе маршрутов и схем, использовавшихся для сокрытия торговли. По оценкам, за период действия 14-летних санкций только скидки при продаже обошлись Родезии в 1,1 млрд родезийских долл. (По официальному курсу того времени, примерно 1,6 млрд долл. США)[15].

Со временем оценка эффективности санкций против расистского режима в Родезии претерпела существенные изменения. До начала 1980-х годов ее оценивали весьма невысоко[16]. Так, американский журнал *"Foreign Policy"* писал, что экономические санкции ООН против Родезии оказались безуспешными и вместо этого стимулировали развитие поразительно самодостаточной местной экономики[17]. В дальнейшем общая оценка эффекта санкций несколько улучшилась, но все равно по сей день доминирует мнение, что расистский режим в Родезии пал не из-за экономического давления, а в результате побед в вооруженной борьбе национально-освободительного движения африканцев, поддержанного социалистическими странами. Тем не менее, мы считаем, что поддержка этой борьбы на уровне ООН и введение санкций, естественно, внесли значительный вклад в достижение устремлений африканского большинства. Расистский режим в Родезии пал в 1980 г., на его месте появилось молодое суверенное государство – Республика Зимбабве, которое, однако, впоследствии большую часть независимого развития будет находиться под оковами односторонних санкций США и их союзников.

Санкционное давление на расистский режим в Родезии шло параллельно и во взаимосвязи с международной кампанией санкций против режима апартеида в соседней Южноафриканской Республике (ЮАР), возможно, самой широкой и масштабной, хотя и не всегда достаточно последовательной и жесткой в XX веке.

В 1962 г. по следам кровавой расправы над протестующими в Шарпервиле (в основном это были чернокожие африканцы) ООН призвала страны-члены к введению дипломатических, экономических и военных санкций в отношении Южной Африки. (В 1961 г. была провозглашена независимость ЮАС – Южноафриканского Союза – от Великобритании, и страна стала именоваться ЮАР). Санкции, несомненно, сыграли важную роль в изменении политики режима апартеида в стране. Однако для этого потребовалось более 25 лет. Усиление санкций происходило постепенно, и на протяжении большей части периода бойкота власти ЮАР успешно нивелировали их негативный эффект за счет переключения своих торговых и финансовых связей на те страны, которые занимали более сдержанную позицию.

В 1963 г. Совет Безопасности ООН вводит добровольное эмбарго на поставки оружия (с разной степенью соблюдения); США объявляют о прекращении военных продаж в Южную Африку. С момента своего основания ОАЕ исключает ЮАР и поддерживает санкции. Многие другие международные организации отвергают участие Южной Африки. В 1964 г. Великобритания декларирует запрет на экспорт оружия в Южную Африку. Япония запрещает прямые инвестиции в ЮАР. ЮАР

отстранен от Олимпийских игр в Токио, а в 1970 г. исключена из Олимпийского движения. В 1970-е годы компании и банки некоторых стран выборочно бойкотируют южноафриканский рынок. В то же время регистрируется множество случаев обхода или невыполнения решений об эмбарго и санкциях. В 1974 г. ЮАР отстраняют от участия в работе Генеральной Ассамблеи ООН. С 1976 г. правительство ЮАР начинает практическую политику «бантустанизации». Провозглашается «независимость» черных псевдосуверенных государств: Транскейя (1976), Бофутатсваны (1977), Венды (1979) и Сискейя (1981). Хотя они не были признаны в качестве суверенных государств мира, их создание сыграло существенную роль в обходе санкционного режима компаниями и правительством Южной Африки. В 1980 г. ГА ООН призывает к полному культурному бойкоту ЮАР. В 1981 г. США объявляют о политике «конструктивного сотрудничества» (*constructive engagement*), включая ослабление ранее введенных санкций. Международная конференция ООН и ОАЕ по санкциям против Южной Африки призывает к санкциям в ответ на приобретение Южной Африкой ядерного оружия. Южноафриканские активисты призывают к бойкоту артистов, выступавших в ЮАР. В 1983 г. Конгресс США принимает поправку Грамма, блокирующую ссуды Международного Валютного Фонда (МВФ) государствам, практикующим апартеид. Генеральная Ассамблея ООН принимает в декабре Программу действий против апартеида, которая призывает все правительства воздерживаться от передачи ядерных технологий, сотрудничества в ядерной области, поставки реакторов и расщепляющегося материала в Южную Африку.

В 1985 г. в ответ на насилие в «черных поселениях» и пригородах (тауншипах) ЮАР объявляет о введении чрезвычайного положения и исключает разделение власти с чернокожими. В июле СБ ООН принимает очередную санкционную резолюцию (№ 569) с призывом ко всем государствам-членам запретить новые ядерные контракты с Южной Африкой. В июле американская банковская группа *Chase Manhattan* и другие международные банки отказываются «пролонгировать» свои кредиты. В августе ЮАР объявляет мораторий на погашение части своего коммерческого долга. В тот же месяц Австралия запретила экспорт в Южную Африку оружия и компьютерного оборудования, которое может использоваться в целях безопасности, и запретила импорт южноафриканского оружия. Еще месяц спустя Великобритания также запрещает импорт оружия южноафриканского производства. В октябре Содружество принимает первоначальный пакет экономических санкций, включая запрет на закупку южноафриканского урана и экспорт в ЮАР из стран Содружества обогащенного урана и ядерных технологий. Приняты австралийский и японский кодексы корпоратив-

ного поведения антиапартеидного содержания. В США создают для противодействия апартеиду изнутри Южной Африки Корпоративный совет США по Южной Африке, представляющий 100 американских корпораций. США, Европейское сообщество и другие страны вводят дополнительные санкционные меры.

В 1986 г. Франция запрещает импорт оружия южноафриканского производства и в январе устанавливает контроль над экспортом вооружений. В октябре Конгресс США, несмотря на вето президента Рейгана, принимает Всеобъемлющий закон против апартеида. Содружество принимает дополнительные экономические санкции. ЕЭС запрещает импорт железа, золотых монет, новые инвестиции в ЮАР. Япония запрещает импорт из ЮАР чугуна и стали, но не железной руды. Начинается кампания дезинвестирования. *General Motors* одной из первых из монополий-гигантов уходит с южноафриканского рынка. В мае английский *Barclays Bank* прекращает выдачу кредитов ЮАР в порядке реагирования на давление со стороны клиентов, а в ноябре прекращает операции в Южной Африке. Его примеру следуют некоторые менее крупные банки. США отменяют ряд существующих налоговых льгот для работающих в ЮАР компаний. Участие бизнеса в антиапартеидных бойкотах и санкциях становится престижным и модным признаком социальной ответственности. В 1989 г. *Mobil* и *Goodyear* – крупнейшие из все еще остающихся в ЮАР компаний США – уходят из Южной Африки.

К концу 1980-х годов эффект санкций стал по-настоящему серьезным – не в последнюю очередь благодаря тому, что в отношениях между Западом и СССР началась эпоха перестройки, что привело к снижению накала их борьбы за контроль над югом Африки. Это, в сущности, и открыло возможности для политического урегулирования ситуации в ЮАР. Однако, главным фактором, приведшим к падению апартеида была, конечно, многолетняя национально-освободительная борьба самих южноафриканцев, руководимая союзом общенациональных «нерасовых» политических организаций АНК (Африканский национальный конгресс) и ЮАКП (Южноафриканская Коммунистическая Партия), поддерживавшаяся широким фронтом прогрессивных сил мира.

19 августа 1989 г. Ф. де Клерк становится преемником П. Боты в качестве политического лидера (государственного президента) страны и объявляет о своем намерении отменить несколько ключевых законов апартеида, освободить избранных политических заключенных и разблокировать некоторые политические организации. В 1990 г. после 27 лет тюремного заключения освобождается Нельсон Мандела. АНК и другие анти-апартеидные партии и организации получают легаль-

ный статус. В 1993 г. Мандела, превратившийся в своего рода политического идола мирового масштаба, призывает к отмене некоторых экономических санкций. В октябре того же года Генассамблея ООН прислушивается к воззванию символа антирасистской борьбы и в октябре 1993 г. снимает санкции. В 1994 г. на первых демократических национальных выборах в ЮАР Н. Манделу избирают президентом страны. Тот призывает отменить оставшиеся санкции через восемь дней после его инаугурации 10 мая 1994 г.

Анализируя эволюцию санкционного режима против режима апартеида, следует отметить, что, как и в случае введения санкций в отношении других стран, масштабы и жесткость санкций против ЮАР сильно отличались от страны к стране, вводивших их. Например, политику наиболее жестких санкций против ЮАР среди крупных держав проводили, в сущности, две страны: СССР и США. Причем мотивы их были совершенно разными. В то время как бойкот ЮАР Советским Союзом был неотделим от его политики поддержки национально-освободительного движения в этой стране и вооруженной борьбы против правящего режима, в случае с США основным мотивом был внутренний аспект: расовая сегрегация была абсолютно неприемлема в любых формах для США, учитывая историю этой страны и состав населения, но и внешний имиджевый фактор для Вашингтона, претендовавшего на роль «лидера свободного мира», был также значим.

Остальные крупные державы проводили смешанную политику в отношении ЮАР. Ведущие страны Европы – Великобритания, Германия, Франция, Нидерланды – политически полностью осуждали режим апартеида, но при этом сохраняли высокий уровень экономических, торговых и финансовых связей с ЮАР. Не в последнюю очередь это объяснялось наличием тесных исторических связей этих стран с ЮАР, где в составе белого населения существовали большие прослойки выходцев из стран Европы. Причем, эти же страны имели определенный уровень военно-технического сотрудничества с ЮАР, что, как правило, осуществлялось через фирмы-посредники или третьи страны.

В политике санкций всегда были серьезные исключения. ЮАР всегда имела серьезное значение для мировой экономики как поставщик сырья, включая алмазы, драгоценные и редкие металлы. В период режима апартеида другим крупнейшим производителем таких материалов был СССР. Экономическая необходимость, структура и организация мировых рынков этих товаров и крайняя нужда в притоке валюты вынуждали деловые круги двух однозначно идеологически непримиримых стран находить пути экономического взаимодействия, несмотря на приверженность разным идеологиям и материальную, финансовую и военную поддержку вооруженной борьбы на юге Африки со

стороны СССР и принцип полного бойкота ЮАР во внешней политике СССР[18].

Как правило, контакты между ЮАР и СССР осуществлялись через третьи страны, и фирмы-посредники занимались не столько непосредственно реальными двусторонними торговыми и финансовыми операциями (имели место и такие), сколько, в первую очередь, согласованием квот и цены, учитывая особенности мировой торговли алмазами, почти полностью контролировавшейся тогда лондонской *Central Selling Organisation,* а также, в меньшей степени, – драгоценными металлами (золото, платина).

Куда меньше антагонистических противоречий и куда больше исключений в политике санкций было во взаимоотношениях ЮАР с США. В отличие от независимого от импорта южноафриканского сырья СССР, США в высокой мере зависели от закупок у расистского режима большого ассортимента стратегических товаров, в частности, цветных, редких и редкоземельных металлов США, в особенности вольфрама. ЮАР была важным прозападным партнером, позволявшим использовать свои геостратегические возможности и выгодное положение для контроля стратегически важными морскими коммуникациями в южной Атлантике и Индийском океане. Как следствие, США избрали тактику, совмещающую широковещательное осуждение режима апартеида и поддержку антирасистских санкций мирового сообщества с попытками убедить последнее в необходимости «в интересах дела» налаживать конструктивное сотрудничество с Преторией. Осуждая преступный режим, они то сокращали, то вновь открывали пути для поддержания с ним экономических отношений неафишируемого военного сотрудничества.

По оценкам тогдашнего министра финансов ЮАР, санкции стоили экономике снижения средних темпов роста с 5,5 до 3,5% годовых[19]. Сильный отток капитала привел к мораторию на выплату долгов и перевод дивидендов из страны и временному введению системы множественности валютных курсов.

С 1987 г. американские фирмы, работавшие в ЮАР, потеряли право на частичное возмещение налогов, уплаченных в южноафриканскую казну, и, таким образом, теперь подвергались двойному налогообложению. Впрочем, некоторые санкции было легко обойти. Например, в 1985 г. в США были введены санкции на импорт южноафриканских крюггерандов (единственной тогда в мире обращавшейся золотой монеты, содержавшей ровно 1 тройскую унцию благородного металла и не имевшей ни на аверсе, ни на реверсе, указания номинальной стоимости), но зарубежные покупатели, как институциональные, так и физические лица получили возможность покупать золото в слитках.

Существовало множество серых схем, позволявших наладить торговлю через третьи страны, не участвовавшие в санкциях. Причем речь идет не только о западных странах, но и о весьма значительном числе азиатских, латиноамериканских и даже африканских государств.

С 1985 по 1989 год южноафриканский экспорт даже вырос на 26%, однако ущерб все равно был значительным. Сразу после объявления санкций началось бегство капитала из страны. В 1985 г. из ЮАР было выведено 9,2 млрд рандов, в 1986-м – 6,1 млрд, в 1987-м – 3,1 млрд, в 1988-м – 5,5 млрд и т.д. В середине 1980-х годов убытки южноафриканской экономики из-за санкций ежегодно составляли около 350 млн долл., или 0,5% ВВП[20]. Южноафриканские СМИ утверждали, что африканеры быстро научились жить в режиме внешнего давления, и отчасти так оно и было. Однако экономика ЮАР быстро теряла конкурентоспособность, и с годами негативный эффект только усиливался.

Подводя итог, можно отметить: как показывает опыт ЮАР, эффективность политики санкций напрямую зависит от значимости той или иной страны для мировой экономики и/или баланса сил в мире или конкретном регионе. Причем взаимосвязь здесь прямо противоположная: чем большее значение имеет та или иная страна, тем менее эффективны санкции. По крайней мере, такая логика присутствует в области торговли, экономики и финансов[21].

3.3. Методология исторического анализа санкционных мер в отношении суверенных государств Африки и их граждан

В эпирическую основу предлагаемой методологии исторического анализа санкций в отношении стран Африки положены материалы базы данных *The Global Sanctions Database* (далее – *GSDB*), в которой представлены сведения о санкциях по странами и международным организациям за 1950–2016 гг. В общедоступной версии *GSDB* представлена информация о 726 санкциях, которые классифицируются по трем параметрам. Во-первых, по виду рассматриваемых санкций: оружейное эмбарго, ограничения на передвижение отдельных лиц, торговые, финансовые и военные санкции. Во-вторых, по политическим целям введенных санкций: изменение политики, дестабилизация режима, предотвращение или окончание конфликтов, борьба с нарушениями прав человека, поддержка демократических институтов, противодействие терроризма, решение территориальных споров и другие. В-третьих, санкции разделены по степени их успешности или результативности на неудавшиеся, имеющие частичный или полный успех, продолжающиеся, а также санкции, завершившиеся переговорами по урегулированию спора[22]. Таким образом, *GSDB* позволяет дать

комплексную характеристику санкционной политики международного сообщества в Африке.

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

Полученные результаты легли в основу выделения исторических этапов санкционной политики международного сообщества в Африке, которые основываются на наборе субъектов, целей и успешности применения санкций, а также закономерностях исторического развития санкций как инструмента политического давления. В этой связи среди субъектов санкций необходимо учитывать деятельность Международного уголовного суда (далее МУС) – «независимого договорного постоянно действующего судебного органа, наделенного юрисдикцией в отношении лиц, виновных в совершении наиболее тяжких преступлений, вызывающих озабоченность международного сообщества, а именно: геноцида, преступлений против человечности и военных преступлений»[23]. Позже, в 2010 г., предметная юрисдикция МУС была расширена за счет включения в нее «преступлений агрессии», под которыми понимается «планирование, подготовка, инициирование или осуществление лицом, которое в состоянии фактически осуществлять руководство или контроль за политическими или военными действиями государства, акта агрессии, который в силу своего характера, серьезности и масштабов является грубым нарушением Устава ООН»[24]. В связи с этим информационная база исследования была дополнена сайтом МУС, на котором представлена полная информация о его деятельности, – в частности, о рассматриваемых «ситуациях» (прецеденты, рассматриваемые МУС) на африканском континенте.

Согласно данным *GSDB*, за период 1950–2016 гг. на государства Африки пришлось 260 эпизодов введения санкций, что составляет почти 2/5 их общего количества. Введенные санкции чаще всего носили комплексный характер: если рассматривать их структуру по видам, то субъекты чаще всего применяли финансовые ограничения (32,6%), а также оружейное эмбарго (17,4%), ограничения на передвижение отдельных лиц (14,4%) и торговые санкции (15,3%). С помощью санкций мировое сообщество стремилось достигнуть более 300 политических целей; наибольшая часть из них была ориентирована на поддержку демократиче-

ских институтов (29,1%), а также на борьбу с нарушениями прав человека (24,5%) и завершение вооруженных конфликтов (19,4%). Остальные цели, в том числе борьба с терроризмом, решение территориальных споров, дестабилизация тоталитарных режимов и др., за рассматриваемый период оказались значительно менее «популярны» среди субъектов – суммарно на них пришлось только четверть всех санкций.

Крупнейшими объектами санкций среди государств Африки за тот же период были ЮАР (27 эпизодов), Ливия (17), Нигерия (15), ДРК (14), Судан (13), Кот-д'Ивуар, Либерия, Сомали (по 11), Гвинея и Нигер (по 10). Суммарно на эту десятку стран пришлось 52,9% общего количества эпизодов введения санкций. Наиболее активными субъектами по отношению к африканским странам стали США, Евросоюз (ЕС) и Организация Объединенных Наций (ООН) – они преследовали 192 политические цели (немногим больше половины их общего количества). Обращает на себя внимание тот факт, что крупнейшие субъекты санкций имеют разные приоритеты в своей политике, о чем свидетельствуют различия в структуре их санкций против африканских государств по политическим целям (*таблица* 3.3.1). Так, явным декларируемым при введении санкций приоритетом для США является поддержка демократических институтов и защита прав человека. Этих же целей на словах придерживается и ЕС, но, в отличие от США, он в значительно большей степени увязывает введение санкций со своим видением возможностей с их помощью приблизить окончание вооруженных конфликтов в Африке[25]. В то же время ООН, также, как и ЕС, вводила санкции против государств африканского континента в целях поддержания мира и защиты прав человека, но намного реже обосновывала их введение поддержкой демократии.

Таблица 3.3.1. Структура санкций США, ЕС и ООН против африканских государств по политическим целям, 1950–2016 гг. (%)

Политическая цель	США	ЕС	ООН
Поддержка демократии	26,2	30,2	7,8
Защита прав человека	26,2	33,2	23,4
Окончание войны	12,3	25,4	39,1
Предотвращения войны	9,2	3,2	12,5
Борьба с терроризмом	6,2	3,2	4,7
Дестабилизация режима	9,2	1,6	0,0
Изменение политики	6,2	0,0	10,9
Другое	4,6	3,2	1,6

Составлено авторами по: [Felbermayr et al., 2020][26].

Удельный вес крупнейших субъектов санкций в общем количестве санкций, преследующих различные политические цели, свидетельствует о дифференциации их сфер влияния в Африке и наличии «санкционной специализации» (см. *таблицу* 3.3.2). Так, согласно имеющимся данным, ООН «специализируется» на санкциях, направленных на предотвращение войн в Африке (42,1% от общего количества санкций, преследующих соответствующую цель) и их окончание (34,7%), а также борьбу с терроризмом (27,3%). Санкционная политика США ориентирована на дестабилизацию режимов (66,7%), борьбу с терроризмом (36,4%) и предотвращение войн (31,6%). ЕС имеет менее выраженную «специализацию», но все же выделяется высокой долей санкций, введенных с целью защиты прав человека (22,8%) и окончания войн (22,2%). Примечательно, что ни ЕС, ни США не являются абсолютными лидерами по количеству санкций, введенных с целью поддержки демократических институтов, – на этих акторов мировой политики приходится только 17,4 и 15,6% соответственно. Помимо стран «Глобального Севера», активно участвуют и африканские международные организации – в частности, Африканский Союз (10,3%) и ЭКОВАС (5,2%).

Таблица 3.3.2. Удельный вес США, ЕС и ООН в общем количестве санкций по видам политических целей, 1950–2016 гг. (%)

Политическая цель	США	ЕС	ООН	Итого
Поддержка демократии	15,6	17,4	4,6	37,6
Защита прав человека	18,5	22,8	16,3	57,6
Окончание войны	11,1	22,2	34,7	68,0
Предотвращение войны	31,6	10,5	42,1	84,2
Борьба с терроризмом	36,4	18,2	27,3	81,9
Дестабилизация режима	66,7	11,1	0,0	77,8
Изменение политики	108	0,0	18,9	29,7
Другое	15,8	10,5	5,3	31,6

Составлено авторами по: [Felbermayr et al., 2020][27].

Оценка эффективности санкций является достаточно болезненным вопросом для мирового сообщества, т.к. они нередко оказывают негативный эффект на качество и уровень жизни населения в государствах-объектах санкций, а также в третьих странах и даже самих субъектах санкций[28]. Вместе с тем, даже если санкции и достигают своих целей, то не всегда можно говорить о реальных результатах – нередко требования мирового сообщества выполняются лишь формально. Тем не менее, даже если оставить эту проблему в стороне, эффективность

санкций по отношению к африканским государствам вызывает вопросы: только 39,9% из них завершилась полным успехом; 14,2% – частичным успехом и 9,2% привели к переговорам по урегулированию споров; 10,9% классифицируются как неудавшиеся; 25,7% по состоянию на 2016 г. еще не были сняты. Здесь необходимо отметить, что некоторые примеры «благополучного» исхода санкций неоднозначны. Например, введенные в 2012–2016 гг. санкции против Гвинеи-Бисау, направленные на демократизацию этого государства, по мнению субъектов санкций, завершились полным успехом, хотя индекс демократии в нем остается одним из самых низких в мире[29].

Таким образом, ни один другой континент мира не столкнулся с таким масштабным применением санкций как Африка. Наиболее распространенными причинами их введения выступали вооруженные конфликты, гражданские войны, государственные перевороты и т.п.[30] Основными целями введения санкций являются поддержка демократических институтов, защита прав человека, а также прекращение вооруженных конфликтов. В то же время эффективность подобных мер оставляет желать лучшего, поскольку, во-первых, своей цели достигает только немногим более половины санкций; во-вторых, они имеют негативные эффекты, которые чрезвычайно трудно прогнозировать. В свете имеющихся данных санкции могут восприниматься не столько в качестве инструмента стабилизации политической ситуации, сколько в качестве способа манипуляции элитами развивающихся стран. Действительно, стратегия догоняющего развития, для которой необходима финансовая и научно-техническая поддержка со стороны мирового сообщества, вынуждает многих из них следовать правилам, выработанным, прежде всего, западными странами[31].

3.4. Периодизация современного санкционного воздействия на суверенные стран Африки

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

Первый этап охватывает период до конца 1980-х годов[*], когда экономическая и политическая система многих молодых независимых

[*] Статистические данные приведены на период с 1957 г. (с введения санкций Францией против Туниса) до 1988 г. (введение санкций против «просоветского» режима Сиада Барре в Сомали).

африканских государств оставалась тесно связанной с бывшими метрополиями, при этом эти отношения были выгодны прежде всего для последних. Конкурентоспособной альтернативой* капиталистическому пути развития стал социализм, предлагаемый СССР вместе с финансовой, политической, социальной и научно-технической поддержкой[32]. Советский Союз активно выступал против колониальной системы на протяжении всего своего существования, но его активизация в Африке началась фактически только в 50-х годах прошлого века[33]. Помимо чисто практических целей, политика СССР в Африке определялась логикой Холодной войны с Западом, «…когда усиление собственных позиций в любой части света рассматривалась как ослабление противника»[34]. Влияние Советского Союза в Африке оставалось существенным вплоть до конца 1980-х годов, пока он не столкнулся с масштабным социально-экономическом и политическим кризисом, вызвавшим впоследствии распад СССР и коллапс просоветских режимов во всем мире[35]. В это же время фактически произошло завершение Холодной войны на африканском фронте, а большая часть просоветских режимов прекратила свое существование в начале 1990-х годов.

Главная особенность данного этапа заключается в низкой эффективности торговых, финансовых и т.п. санкций[36], а также в нецелесообразности применения санкций против африканских государств в принципе. Низкую эффективность санкций можно объяснить тем, что молодые преимущественно слаборазвитые страны Африки только начинали свое формирование и интеграцию в глобальную экономику и политику, поэтому у мирового сообщества было не так много рычагов для санкционного давления на них. Нецелесообразность их применения определяется конкуренцией между СССР и странами Запада – в случае введения ограничений объект санкционного давления мог достаточно быстро переориентироваться на противостоящий идеологический лагерь. В связи с этим мы согласны с мнением И.И. Филатовой о том, что «единственной силой, которая реально могла противостоять авторитаризму и коррупции, была армия» или военное вмешательство[37]. Этими методами чаще всего и осуществлялась смена власти, в том числе свержение правящих режимов в Буркина-Фасо[38], Гвинее[39] и др.

И даже в тех случаях, когда санкции все же вводились, возникает вопрос о последовательности их реализации, а также контроля за их исполнением – во многих случаях санкционная политика носила лишь декларативный характер. В качестве примера здесь можно привести

* Также появлялись идеологии панафриканизма, африканского социализма, негритюда и т.д., но они не получили широко распространения [Кассае Ныгусие, Ивкина, 2020].

ЮАР, которая стала объектом санкций со стороны мирового сообщества в связи с внутренней политикой апартеида. Тем не менее, по ряду причин никакого реального эффекта санкции во время Холодной войны не возымели – крах апартеида произошел уже после ее окончания[40]. Еще большие вопросы вызывает то, как международное сообщество «выбирало» режимы, против которых вводились санкции – ведь многие тоталитарные диктаторские режимы Африки долгое время избегали какого-либо давления со стороны крупнейших акторов мировой политики того времени. Исходя из этого факта, а также структуры групп объектов и субъектов санкций, можно предположить, что данный инструмент давления вводился фактически только в двух случаях: во-первых, когда оба политических лагеря находили политику того или иного государства недопустимой (например, из 59 эпизодов введения санкций 35 были нацелены на изменение внутренней политики в ЮАР и Родезии), при таком сценарии позиция акторов мировой политики во многом оставалась чисто декларативной; во-вторых, когда действия того или иного государства носили открыто агрессивный характер по отношению к субъектам санкции (например, санкции против Ливии, введенные после террористической атаки) или потенциально несли реальную угрозу международной и региональной безопасности.

После завершения Холодной войны начинается второй этап санкционной политики мирового сообщества по отношению к Африке, который характеризуется активным применением соответствующих инструментов давления со стороны стран Запада. Среди целей введения санкций абсолютно доминировала поддержка демократических институтов (45,5%)[*]. В результате многие африканские режимы претерпели демократизацию – в целом ряде из них прошли законные президентские выборы, появились многопартийные государства. Параллельно с этим активизировались глубинные преобразования африканских обществ и их политической системы, в основе функционирования которой изначально лежал этнический, этнорелигиозный или племенной принцип[41]. Соответствующий принцип зачастую использовался в колониальном управлении и позже в рамках создании политических партий. Однако в силу того, что западные страны стремились оказывать поддержку исключительно партиям с общенациональным присутствием, количество «традиционных» партий сокращалось[42].

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

В результате, после распада СССР и становления однополярного мира позиции Запада в Африке существенно укрепились: он стал играть определяющую роль в формировании политической и экономической системы государств континента, что также было характерно и для многих других регионов мира. Как справедливо отмечает Л.Л. Фитуни, «… в самом конце XX века формально “независимых” государств стало почти на две дюжины больше, но степень колониальности их положения в условиях монополярного мира многократно возросла»[43]. По нашему мнению, именно с этого времени можно говорить о широком распространении неоколониализма, хотя, несомненно, это явление возникло гораздо раньше[44].

Резкое изменение политического контекста для многих африканских стран на фоне других социально-экономических проблем и культурно-цивилизационных разногласий имело крайне негативные последствия[45]. Они выразились в целой серии кровопролитных войн, унесших жизни миллионов людей. При этом многие из этих конфликтов не решены до сих пор, а введение санкций зачастую не способствовало их завершению, а лишь ухудшало положение обычных граждан[46].

Таким образом, основной особенностью данного этапа стало масштабное давление западных стран на государства Африки с целью утверждения демократических институтов и окончательное исчезновение просоветских режимов. Одним из основных инструментов реализации данной цели стало санкционное давление, о чем свидетельствует структура санкций по целям[47]. Начавшаяся в это время глубинная перестройка политической системы целого ряда государств континента сопровождалась их экономической эксплуатацией со стороны бывших метрополий, а также США. В совокупности эти факторы привели к дестабилизации целого ряда стран Африки, замедлению их социально-экономического развития. Данные последствия оказались настолько серьезными, что страны Запада оказались неспособными контролировать ситуацию. Все это сопровождалось нарастанием критического отношения к всеобъемлющим (комплексным) санкциям – в научных работах стала все более популярна точка зрения о том, что такой инструмент применительно к целым государствам не достигает своей цели, а только наносит вред их развитию.

Сложившаяся ситуация заставила международное сообщество искать новые, более эффективные инструменты давления на элиты африканских государств, несущие ответственность за тяжелые преступления, но при этом оставляя не затронутыми обычных граждан. Одним из таких инструментов стал Международный уголовный суд. Несмотря на то, что идея создания подобного органа была озвучена Пре-

зидентом Международного комитета Красного Креста Гюставом Муанье еще в 1872 г.[48], ее практическая реализация началась фактически только в июле 2002 г.[49], когда был ратифицирован Римский статут, принятый и открытый для подписания в 1998 г.[50].

Именно с этого времени начинается третий этап санкционной политики мирового сообщества по отношению к Африке, который продолжается до сих пор. Специфика современного этапа определяется особенностями работы МУС, среди которых отметим лишь наиболее значимые для настоящего исследования*: 1) МУС уполномочен привлекать к ответственности любых физических лиц, ответственных за совершение преступлений, входящих в его юрисдикцию (см. выше); 2) территориальная юрисдикция МУС ограничена территорией присоединившихся к Римскому статуту государств, а также к гражданам этих государств, находящихся на территории других стран. Тем не менее в двух случаях МУС все же имеет право вести дело на территории других государств – в том случае, если Совет Безопасности ООН передает некоторую ситуацию в МУС посредством резолюции или же когда государство обратилось к Секретарю Суда с заявлением о расследовании конкретного изолированного преступления; 3) в своей деятельности МУС ориентируется на преступления, совершенные после ратификации Римского статута, но его главная задача состоит в том, чтобы не допустить таких событий в будущем[51]. МУС был наделен достаточно широкими полномочиями: в частности, он может привлекать к ответственности лидеров государств, а его территориальная юрисдикция потенциально может охватывать все государства мира.

На сегодняшний день к Римскому статуту присоединились 123 государства мира, их них 33 находятся в Африке[52]. При этом африканские страны «выразили свою приверженность учреждению МУС и подчеркнули важность создания и эффективной деятельности данного Суда для Африки и всего мирового сообщества в целом»[53]. Однако пристальное внимание МУС к ситуациям в Африке привело к тому, что вскоре его деятельность стала восприниматься африканскими элитами как инструмент давления со стороны Запада[54]. Данная точка зрения основывается на том, что МУС до последнего времени не расследовал ситуации за пределами континента: в настоящее время МУС разбирается в 13 ситуациях в 12 странах, из них 9** – в Африке: Уганда, ДРК, Судан, ЦАР, Кения, Ливия, Кот-д'Ивуар, Мали, Бурунди. При этом все 29 дел, заведенных в отношении физических лиц, каса-

* См. также Главу 2 настоящей монографии.

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

лись исключительно африканцев, большая часть из которых была так или иначе причастна к преступлениям, совершенным в пределах только трех стран: ДРК (8 процессов), Судане (6) и Кении (5) после 2002 г.* Особенно сильный резонанс в кругах африканских элит был вызван судебными разбирательствами по ситуации в Дарфуре (расследование ведется с 2005 г.), Кении (2010) и Кот-д'Ивуаре (2012), в каждом из которых обвинения были выдвинуты в том числе к лидерам этих государств[55]. В результате возросла степень недоверия к МУС, воспринимаемому элитами некоторых африканских государств в качестве инструмента не поддержания мира, а манипуляции. Ввиду данной проблемы Африканский Союз выступил за создание Международной уголовной палаты в рамках Африканского суда справедливости и по правам человека как альтернативу МУС[56].

Африка остается подверженной наибольшему санкционному давлению по сравнению с другими регионами мира: за относительно короткий период времени насчитывается 104 эпизода введения санкций. Главными субъектами санкций выступали ЕС (24,0% общего количества эпизодов введения санкций), ООН (19,2%) и США (17,3%). Среди целей санкционного давления наиболее популярными была защита прав человека (33,8%), поддержка демократических институтов (24,6%) и завершение вооруженных конфликтов (22,5%). Говорить об эффективности и конкретных результатах современного этапа пока что рано – по состоянию на 2016 г. больше половины санкций не были сняты[57].

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

Полученные результаты свидетельствуют о том, что санкции остаются эффективным инструментом влияния Запада на элиты развивающихся государств Африки. Хотя нельзя не согласиться с тезисом о

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

том, что: «Практика многих африканских стран показала, что такие орудия давления, как таргетированные санкции Запада и другие регуляторные инструменты, постепенно становятся менее эффективными и не приводят к ожидаемо быстрым изменениям курса правящих властей. В условиях многополярности у африканских властей вновь, как и в годы Холодной войны, появляется больше простора для маневрирования между соперничающими державами, а эффект от односторонних санкций резко снижается, хотя и не исчезает вовсе»[58]. Вместе с тем увеличение количества применяемых к развивающимся странам санкций имеет негативное отражение в их социально-экономическом развитии, качестве и уровне жизни населения. Вызывает опасение тот факт, что данная проблема характерна для наименее развитых государств континента, которые столкнулись с активизацией радикальных террористических движений[59], войнами и т.п. Введение против таких государств санкций еще больше ухудшает положение населения, что зачастую используется преступными элементами для вербовки новых членов и расширения своего поля деятельности.

Таблица 3.4.1. Структура санкций по видам на разных этапах глобальной санкционной политики в Африке

Виды санкций	Холодная война		Постсоветский		Современный		Весь рассматриваемый период	
	Ед.*	%	Ед.	%	Ед.	%	Ед.	%
Торговые	37	38,5	16	10,2	19	8,7	72	15,3
Оружейное эмбарго	21	21,9	27	17,2	34	15,5	82	17,4
Военные	4	4,2	24	15,3	31	14,2	59	12,5
Финансовые	23	24,0	66	42,0	65	29,7	154	32,6
Ограничения на передвижение	4	4,2	18	11,5	46	21,0	68	14,4
Другое	7	7,3	6	3,8	24	11,0	37	7,8

* Ед. – количество эпизодов введения санкций.

Составлено авторами по: [Felbermayr et al., 2020][60].

Этот факт нашел свое отражение в изменении структуры санкций по видам (см. *таблицу* 3.4.1). Так, на первом этапе глобальной санкционной политики в Африке абсолютно преобладали торговые санкции (38,5% от всех ограничений), которые закономерно провоцировали замедление роста экономики, увеличение цен на потребительские това-

ры, а в некоторых случаях дефицит продовольствия, что оказывало негативный эффект на качестве жизни рядовых граждан, в то время как элиты могли сохранять привычный образ жизни. Кроме этого, такого рода ограничения негативно влияли и на самих санкционеров – ограничение экспорта африканских стран, большую часть которого составляли и до сих пор составляют полезные ископаемые и сельскохозяйственная продукция, провоцировала не только рост цен на эти товары, но и нарушение привычных торговых цепочек.

На втором этапе в структуре санкций резко выросла доля финансовых ограничений, которая достигла 42%. По факту они проявились в заморозке счетов отдельных компаний, отмене льготных условий кредитования, лишении финансовой поддержки со стороны международных фондов, ограничениях на международные транзакции и т.п. Данная стратегия также показала низкую эффективность, поскольку механизмы импликации этих мер, во-первых, стимулировали развитие способов их обхода, что провоцировало рост теневой экономики, интеграцию криминальных элементов в правительство отдельных стран (пример Гвинеи-Бисау), во-вторых, еще большее сокращение финансирования социальных проектов, в первую очередь образования, здравоохранения и т.п., в-третьих, замедление темпов роста промышленности особенно в тех случаях, когда развитие предприятий во многом зависит от импортных комплектующих, полуфабрикатов, материалов и т.п.

На современном этапе в структуре санкций по-прежнему преобладают финансовые санкции (29,7%), но их сущность претерпела существенные перемены – в настоящее время они носят таргетированный характер и предусматривают заморозку счетов отдельных физических и юридических лиц, компаний, приостановку обслуживания трансфертов и т.п. Еще одно отличие структуры видов санкций заключается в увеличении доли ограничений на передвижение отдельных физических лиц (21%). Такие санкции должны были стать эффективным рычагом давления на элиты, привыкшие к максимальной свободе потребления и передвижения, а также повысить в их глазах авторитет мирового сообщества при планировании их политической и социально-экономической деятельности. К сожалению, механизмы их имплементации и контроль за их реализацией остается несовершенным и нуждается в оптимизации.

В этой связи важной задачей становится изучение эффектов применения таргетированных санкций и поиск максимально эффективных ограничений при минимальных социально-экономических издержках. Кроме этого, перспективными направлениями дальнейших исследований по данной теме может стать сопоставление декларируемых и скрытых целей введения санкций, особенно по отношению к автори-

тарным режимам. Не меньший интерес вызывает изучение последовательности введения разного вида санкций, их фактической реализации, а также осуществления контроля над их соблюдением. В этой связи важной задачей становится разработка методологии, которая могла бы позволить дать объективную оценку потерь государств разных регионов мира, находящихся под санкциями со стороны мирового сообщества, с учетом их историко-культурных, социально-экономических и политических особенностей. Также необходимо более подробное изучение специфики выделенных нами этапов санкционной политики мирового сообщества в Африке на примере отдельных кейсов, что будет осуществлено в 7-й главе настоящей монографии.

* * *

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

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

шательства стран Запада, которое носит крайне неоднозначный характер. В перспективе можно прогнозировать еще большее усиление тренда на увеличения самостоятельности этого континента как актора мировой политики. Однако в этой связи вызывает опасение тот факт, что некоторые африканские государства на данный момент не имеют ресурсов для решения существующих проблем и, нуждаясь в поддержке со стороны мирового сообщества, ориентируются на устоявшиеся, но далеко не всегда обоюдовыгодные отношения с бывшими метрополиями и другими государствами мира. Из-за этого возникает вопрос о мотивации принимаемых решений – обусловлены ли они их внутренними потребностями или навязаны извне?

Решение возникающих проблем будет зависеть от слаженности действий ключевых региональных организаций – в первую очередь Африканского Союза, степени вовлеченности Запада во внутреннюю политику государств континента, а также способности государств Африки устанавливать и поддерживать отношения с другими альтернативными мировыми центрами, например Россией. При этом нельзя недооценивать потенциальные противоречия между элитами и формирующимися контрэлитами, которые могут возникнуть при выборе приоритетов дальнейшего пути развития африканских государств, ориентации их внешней и внутренней политики и т.д.[61]. В любом случае возрастающая активность в санкционной политике и инициативы по созданию собственных независимых механизмов правовой регуляции подтверждают мнение о становлении африканского полюса многополярного мира, консолидация которого, судя по всему, будет происходить вокруг региональных организаций. Вместе с тем, в будущем можно ожидать переориентации вектора санкционной политики Африки с внутри- на внешнерегиональный.

---

[1] Давидсон А.Б. (2020) Перелом в судьбе Африки. К 60-летию «года Африки». *Новая и новейшая история*. № 3, с. 130–137. DOI: 10.31857/S013038640009148-0.

[2] Захаров И.А., Горохов С.А., Дмитриев Р.В. (2020) Трансформация конфессионального пространства Африки в XX – начале XXI веков. *Известия Российской академии наук. Серия географическая*. Т. 84, № 3, с. 359–368. DOI: https://doi.org/10.31857/S2587556620030127; Захаров И.А. (2020) *География религий: трансформация конфессионального пространства Африки*. Предисловие Л.Л. Фитуни. М.: Институт Африки РАН.

[3] WIN-Gallup International Global Index of Religiosity and Atheism 2012. https://www.gallup-international.com/home (дата обращения 13.03.2021).

[4] Андреева Л.А. (2016) Афрохристианская и афроисламская цивилизационные идентичности в Тропической Африке. *Социальные исследования*. № 2, с. 19–31; Андреева Л.А. (2016) Христианская религиозность в Африке в начале XX века в цивилизационном аспекте. *Цивилизационные альтернативы Африки*. Т. I, ч. 2. С. 62–73. М.: Институт Африки РАН; Васильев А.М., Потапов А.А. (2002)

Конфликты в Африке. *Страны Африки* (ред. И.О. Абрамова, А.М. Васильев). С. 48–59. М.: Институт Африки РАН; Olupona J. (2014) *African Religions: A Very Short Introduction*, pp. 89–92. Oxford: Oxford University Press.

[5] Захаров И.А., Горохов С.А., Дмитриев Р.В. (2020) Роль религиозного фактора в формировании конфликтных зон в Африке. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле*. № 4, с. 640–653. DOI: https://doi.org/10.21638/spbu07.2020.402.

[6] Там же.

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

[8] Global Employment Trends for Youth 2020: Africa. *International Labour Organization*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/briefingnote/wcms_737670.pdf (дата обращения 18.01.2021).

[9] Захаров И.А., Горохов С.А., Дмитриев Р.В. (2020) Роль религиозного фактора в формировании конфликтных зон в Африке. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле*. № 4, с. 640–653. DOI: https://doi.org/10.21638/spbu07.2020.402; Следзевский И.В. (ред.) (2019) *Религиозные конфликты в Африке южнее Сахары: угрозы нарастания и возможности предотвращения*. М.: Институт Африки РАН.

[10] Fragile States Index. Annual Report 2019. *The Fund for Peace.* https://fundforpeace.org/wp-content/uploads/2019/04/9511904-fragilestatesindex.pdf (дата обращения 11.01.2021).

[11] Фитуни Л.Л. (2019) «Санкционное таргетирование»: инструмент внешней политики, нечестной конкуренции или глобального социального инжиниринга? *Вестник МГИМО-Университета*. № 3(66), с. 17–41. С. 26. DOI: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2019-3-66-17-41.

[12] African Union accuses ICC of "hunting" Africans (2013) *BBC News*. 27.05.2013. www.bbc.co.uk/news/world-africa-22681894/ (дата обращения 15.01.2021); Bond P. (2020) Putting an end to the EU's neo-colonial policies in the field of trade and investment: Economic pressures from above, social reaction from below. *Committee for the Abolition of Illegitimate Debt*. https://www.cadtm.org/Putting-an-end-to-the-EU-s-neo-colonial-policies-in-the-field-of-trade-and-18961 (дата обращения 15.02.2021); Devecioglu K. (2020) Analysis - France tries new tactics after losing influence in West Africa. Anadolu Agency. 31.01.2020. https://www.aa.com.tr/en/africa/analysis-france-tries-new-tactics-after-losing-influence-in-west-africa/1720306 (дата обращения 15.01.2021).

[13] Decolonozation files. *United Nations*. P. 31. https://www.un.org/dppa/ decolonization/sites/www.un.org.dppa.decolonization/files/decon_num_5-2.pdf (дата обращения 20.01.2021).

[14] Cross E.G. (1981) Economic Sanctions as a Tool of Policy against Rhodesia. *The World Economy*, no. 4. P. 70.

[15] Ibid.

[16] См. например, Galtung H. (1967) On the Effects of International Economic Sanctions: with examples from the case of Rhodesia. *World Politics*, vol. 19, pp. 378-416; Curtin T.R.C., Murray D. (1967) *Economic Sanctions and Rhodesia: an examination of the probable effect of sanctions on national and personal incomes in Rhodesia and of the effectiveness of sanctionson Rhodesian policy*. London: Institute of Economic Affairs; Curtin T.R.C. (1967) Rhodesian Economic Development under

Sanctions and “the Long Haul”. *African Affairs*, vol. 67, pp. 100–110; Sutcliffe R.B. (1969) The Political Economy of Rhodesian Sanctions. *Journal of Commonwealth Political Studies*, vol. 7, pp.113–125.

[17] Miller J. (1980) When Sanctions Worked. *Foreign Policy*. 15.03.1980. https://foreignpolicy.com/1980/03/15/when-sanctions-worked (дата обращения 20.01.2021).

[18] См. подробнее: Скубко Ю.С. (2017) Алмазы для апартеида. Сотрудничество СССР с «Де Бирс»: новый прагматизм или развитие старого партнерства? *Ученые записки Института Африки РАН*. № 3(40), с. 53–65; Горяинов С.А. (2018) *Секретные алмазы Сталина*. М.: ООО «Алгоритм»; Шубин В.Г. (2019) Еще об алмазах. *Ученые записки Института Африки РАН*. № 1(46), с. 115–119. DOI: 10.31132/2412-5717-2019-46-1-115-119; Скубко Ю.С. (2021) Вновь об алмазах и «Де Бирс» (продолжение дискуссии). *Ученые записки Института Африки РАН*. № 3(56), с. 120–126. DOI: 10.31132/2412-5717-2021-56-3-120-126.

[19] Seeraj M., Kade F. (2004) Capital Flight from South Africa, 1980 to 2000. African Development and Poverty Reduction: The Macro-Micro Linkage. *Forum Paper 2004. Lord Charles Hotel, Somerset West, South Africa, 13–15 October 2004*. P.2. http://www.tips.org.za/files/capital_flight_from_SASeeraj_Mohamed.pdf (дата обращения 20.01.2021).

[20] Rustomjee Z. (1991) Capital Flight under Apartheid. *Transformations*, vol. 15, pp. 89–103.

[21] Мастерок.жж.рф *Чего достигла ЮАР в период санкций и что потеряла, когда режим был снят?* https://masterok.livejournal.com/2306192.html (дата обращения 20.01.2021).

[22] Felbermayr G., Kirilakha A., Syropoulos C., Yalcin E., Yotov Y.V. (2020) The Global Sanctions Data Base. *European Economic Review,* vol. 129.

[23] Report of International Criminal Court (2005) *UN document A/60/177*. 01.08.2005. https://digitallibrary.un.org/record/556133?ln=ru (дата обращения 20.01. 2021).

[24] См. подробнее: *Rome Statute of the International Criminal Court*. Document A/CONF.183/9. https://legal.un.org/icc/statute/english/rome_statute(e).pdf (дата обращения 15.01.2021).

[25] Dmitriev R.V., Gorokhov S.A., Zakharov I.A. (2020) Spatial expansion of Islamic extremism in the Lake Chad basin: Current situation and prospective directions. *Filosofia Theoretica,* vol. 9, no. 1, pp. 47–62. DOI: 10.4314/ft.v9i1.4.

[26] Felbermayr G., Kirilakha A., Syropoulos C., Yalcin E., Yotov Y.V. (2020) The Global Sanctions Data Base. *European Economic Review,* vol. 129.

[27] Ibid.

[28] Шарова А.Ю. Влияние санкций на экономику стран, не имеющих выхода к морю (на примере ЦАР и Мали) (2019) *Ученые записки Института Африки РАН*, № 3, с. 49–63. DOI: 10.31132/2412-5717-2019-48-3-49-63; Сапунцов А.Л. (2018) Диверсификация внешнеторговых связей стран Африки с Россией. *Вестник университета*. № 12, с. 111–118. DOI: https://doi.org/10.26425/1816-4277-2018-12-111-118; Нуреев Р.М., Бусыгин Е.Г. (2017) Экономические санкции: издержки и выгоды конфронтации. *Terra economicus*. № 3, с. 56–74. DOI: 10.23683/2073-6606-2017-15-3-56-74.

[29] Democracy Index 2019. *The Economist Intelligence*. https://www.eiu.com/topic/democracy-index (дата обращения 14.01.2021).

[30] Afriyie A.F., Jian J. (2018) An Investigation of Economic Sanctions and Its Implications for Africa. *Journal of Politics and Law*, no. 3, pp. 74–81.

[31] Taylor I. (2020) Sixty Years Later: Africa's Stalled Decolonization. *Vestnik RUDN. International Relations*, vol. 20, no. 1, pp. 39–53.

[32] См. подробнее: Белезин А.С., Мазов С.В., Филатова И.И. (ред.) (2016) *Черная Африка: прошлое и настоящее*. Учебное пособие по Новой и Новейшей истории Тропической и Южной Африки. М.: Русский фонд содействия образованию и науке. С. 177–178.

[33] Денисов А.В., Урнов А.Ю. (2010) СССР и деколонизация Африки. *Азия и Африка сегодня*. № 12, с. 15–20.

[34] Белезин А.С., Мазов С.В., Филатова И.И. (ред.) (2016) *Черная Африка: прошлое и настоящее*. Учебное пособие по Новой и Новейшей истории Тропической и Южной Африки. М.: Русский фонд содействия образованию и науке. С. 215.

[35] Там же. С. 219.

[36] Felbermayr G., Kirilakha A., Syropoulos C., Yalcin E., Yotov Y.V. (2020) The Global Sanctions Data Base. *European Economic Review,* vol. 129.

[37] Белезин А.С., Мазов С.В., Филатова И.И. (ред.) (2016) *Черная Африка: прошлое и настоящее*. Учебное пособие по Новой и Новейшей истории Тропической и Южной Африки. М.: Русский фонд содействия образованию и науке. С. 183.

[38] Smith A.D. (2014) "Africa's Che Guevara": Thomas Sankara's legacy. *BBC News*. 30.04.2014. https://www.bbc.com/news/world-africa-27219307 (дата обращения 12.01.2021).

[39] Mendy K.P., Lobban R.A. Jr. (2013) *Historical Dictionary of the Republic of Guinea-Bissau*. Plymouth: Scarecrow, Inc. P. 296–297.

[40] Bell T. (1993) The Impact of Sanctions on South Africa. *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 12, no. 1, pp. 1–28. DOI: 10.1080/ 02589009308729545; Hirsch A. (1989) Sanctions, Loans and the South African Economy. In: *Sanctions Against Apartheid* (ed. M. Orkin), pp. 270–284. Cape Town: David Philip Publishers.

[41] Давидсон А.Б. (2020) Перелом в судьбе Африки. К 60-летию «года Африки». *Новая и новейшая история*. № 3, с. 130–137. DOI: 10.31857/S013038 640009148-0.

[42] Кассае Ныгусие В.М., Ивкина Н.В. (2020) Особенности политического развития Африки в постколониальный период. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: международные отношения*. Т. 20, № 1, с. 22–38. DOI: https://doi.org/10.22363/2313-0660-2020-20-1-22-38.

[43] Фитуни Л.Л. (2020) Довести до конца процесс деколонизации! *Ученые записки Института Африки*. № 4(53), с. 5–17. DOI: 10.31132/2412-5717-2020-53-4-5-17.

[44] Sarte J.-P. (1964) *Colonialism and Neocolonialism*. NY: Routledge, 2001 (original work published in French, 1964); Горелов А.А. (2014) От колониальной системы до глобального неоколониализма. *Век глобализации*, № 2, с. 52–64.

[45] Bratton M., Gyimah-Boadi E. (2015) Political risks facing African democracies: Evidence from Afrobarometer. *Afrobarometer Working Paper. No. 157.* http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Working%20papers/afropaperno157.pdf (дата обращения 16.02.2021).

[46] Григорян Г.Р. (2019) Методологические основы оценки результативности применения внешнеэкономических санкций. *Экономические отношения*. № 4, с. 2793–2804.

[47] Felbermayr G., Kirilakha A., Syropoulos C., Yalcin E., Yotov Y.V. (2020) The Global Sanctions Data Base. *European Economic Review,* vol. 129.

[48] Gustave M. (1872) *Note sur la creation d'une institution judiciaire internationale propre a prevenir et a reprimer les infractions a la convention de Geneve, lue au comite international de secours aux militaires blesses dans sa seance du 3 janvier 1872. Revue*. Genève: Soullier et Wirth.

[49] Situation in the Democratic Republic of the Congo. (2004) *ICC.* 04.2004. https://www.icc-cpi.int/drc (дата обращения 13.01.2021).

[50] См. подробнее: Волеводз А.Г. (2009) Международное уголовное право-судие: от идеи к современной системе. *Вестник МГИМО-Университета*. № 2, с. 55–68.

[51] *Rome Statute of the International Criminal Court*. Document A/CONF.183/9. https://legal.un.org/icc/statute/english/rome_statute(e).pdf (дата обращения: 15.01.2021)

[52] *The States Parties to the Rome Statute* (2021). https://asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx (дата обращения 15.01.2021).

[53] Букуру Ж.Б. (2018) Эволюция взаимодействия Международного уголовного суда и африканских стран. *Журнал российского права*. № 1, с. 146–156.

[54] Butty J. (2013) Analyst Questions ICC's Intense Focus on Africa. *VOA News.* 03.04.2013. http://www.voanews.com/content/icc-focus-on-africa-questioned/1633694.html (дата обращения 15.02.2021).

[55] *Situations under Investigation. International Criminal Court* (2021) https://www.icc-cpi.int/Pages/Main.aspx (дата обращения 15.01.2021).

[56] Букуру Ж.Б. (2018) Эволюция взаимодействия Международного уголовного суда и африканских стран. *Журнал российского права*. № 1, с. 146–156.

[57] Felbermayr G., Kirilakha A., Syropoulos C., Yalcin E., Yotov Y.V. (2020) The Global Sanctions Data Base. *European Economic Review,* vol. 129.

[58] Фитуни Л.Л. (2020) Элиты и трансформационное лидерство в Африке (60 лет декларации ООН о деколонизации). *Азия и Африка сегодня*. № 12, с. 7–14. DOI: 10.31857/S032150750012792-3.

[59] Gorokhov S.A., Dmitriev R.V., Zakharov I.A. (2018) Territorial Development of Christianity in Africa in the 20th–Early 21st Centuries. *Geography and Natural Resources*, vol. 39, no. 1, pp. 88–94.

[60] Felbermayr G., Kirilakha A., Syropoulos C., Yalcin E., Yotov Y.V. (2020) The Global Sanctions Data Base. *European Economic Review,* vol. 129.

[61] Денисова Т.С. (2016) *Тропическая Африка: эволюция политического лидерства*. М.: Институт Африки РАН; Прокопенко Л.Я. (2015) Имидж политических лидеров и партий в избирательных кампаниях: роль средств массовой информации и коммуникаций в его формировании. *Ученые записки Института Африки РАН*. № 2(33), с. 10–34.

Глава 4

СПЕЦИФИКА ДЕЙСТВУЮЩИХ САНКЦИОННЫХ РЕЖИМОВ В АФРИКЕ: САНКЦИИ ООН

Основания для включения в санкционные списки СБ ООН и спектр таргетируемых объектов

Действующие санкции ООН в отношении государств Африки

СПЕЦИФИКА ДЕЙСТВУЮЩИХ САНКЦИОННЫХ РЕЖИМОВ В АФРИКЕ: САНКЦИИ ООН

4.1. Основания для включения в санкционные списки СБ ООН и спектр таргетируемых объектов

На основании главы VII Устава ООН Совет Безопасности может принимать принудительные меры для поддержания или восстановления международного мира и безопасности. В соответствии со статьей 41 санкционные меры включают широкий ряд вариантов принуждения, не связанных с использованием вооруженных сил. За период с 1966 г. Совет Безопасности ООН ввел 30 режимов санкций в отношении следующих стран: Южная Родезия, Южная Африка, бывшая Югославия (2), Гаити, Ирак (2), Ангола, Руанда, Сьерра-Леоне, Сомали и Эритрея, Эритрея и Эфиопия, Либерия (3), Демократическая Республика Конго, Кот-д'Ивуар, Судан, Ливан, Корейская Народно-Демократическая Республика, Иран, Ливия (2), Гвинея-Бисау, Центральноафриканская Республика, Йемен, Южный Судан и Мали, а также в отношении организации ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каида» и движения «Талибан»[1]. Как мы видим, большинство ограничительных мер касалось стран Африки, их физических лиц или организаций.

Среди причин, потребовавших введения санкций в отношении различных государств континента в настоящее время доминируют обвинения в нарушении прав человека, создания угроз международной безопасности и условий для возникновения гуманитарных катастроф. Объектом санкционных мер становятся как организации, так и физические лица. В числе первых – множество африканских структур, прямо или опосредовано связанных с запрещенными в РФ террористическими организациями ИГИЛ и «Аль-Каида». На верность последним присягнула часть находящихся под санкционными режимами африканских террористических группировок, включая такие крупные как «Боко Харам», действующая в Нигерии, на северо-западе Камеруна и в других страна бассейна озера Чад, «аш-Шабаб», оперирующая в Сомали и пограничных странах Африканского Рога (обе провозгласили себя местными структурами ИГИЛ) и «Аль-Каида в странах исламского Магриба», действующая на территории Сахеля.

В санкционные списки ООН также включены не столь крупные группировки и отдельные лидеры, просто исполнители, совершившие преступления во многих других частях континента, а также некоторые партии и политические альянсы. Последние, как правило, являются

вдохновителями или непосредственными организаторами преступлений против человечности, массовых убийств, геноцида и т.п.

Нередко такие преступные, но внешне политические или политико-религиозные организации Африки именуют себя «демократическими партиями» или «освободительными движениями». Мировое сообщество обычно менее осведомлено об их деятельности, чем о всемирно известных трансконтинентальных структурах, как ИГИЛ и «аль-Каида», или чем даже крупных африканских террористических организациях типа «Боко Харам» или «аш-Шабаб». Специальным Комитетам Совета Безопасности ООН, занимающимся контролем за исполнением соответствующих резолюций о санкциях в связи с положением в той или иной африканской стране, приходится осуществлять сбор и анализ информации, в том числе и по небольшим группировкам, их лидерам, рядовым членам и о совершенных ими преступлениях.

Для понимания характера этой работы и природы выдвигаемых обвинений рассмотрим ряд конкретных примеров попавших под санкции СБ ООН менее известных, но достаточно многочисленных по составу африканских группировок, совершивших преступления против человечности и акты геноцида.

Характерным примером может являться созданный в 1995 г. Альянс демократических сил / *Allied Democratic Forces* (АДС / *ADF*), базирующийся в горном районе пограничья ДРК и Уганды. Согласно подготовленному Группой экспертов СБ ООН по Демократической Республике Конго заключительному докладу 2013 г., в котором цитируются высказывания угандийских должностных лиц и источники ООН[2], в 2013 г. состав АДС оценивался в 1200–1500 вооруженных бойцов, дислоцированных в ДРК в северо-восточной части территории Бени в провинции Северное Киву, вблизи границы с Угандой. По оценкам тех же источников, в общий состав АДС, включая женщин и детей, входили от 1600 до 2500 человек. В ответ на наступательные боевые операции Конголезских вооруженных сил (ВСДРК) и Миссии ООН по стабилизации в ДРК (МООНСДРК), проводившиеся в 2013 и 2014 гг., АДС рассредоточил своих бойцов по многочисленным менее крупным базам и отправил женщин и детей в районы к западу от Бени и вдоль границы между Итури и Северным Киву. Командующим вооруженным крылом АДС является Худ Лукваго, а главным руководителем Альянса – Джамиль Мукулу, находящиеся под санкциями ООН.

АДС совершил серьезные нарушения международного права и положений резолюции 2078 (2012) Совета Безопасности ООН. АДС вербовал и использовал детей-солдат в нарушение применимых норм международного права (СБ ООН, пункт 4(d) резолюции). Вербовщики

Альянса в Уганде заманивают людей на территорию ДРК лживыми обещаниями работы (для взрослых) и бесплатного образования (для детей), а затем заставляют их вступать в ряды АДС. Как указывается в докладе Группы экспертов, в тренировочные отряды АДС, как правило, входят взрослые мужчины и мальчики.

В докладе со ссылкой на письмо бывшего директора Африканского отделения *Human rights watch* Жоржет Ганьон от 6 января 2009 г. бывшему министру юстиции Уганды Киддху Макубуйю приводится конкретный пример вербовки и использования детей со стороны АДС. Мальчик по имени Бушобози Ирумба был похищен АДС в 2000 г. в девятилетнем возрасте. Его обязали работать носильщиком и оказывать другие услуги бойцам АДС. Группировка предположительно вербует детей в 10-летнем возрасте в качестве детей-солдат. По словам официального представителя Народных сил обороны Уганды (УПДФ), УПДФ освободила 30 детей из учебного лагеря на острове Давума на озере Виктория[3].

АДС также совершал многочисленные нарушения в области прав человека и норм международного гуманитарного права в отношении женщин и детей, включая убийства, причинение увечий и сексуальное насилие (резолюция Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, пункт 4(e)). В 2013 г. нападениям со стороны АДС подверглось большое число селений, что заставило более 66 тыс. человек искать убежища в Уганде. В результате обезлюдел большой район, который АДС с тех пор контролирует, похищая или убивая людей, возвращающихся в свои селения. В период с января по сентябрь 2013 г. члены АДС обезглавили по меньшей мере пять человек в районе Каманго, застрелили несколько человек и похитили десятки других людей. Эти акции терроризируют местное население и удерживают их от возвращения домой[4]. 11 декабря 2013 г. на территории Бени, Северное Киву силы АДС атаковали селение Мусуку и убили 23 человека, включая 11 детей (три девочки и восемь мальчиков) в возрасте от двух месяцев до 17 лет. Тела всех жертв, включая двух детей, которые в итоге выжили, были сильно изувечены мачете[5].

В подготовленном Генеральным секретарем в марте 2014 г. докладе о связанном с конфликтом сексуальным насилием «Альянс демократических сил – Национальная армия освобождения Уганды» фигурирует в перечне «сторон, которые обоснованно подозреваются в совершении изнасилований или актов сексуального насилия в ситуациях вооруженного конфликта».

АДС также участвовал в нападениях на миротворцев МООНСДРК (резолюция Совета Безопасности Организации Объединенных Наций, пункт 4(i)). МООНСДРК сообщила, что АДС совершил нападения на

миротворцев МООНСДРК. Основатель и руководитель АДС Джамиль Мукулу был арестован в Дар-эс-Саламе, Танзания, в апреле 2015 г. Он был впоследствии экстрадирован в Кампалу (Уганда) в июле 2015 г. По данным на июнь 2016 г. Мукулу содержится в полицейской камере предварительного заключения в ожидании судебного разбирательства.

Другой группировкой, представляющей в качестве примера организаций, включенных СБ ООН в санкционные списки в связи с критической ситуацией, вызванной угрозой жизни большим массам расселения района Великих Озер, является движение М23 («23 марта»). Санкции в отношении М23 были введены 31 декабря 2012 г. в соответствии с критериями, изложенными в пункте 4 резолюции СБ ООН 2078 (2012).

«Движение 23 марта» («М23») – это вооруженная группировка, действующая на территории ДРК и получающая оружие и соответствующие материальные средства, а также помощь консультантов, боевую подготовку и содействие в проведении военных операций. По свидетельству ряда очевидцев, движение «М23» получало от Сил обороны Руанды (СОР) военные припасы общего назначения в виде оружия и боеприпасов, а также материальные средства для проведения боевых операций.

Движение «М23» причастно к совершению серьезных нарушений норм международного права, включая нападения на женщин и детей в ситуациях вооруженного конфликта в ДРК, в том числе убийства и нанесение увечий, сексуальное насилие, похищения и насильственные перемещения, и несет за это ответственность. Согласно многочисленным докладам, расследованиям и показаниям очевидцев, движение «М23» несет ответственность за массовые убийства мирных граждан, а также за изнасилования женщин и детей в различных районах ДРК. В нескольких докладах указывается, что бойцы движения «М23» изнасиловали 46 женщин и девочек, самой младшей из которых едва исполнилось 8 лет. Помимо сексуального насилия движение «М23» также занимается активной насильственной вербовкой детей в свои ряды. По оценкам, с июля 2012 г. только на территории Рутшуру в восточной части ДРК движение «М23» насильно завербовало 146 юношей и мальчиков. Некоторым из жертв едва исполнилось 15 лет. Зверства, совершаемые движением «М23» против гражданского населения ДРК, и проводимая движением «М23» насильственная вербовка, а также получение им оружия и военной помощи вносят существенный вклад в усиление нестабильности и разжигание конфликта в регионе, а в некоторых случаях нарушают международное право[6].

Объектами санкционного воздействия ООН также оказываются африканские коммерческие предприятия, их владельцы и руководители.

В качестве примера можно привести угандийскую компанию *UGANDA COMMERCIAL IMPEX (UCI) LTD*. Санкции в отношении последней были введены 29 марта 2007 г. в соответствии с мерами в отношении вооружений, введенными пунктом 20 резолюции СБ ООН № 1493 (2003) и продленными пунктом 1 резолюции № 1596 (2005). Основание для введения санкций явилось то, что *UCI* закупала золото по регулярным коммерческим каналам у трейдеров в ДРК, тесно связанных с отрядами ополчения. Это представляет собой «оказание помощи» незаконным вооруженным группировкам в нарушение эмбарго на поставки оружия, введенные резолюциями 1493 (2003) и 1596 (2005). В январе 2011 г. власти Уганды уведомили Комитет о том, что после освобождения финансовых активов фирма «Эмиратс голд» погасила долг *UCI* банку «Крейн» в Кампале, после чего счета *UCI* были окончательно закрыты. Прежний владелец *UCI* Дж.В. Лодхиа и его сын г-н Кунал Лодхиа продолжают заниматься скупкой золота на востоке ДРК[7].

В некоторых случаях (но не всегда) санкции вводятся в отношении лиц, совершивших военный переворот. Как правило, формальной причиной введения санкций называется не факт переворота сам по себе, а насилие, сопровождавшее его, приведшее к человеческим жертвам. Так в 2012 г. в соответствии с пунктом 4 резолюции 2048 (2012) Совет Безопасности ООН ввел санкции против группы военных Гвинеи-Бисау, причастных к перевороту в этой стране. При всех негативных моментах эта насильственная смена власти по степени «кровавости» сильно уступала аналогичным политическим катаклизмам в других странах мира, в отношении новых лидеров которых подобные меры не вводились. В Гвинее-Бисау генерал Инжай был в соответствии с пунктом 4 резолюции 2048 (2012) Совета Безопасности включен в санкционной перечень 18 мая 2012 г. за то, что он «был лично причастен к планированию и руководству мятежом 1 апреля 2010 г., в результате которого были незаконно задержаны премьер-министр Карлуш Гомиш Жуниор и тогдашний начальник штаба Вооруженных сил Жозе Замора Индутаю. В период выборов 2012 г. Инжай в своем качестве начальника штаба вооруженных сил выступал с заявлениями, угрожая свергнуть избранные власти и прекратить избирательный процесс; Антониу Инжай был причастен к оперативному планированию государственного переворота, совершенного 12 апреля 2012 г. После переворота первое коммюнике “Военного командования” было опубликовано Генеральным штабом вооруженных сил, который возглавляет генерал Инжай»[8]. Арестованные Инжаем политики были высланы в Кот-д’Ивуар. К. Гомиш Жуниор позже вернулся в страну и принял участие в президентских выборах 2019 г.

Санкции Совета Безопасности могут принимать различные формы, в зависимости от их целей. Принудительные меры варьируются от всеобъемлющих экономических и торговых санкций до более целенаправленных мер, таких как эмбарго на поставки оружия, запреты на поездки, финансовые ограничения и ограничения на торговлю сырьевыми товарами. Совет Безопасности вводит санкции в целях обеспечения мирных переходных процессов, предупреждения антиконституционных преобразований, сдерживания терроризма, защиты прав человека и поощрения режима нераспространения. Однако, применительно к странам Африки большинство мер сводилось к запрету на торговлю оружием, введению запрета на поездки конкретных лиц и финансовым ограничениям от заморозки активов до запретов на конкретные виды финансовых операций. В ряде случаев использовались меры, связанные с запретом на внешнеэкономические операции с некоторыми видами товаров (в частности алмазами, золотом, нефтью и др.).

Санкции вообще и санкции ООН, в частности, не приводят автоматически к изменению ситуации в нужном направлении. Совет Безопасности ООН исходит из того, что «принудительные меры являются наиболее эффективными в плане поддержания или восстановления международного мира и безопасности в тех случаях, когда они осуществляются в рамках всеобъемлющей стратегии, включающей поддержание мира, миростроительство и миротворчество. Вопреки представлению о том, что санкции носят карательный характер, многие режимы санкций предназначены для оказания поддержки правительствам и регионам, стремящимся к осуществлению мирных переходных процессов. В качестве примеров такого подхода можно привести режимы санкций в отношении Ливии и Гвинеи-Бисау»[9].

В настоящее время действует 14 режимов санкций, направленных на поддержку политического урегулирования конфликтов, ядерного нераспространения и борьбу с терроризмом. Каждый режим санкций осуществляется под руководством определенного комитета по санкциям, возглавляемого одним из непостоянных членов Совета Безопасности. В поддержку 11 из 14 комитетов по санкциям действуют 10 разнообразных групп по наблюдению.

Один из декларируемых принципов применения санкций Советом Безопасности провозглашает внимание к соблюдению прав тех, против кого санкционные меры применяются. В декларации Всемирного саммита 2005 г. Генеральная Ассамблея призвала Совет Безопасности обеспечить, опираясь на поддержку со стороны Генерального секретаря, принятие справедливых и четких процедур введения и отмены санкционных мер. В качестве примеров практического применения такого подхода можно привести создание Контактного центра по вопро-

сам исключения из перечня и учреждение Канцелярии Омбудсмена в рамках Комитета по санкциям в отношении ИГИЛ (ДАИШ) и «Аль-Каиды»[10].

Комитеты СБ ООН по санкциям в отношении конкретных стран или созданные в связи с кризисными ситуациями, угрожающими международному миру и безопасности, по мере выполнения своих задач и достижения поставленных целей упраздняются, а сформированные при них группы экспертов распускаются. В прошлые годы прекратили свою деятельность следующие Комитеты по санкциям в отношении стран Африки:

- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1521 (2003) по Либерии (прекратил деятельность в соответствии с резолюцией 2288 (2016) от 25 мая 2016 г.);
- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1572 (2004) по Кот-д'Ивуару (прекратил деятельность в соответствии с резолюцией 2283 (2016) от 28 апреля 2016 г.);
- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1132 (1997) по Сьерра-Леоне (прекратил деятельность в соответствии с резолюцией 1940 (2010) от 29 сентября 2010 г.);
- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 918 (1994) по Руанде (прекратил деятельность в соответствии с резолюцией 1823 (2008) от 10 июля 2008 г.);
- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1343 (2001) по Либерии (прекратил деятельность в соответствии с резолюцией 1521 (2003) от 22 декабря 2003 г.);
- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1298 (2000) о ситуации в отношениях между Эритреей и Эфиопией (прекратил деятельность в соответствии с заявлением Председателя S/PRST/2001/14 от 15 мая 2001 г.);
- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1160 (1998) (прекратил деятельность в соответствии с резолюцией 1367 (2001) от 10 сентября 2001 г.);
- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 985 (1995) по Либерии (прекратил деятельность в соответствии с резолюцией 1343 (2001) от 7 марта 2001 г.;
- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 864 (1993) о положении в Анголе (Механизм наблюдения за осуществлением санкций против УНИТА) (прекратил деятельность в соответствии с резолюцией 1448 (2002) от 9 декабря 2002 г.);
- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 748 (1992) по Ливийской Арабской Джамахирии (прекратил деятельность в соответствии с резолюцией 1506 (2003) от 12 сентября 2003 г.);

- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 421 (1977) по вопросу о Южной Африке (прекратил деятельность в соответствии с резолюцией 919 от 26 мая 1994 г.);
- Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 253 (1968) (прекратил деятельность в соответствии с резолюцией 460 от 21 декабря 1979 г.).

4.2. Действующие санкции ООН в отношении государств Африки

Несмотря на единство принципов применения Советом Безопасности страновых санкций и схожесть принимаемых мер и исполняемых процедур, содержательно санкции ООН, применяемые к африканским странам, существенно различаются в конкретике. Контроль над их имплементацией осуществляют соответствующие страновые комитеты СБ ООН. Ниже мы приводим подробный обзор действующих санкций ООН в отношении стран Африки.

МАЛИ. Санкционный режим в отношении Мали был установлен резолюцией Совета Безопасности ООН S/RES/2374 (5 сентября 2017 г.). Контроль за имплементацией санкционных мер, введенных Советом Безопасности ООН, осуществляет Комитет СБ, учрежденный резолюцией 2374 (2017) по Мали. В состав Комитета входят все 15 членов Совета Безопасности ООН. Они принимают решения по вопросам мер в отношении Мали на основе консенсуса. Нынешним Председателем Комитета на период, заканчивающийся 31 декабря 2021 г., является Хуан Рамон де ла Фуэнте Рамирес (Мексика). Заместителем Председателя является Кения. Комитет подготавливает ежегодные доклады о своей деятельности. Комитет организует свою работу в соответствии с письменно зафиксированными руководящими принципами. Об официальных и неофициальных заседаниях Комитета объявляется в Журнале Организации Объединенных Наций.

Вышеназванной Резолюцией СБ ООН предусмотрены две группы санкционных мер: запрет на поездки и замораживание активов. Первая из них обязывает государства-члены ООН принимать необходимые меры для недопущения въезда на свою территорию или транзита через нее физических лиц, указанных Комитетом СБ ООН по Мали, однако при этом не обязывает государства отказывать во въезде на свою территорию своим собственным гражданам. Изъятия из первой группы мер изложены в пункте 2 резолюции 2374 (2017). Они определяются Комитетом в каждом конкретном случае на основании гуманитарных потребностей и включают вопросы поездок, вытекающих из религиозных взглядов или обязательств рассматриваемого лица; ситуации, или когда въезд или транзит

необходимы для осуществления судебного процесса. В этих случаях Комитет в каждой конкретной ситуации определяет, будет ли это исключение из санкционных мер способствовать достижению целей мира и национального примирения в Мали и стабильности в регионе.

Вторая группа мер требует от членов ООН незамедлительно заморозить все денежные средства, другие финансовые активы и экономические ресурсы, которые имеются на их территории и находятся, прямо или косвенно, в собственности или под контролем физических или юридических лиц, указанных Комитетом, либо физических или юридических лиц, действующих в их интересах или по их указанию, либо юридических лиц, которые находятся в их собственности или под их контролем, и постановляет далее, что все государства-члены должны обеспечить, чтобы никто из их граждан или любых физических или юридических лиц на их территории не предоставлял никаких денежных средств, финансовых активов или экономических ресурсов физическим или юридическим лицам, указанным Комитетом, либо в их пользу. По этой мере также предусмотрен ряд изъятий, изложенных в пунктах 5, 6 и 7 резолюции 2374 (2017).

Комитет СБ по Мали уполномочен:

- наблюдать за осуществлением санкционных мер;
- включать в перечень физические и юридические лица, подпадающие под действие режима замораживания активов, изучать информацию, касающуюся таких лиц, и рассматривать ходатайства о предоставлении изъятий;
- включать в перечень физических лиц, подпадающих под запрет на поездки, изучать информацию, касающуюся таких физических лиц, и рассматривать ходатайства о предоставлении изъятий;
- устанавливать такие руководящие принципы, которые могут потребоваться для содействия осуществлению введенных санкционных мер;
- поощрять диалог между Комитетом и заинтересованными государствами-членами и международными, региональными и субрегиональными организациями, в частности находящимися в этом регионе, в том числе путем приглашения представителей таких государств или организаций на встречи с Комитетом для обсуждения хода осуществления санкционных мер;
- запрашивать у всех государств и международных, региональных и субрегиональных организаций любую информацию о шагах, предпринимаемых ими с целью эффективного осуществления санкционных мер, которую он может счесть полезной;
- изучать информацию о предполагаемом нарушении или несоблюдении режима санкций и принимать в этой связи соответствующие меры.

20 декабря 2018 г. Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 2374 (2017) по Мали[11], наложил запрет на поездки для трех человек: Ахмуду Аг Асрив, Махамаду Аг Рисса и Мохамеду Усман Аг Мохамедун (*Ahmoudou Ag Asriw, Mahamadou Ag Rhissa and Mohamed Ousmane Ag Mohamedoune*).

В своей работе Комитет по Мали опирается на поддержку Группы экспертов, учрежденной пунктом 11 резолюции 2374 (2017 на первоначальный период в 13 месяцев. Она состоит из пяти экспертов, базирующихся в своих странах. Со времени учреждения в ее состав были назначены только четыре члена – от ДРК (координатор), Египта, Нидерландов и Франции. На момент сдачи настоящего исследования в печать текущий состав Группы работал в рамках мандата, выданного сроком до 30 сентября 2021 г.

Резолюцией СБ ООН 2374 (2017) Группа уполномочена:

- оказывать Комитету помощь в выполнении им своего мандата, в том числе посредством предоставления Комитету информации, имеющей отношение к возможному включению в санкционный перечень лиц, которые могут участвовать в действиях, описанных в пункте 8 резолюции 2374 (2017);
- осуществлять сбор, изучение и анализ поступающей от государств, соответствующих органов Организации Объединенных Наций, региональных организаций и других заинтересованных сторон информации относительно осуществления санкционных мер, предусмотренных в резолюции 2374 (2017), и особенно случаев несоблюдения;
- представить Совету, после обсуждений с Комитетом, промежуточный доклад к 1 марта 2018 г. и заключительный доклад к 1 сентября 2018 г., а в период между ними – предоставлять на периодической основе обновленную информацию;
- оказывать Комитету помощь в уточнении и обновлении информации в отношении перечня лиц, подпадающих под действие мер, введенных резолюцией 2374 (2017), в том числе посредством предоставления биометрических данных и дополнительной информации для находящихся в открытом доступе резюме с изложением оснований для включения в перечень;
- в соответствующих случаях тесно сотрудничать с Интерполом и Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНП ООН).

Группа действует под руководством Комитета по Мали, и ее члены назначаются Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в консультации с Комитетом. Совет Безопасности ООН также поручил Группе экспертов сотрудничать с другими соответствующими группами экспертов, учрежденными Советом Безопасности для

поддержки работы его комитетов по санкциям, в частности с Группой экспертов, учрежденной резолюцией 1973 (2011) по Ливии, и Группой по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями, учрежденной резолюциями 1526 (2004) и 2368 (2017) по ИГИЛ (ДАИШ), «Аль-Каиде» и «Талибану» и связанным с ними лицам и организациям.

Совет Безопасности ООН настоятельно призывал все стороны и все государства-члены, а также международные, региональные и субрегиональные организации принять меры к налаживанию сотрудничества с Группой экспертов и настоятельно призывал далее все государства-члены, которых это касается, обеспечивать безопасность членов Группы и предоставлять им беспрепятственный доступ, в частности к лицам, документам и объектам, с тем чтобы Группа могла выполнять свой мандат.

Резюме критериев для включения лиц в санкционный перечень

Критерии	Соответствующий пункт резолюции
Несут ответственность за действия или меры, представляющие угрозу для мира, безопасности или стабильности Мали, либо причастны к таким действиям или мерам, либо участвовали, прямо или косвенно, в осуществлении таких действий или мер.	Пункт 8 резолюции 2374 (2017)
Участие в военных действиях в нарушение Соглашения о мире и примирении в Мали, подписанного в 2015 г.	Пункт 8(a) резолюции 2374 (2017)
Принятие мер, с тем чтобы воспрепятствовать, в том числе путем длительной задержки, осуществлению Соглашения или поставить под угрозу его осуществление.	Пункт 8(b) резолюции 2374 (2017)
Действия в интересах, от имени или по указанию физических или юридических лиц, указанных в подпунктах (a) и (b) пункта 8 резолюции 2374 (2017), или иным образом предоставление таким лицам поддержки или финансирования, в частности за счет использования доходов от организованной преступной деятельности, в том числе от производства и оборота наркотических средств и их прекурсоров, источником происхождения и транзита которых является Мали, торговли людьми, а также от незаконной переправки мигрантов, контрабанды и незаконного оборота оружия, а также незаконного оборота культурных ценностей.	Пункт 8(c) резолюции 2374 (2017)

Критерии	Соответствующий пункт резолюции
Участие в планировании, организации, спонсировании или совершении нападений на: i) различные структуры, указанные в Соглашении, включая местные, региональные и государственные учреждения, совместные патрули и малийские силы безопасности и обороны; ii) миротворцев из состава МИНУСМА и прочий персонал Организации Объединенных Наций и связанный с ней персонал, включая членов Группы экспертов; iii) международные присутствия по безопасности, включая ОССГП, миссии Европейского союза и французские силы.	Пункт 8(d) резолюции 2374 (2017)
Воспрепятствование доставке гуманитарной помощи в Мали или доступу к такой помощи или же ее распределению в Мали.	Пункт 8(e) резолюции 2374 (2017)
Планирование актов, которые нарушают нормы международного права прав человека или международного гуманитарного права, в зависимости от обстоятельств, или представляют собой ущемления либо нарушения прав человека, руководство такими актами или их совершение в Мали, включая те акты, которые сопряжены с целенаправленными нападениями на гражданских лиц, в в том числе женщин и детей, посредством совершения актов насилия (включая убийства, нанесение увечий, пытки и изнасилования или другое сексуальное насилие), похищения людей, организации насильственных исчезновений, вынужденного перемещения или совершения нападений на школы, больницы, религиозные объекты или места, в которых гражданские лица ищут убежища.	Пункт 8(f) резолюции 2374 (2017)
Использование или вербовка детей вооруженными группами или вооруженными силами в нарушение применимых норм международного права в условиях вооруженного конфликта в Мали.	Пункт 8(g) резолюции 2374 (2017)

СОМАЛИ. В своей резолюции 733 (1992) Совет Безопасности ввел в отношении Сомали всеобщее и полное оружейное эмбарго, а в своей резолюции 751 (1992) Совет учредил комитет для наблюдения за его соблюдением. Впоследствии в своих резолюциях 1356 (2001), 1425 (2002), 1744 (2007), 1772 (2007), 1846 (2008), 1851 (2008), 1916 (2010), 2060 (2012), 2093 (2013), 2111 (2013), 2142 (2014), 2182 (2014), 2244

(2015), 2317 (2016), 2385 (2017), 2444 (2018), 2498 (2019) и 2551 (2020) Совет предусмотрел изъятия из этого эмбарго и более четко определил сферу его применения.

В своей резолюции 1425 (2002) Совет Безопасности учредил Группу экспертов по Сомали[12], которая была заменена Группой контроля, учрежденной его резолюцией 1519 (2003). В пунктах 1, 2 и 7 своей резолюции 1844 (2008) Совет ввел адресные меры (запрет на поездки, замораживание активов и адресное оружейное эмбарго) в отношении физических и юридических лиц, обозначенных Комитетом. В той же резолюции Совет установил также определенные изъятия из этих мер, включая изъятие из режима замораживания активов по гуманитарным соображениям, срок действия которого в последний раз был продлен резолюцией 2551 (2020) без указания даты истечения срока действия.

В своей резолюции 2036 (2012) Совет Безопасности ввел запрет на экспорт древесного угля из Сомали и его прямой или опосредованный импорт из Сомали, независимо от того, является ли Сомали страной его происхождения. В своей резолюции 2093 (2013) Совет частично отменил оружейное эмбарго в интересах становления сил безопасности федерального правительства Сомали.

В резолюциях 2142 (2014), 2182 (2014), 2244 (2015), 2317 (2016), 2385 (2017), 2444 (2018) и 2498 (2019) Совет Безопасности продлевал срок действия частичной отмены оружейного эмбарго в интересах становления сил безопасности федерального правительства Сомали. В своей резолюции 2551 (2020) Совет постановил продлить срок действия частичной отмены оружейного эмбарго без указания даты истечения срока действия и отменил требование о направлении уведомления о проведении учебной подготовки для Сомалийских национальных сил безопасности.

В своей резолюции 2182 (2014) Совет предоставил на период в 12 месяцев государствам-членам, действующим самостоятельно или через добровольные многонациональные военно-морские партнерства, такие как «объединенные военно-морские силы», разрешение перехватывать грузы древесного угля и оружия, перевозимые в нарушение санкционных мер в сомалийских территориальных водах и в открытом море у побережья Сомали вплоть до Аравийского моря и Персидского залива и в том числе в их акваториях.

В резолюциях 2244 (2015), 2317 (2016), 2385 (2017), 2444 (2018), 2498 (2019) и 2551 (2020) Совет продлевал срок действия разрешения перехватывать в море грузы оружия и сомалийского древесного угля; в последней резолюции этот срок был продлен до 15 ноября 2021 г. Совет Безопасности в своей резолюции 2498 (2019) ввел запрет в отношении компонентов самодельных взрывных устройств и в своей резолюции 2551 (2020) расширил перечень компонентов[13].

Сомали: типы и содержание санкционных ограничений

Санкции	Описание	Изъятия/ исключения из мер
Оружейное эмбарго	Все государства-члены должны ввести эмбарго на поставки всех видов оружия и военной техники в Сомали, в том числе запрет финансирования приобретений и поставок всех видов оружия, и военной техники и прямого или косвенного предоставления в Сомали технических консультаций, финансовой и другой помощи, а также услуг по учебной подготовке, связанной с военной деятельностью, до тех пор пока Совет не примет иного решения.	Изложено в пунктах 9 и 19 резолюции 2551 (2020)
Оружейное эмбарго (целенаправленный запрет в отношении физических и юридических лиц)	Все государства-члены должны принять необходимые меры для предотвращения прямой или косвенной поставки, продажи или передачи вооружений или военной техники, а также прямого или косвенного предоставления технической помощи или обучения, финансовой и иной помощи, включая инвестиционные, посреднические или иные финансовые услуги, связанные с военной деятельностью либо с поставкой, продажей, передачей, изготовлением, техобслуживанием или использованием оружия и военной техники, физическим или юридическим лицам, обозначенным Комитетом.	Отсутствуют
Запрет на поездки	Все государства-члены должны принять необходимые меры для предотвращения въезда на их территорию или транзитного проезда через нее физических лиц, которые обозначены Комитетом.	Изложено в пункте 2 резолюции 1844 (2008)
Замораживание активов	Все государства-члены должны незамедлительно заморозить	Изложено в пункте 4 резолюции

Санкции	Описание	Изъятия/ исключения из мер
	все денежные средства, другие финансовые активы и экономические ресурсы, которые имеются на их территории и находятся, прямо или косвенно, в собственности или под контролем физических или юридических лиц, указанных Комитетом, либо физических или юридических лиц, действующих от их имени или по их указанию, либо юридических лиц, которые находятся в их собственности или под их контролем, как обозначено Комитетом. Все государства-члены должны обеспечить, чтобы никакие из этих денежных средств, финансовых активов или экономических ресурсов не предоставлялись их гражданами или любыми физическими или юридическими лицами на их территории физическим или юридическим лицам, обозначенным Комитетом, или для использования в их интересах.	1844 (2008) и в пункте 41 резолюции 2182 (2014)
Запрет на торговлю древесным углем	Все государства-члены должны принять необходимые меры для предотвращения прямого или опосредованного импорта древесного угля из Сомали независимо от того, является ли Сомали страной происхождения этого древесного угля. Власти Сомали должны принять необходимые меры для прекращения экспорта древесного угля из Сомали.	Отсутствуют
Запрет в отношении компонентов СВУ	Все государства должны принимать меры для недопущения прямой или косвенной продажи, поставки или передачи Сомали – со своей территории, или своими гражданами вне их территории,	Отсутствуют

Санкции	Описание	Изъятия/ исключения из мер
	или с использованием судов или летательных аппаратов под их флагом – взрывчатых материалов, предметов, используемых во взрывных устройствах, и связанных с ними технологий, если имеются достаточные доказательства или высокая вероятность того, что тот или иной предмет или предметы будут использоваться при изготовлении самодельных взрывных устройств в Сомали.	

В состав Комитета по Сомали входят все 15 членов Совета Безопасности, и Комитет принимает решение на основе консенсуса. В настоящее время Председателем Комитета на период, заканчивающийся 31 декабря 2021 г., является Ее Превосходительство Джеральдин Бирн Нейсон (Ирландия). Двумя заместителями Председателя в 2021 г. являются Вьетнам и Тунис. Поддержку работе Комитета оказывает Группа контроля по Сомали.

Комитет уполномочен:

- осуществлять контроль за выполнением санкций;
- рассматривать и принимать решения по заявлениям и просьбам в отношении изъятий из режима санкций;
- обозначать физических и юридических лиц, отвечающих критериям включения в перечень, содержащимся в соответствующих резолюциях;
- получать и направлять уведомления, касающиеся перехвата на море поставок древесного угля и оружия;
- изучать доклады государств-членов, представленные во исполнение соответствующих резолюций;
- изучать доклады, представленные Группой контроля по Сомали;
- изучать выводы совместной контрольной группы, касающиеся оружия и боеприпасов;
- представлять каждые 120 дней доклад Совету Безопасности о выполнении санкций со своими замечаниями и рекомендациями относительно способов их укрепления, а также о возможных случаях неисполнения, в том числе о соответствующем порядке действий;
- вести информационно-пропагандистскую деятельность.

Комитет СБ был первоначально учрежден 24 апреля 1992 г. во исполнение резолюции 751 (1992) по Сомали для осуществления контроля за соблюдением всеобщего и полного эмбарго, введенного резолюцией 733 (1992) Совета Безопасности. После принятия резолюции 1907 (2009), в соответствии с которой был введен режим санкций в отношении Эритреи и расширен его мандат, 26 февраля 2010 г. Комитет изменил свое название на «Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюциями 751 (1992) и 1907 (2009) по Сомали и Эритрее». С принятием резолюции 2444 (2018), которая прекратила режим санкций в Эритрее, название Комитета было изменено на «Комитет Совета Безопасности, учрежденный во исполнение резолюции 751 (1992) по Сомали (далее «Комитет»)».

Совет Безопасности впервые ввел в отношении Сомали всеобщее и полное *эмбарго на поставки оружия* 23 января 1992 г., приняв резолюцию 733 (1992). В последующих резолюциях в отношении Сомали были разработаны, изменены и введены изъятия из режима оружейного эмбарго. В резолюции 2111 (2013), принятой 24 июля 2013 г., Совет Безопасности объединил изъятия из режима оружейного эмбарго в отношении Сомали.

Резолюцией 2093 (2013) Совет постановил частично отменить эмбарго на поставки оружия в отношении поставок оружия, боеприпасов и военной техники или предоставления консультаций, помощи или учебной подготовки, предназначенных исключительно для становления сил безопасности федерального правительства Сомали. Это изменение режима оружейного эмбарго в отношении Сомали не распространяется на предметы, перечисленные в приложении к резолюциям и требующие соответствующего изъятия (пункт 7 резолюции 2111 (2013)). В резолюции 2498 (2019) Совет постановил свести воедино и упорядочить положения об оружейном эмбарго. В резолюции 2551 (2020) Совет постановил продлить частичную отмену оружейного эмбарго без указания срока действия.

Резолюциями 1844 (2008) Совет Безопасности постановил ввести отдельные *целенаправленные санкции* (эмбарго на поставки оружия, включая предоставление помощи в подготовке и финансовой помощи физическим и юридическим лицам; запрет на поездки физических лиц; а также замораживание активов физических и юридических лиц, обозначенных Комитетом). В пунктах 2 и 4 резолюции 1844 (2008) содержатся изъятия к таким мерам.

В пункте 22 резолюции 2036 (2012) Совет Безопасности ввел *запрет на прямой или опосредованный экспорт древесного угля* из Сомали, независимо от того, является ли Сомали страной происхождения этого древесного угля. Кроме того, Совет постановил, что власти Со-

мали обязаны принять необходимые меры для прекращения экспорта древесного угля из Сомали. В резолюции 2111 (2013) Совет поручил АМИСОМ поддержать и оказать помощь властям Сомали в принятии всех необходимых мер для предотвращения экспорта и импорта древесного угля из Сомали. В резолюции 2124 (2013) Совет обратился с просьбой к Генеральному секретарю и его Специальному представителю повышать среди соответствующих государств-членов осведомленность об их обязанностях соблюдать запрет на торговлю древесным углем. В резолюции 2182 (2014) Совет уполномочил государства-члены или добровольные многонациональные военно-морские партнерства осуществлять *перехват древесного угля* из Сомали и оружия, предназначенного для Сомали, в сомалийских территориальных водах и в открытом море у побережья Сомали вплоть до Аравийского моря и Персидского залива.

В резолюции 2498 (2019) Совет Безопасности постановил, что все государства должны принимать меры для недопущения прямой или косвенной продажи, поставки или передачи Сомали – со своей территории, или своими гражданами вне их территории, или с использованием судов или летательных аппаратов под их флагом – внесенных в составленный им перечень *взрывчатых материалов*, прекурсоров взрывчатых веществ, оборудования, используемого во взрывных устройствах, и связанных с ними технологий, если имеются достаточные доказательства или высокая вероятность того, что тот или иной предмет или предметы будут использоваться при изготовлении самодельных взрывных устройств в Сомали. В резолюции 2551 (2020) Совет расширил перечень компонентов.

Сомали: резюме критериев включения в санкционный список

Критерии	Соответствующая резолюция
Участие в действиях, угрожающих миру, безопасности и стабильности Сомали, в том числе в действиях, угрожающих процессу установления мира и примирения в Сомали или препятствующих, подрывающих или угрожающих силой федеральному правительству Сомали, АМИСОМ или МООНСОМ, или оказание поддержки таким действиям.	Пункт 8(a) резолюции 1844 (2008), пункт 1(a) резолюции 2002 (2011), пункты 1 и 3 резолюции 2060 (2012), пункт 43(a) резолюции 2093 (2013); пункты 42 и 43 резолюции 2385 (2017)
Действия в нарушение оружейного эмбарго в отношении Сомали или действия в нарушение ограничений на перепродажу и передачу оружия.	Пункт 8(b) резолюции 1844 (2008), пункт 1(b) резолюции 2002 (2001), пункт 4(b) резолюции 2093 (2013)

Воспрепятствование доставке гуманитарной помощи Сомали или доступу к гуманитарной помощи или ее распределению в Сомали.	Пункт 8(c) резолюции 1844 (2008), пункт 1(c) резолюции 2002 (2011), пункт 43(c) резолюции 2093 (2013)
Вербовка или использование детей в вооруженных конфликтах в Сомали в нарушение применимых норм международного права политическими или военными лидерами.	Пункт 1(d) резолюции 2002 (2011), пункт 43(d) резолюции 2093 (2013)
Нарушение применимых норм международного права в Сомали, связанное с выбором в качестве объекта нападения гражданских лиц, в том числе женщин и детей, в условиях вооруженного конфликта, включая убийство и искалечивание, сексуальное и гендерно мотивированное насилие, нападения на школы и больницы, похищение и насильственное перемещение.	Пункт 1(e) резолюции 2002 (2011), пункт 43(e) резолюции 2093 (2013)
Осуществление экспорта или прямого или косвенного импорта древесного угля из Сомали.	Пункт 2(a) резолюции 2060 (2012)
Осуществление любой неместной торговли через порты, которые находятся под контролем группировки «Аш-Шабаб», что означает оказание финансовой поддержки одному из юридических лиц, включенных в список.	Пункт 2(b) резолюции 2060 (2012)
Хищение финансовых ресурсов, что подрывает способность переходных федеральных учреждений и учреждений, которые придут им на смену после переходного процесса, выполнять свои обязанности по оказанию услуг в рамках Джибутийского соглашения.	Пункт 2(c) резолюции 2060 (2012), пункт 44(c) резолюции 2285 (2017)
Планирование, руководство организацией и совершение актов с применением сексуального и гендерного насилия.	Пункт 50 резолюции 2244 (2018); пункт 20 резолюции 2498 (2019)

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА КОНГО. В резолюции 1493 (2003) Совет Безопасности ввел оружейное эмбарго в отношении всех иностранных и конголезских вооруженных группировок и отрядов ополчения, действующих на территории Северного и Южного Киву и в районе Итури, и группировок, не являющихся сторонами Глобального и всеобъемлющего соглашения о переходном периоде в Демократической Республике Конго. Резолюцией 1533 (2004) Совет уч-

редил Комитет Совета Безопасности по Демократической Республике Конго (далее «КСБ ДРК») для осуществления контроля за соблюдением санкций, введенных Советом Безопасности. Той же резолюцией СБ ООН обратился с просьбой к Генеральному секретарю ООН в консультации с КСБ ДРК учредить группу экспертов, которая будет следить за соблюдением оружейного эмбарго.

Впоследствии сфера применения эмбарго несколько раз корректировалась; наиболее важным изменением является содержащееся в пункте 2 резолюции 1807 (2008) СБ ООН постановление о том, что меры в отношении вооружений уже не распространяются на правительство Демократической Республики Конго. В пункте 3(a) этой же резолюции СБ ООН также уточнил, что меры в отношении вооружений не распространяются на поставки вооружений и связанных ними материальных средств, а также на техническое обучение и техническую помощь, которые предназначены исключительно для Миссии ООН в ДРК или для ее поддержки. В пункте 1 своей резолюции 2136 (2014) СБ ООН постановил, что меры в отношении вооружений не применяются к поставкам вооружений и связанных с ними материальных средств, предназначенным исключительно для поддержки Региональной оперативной группы Африканского союза или применения ею, а также к оказываемой ей помощи и проводимым для нее консультациям или подготовке. Оружейное эмбарго также не распространяется на поставки защитного снаряжения или несмертоносной военной техники, предназначенные исключительно для использования в гуманитарных целях или в целях защиты.

Резолюцией 1596 (2005) Совет Безопасности ввел адресные меры, касающиеся поездок и финансовых операций, в отношении физических и юридических лиц, которые, как было установлено Комитетом, нарушают режим оружейного эмбарго. В последующих резолюциях Совет постепенно расширил критерии, на основании которых адресные санкции могут распространяться на физические или юридические лица, например на политических и военных руководителей, которые препятствуют процессу разоружения, используют детей в вооруженном конфликте или целенаправленно предпринимают действия против детей или женщин в условиях вооруженного конфликта.

Первоначально в состав Группы экспертов по Демократической Республике Конго входило четыре эксперта; членский состав Группы был увеличен Советом Безопасности до пяти экспертов в его резолюции 1596 (2005), а затем вновь был увеличен Советом до шести экспертов в его резолюции 1952 (2010). Срок действия мандата Группы в последний раз был продлен Советом в его резолюции 2528 (2020).

В настоящее время Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1533 (2004) по Демократической Республике Конго («КСБ ДРК»), продолжает осуществлять контроль за соблюдением санкций, введенных Советом Безопасности, с учетом изменений, вносимых последним[14].

ДРК: типы и содержание санкционных ограничений

Санкции	Описание	Изъятия
Оружейное эмбарго	Все государства-члены должны принять необходимые меры для предотвращения прямой или косвенной поставки, продажи и передачи с их территории или их гражданами, либо с использованием водных или воздушных судов, действующих под их флагом, оружия и любых связанных с ним материальных средств, а также предоставления любой помощи, консультаций или подготовки, связанных с военной деятельностью, включая финансирование и оказание финансовой помощи, всем неправительственным субъектам и физическим лицам, действующим на территории ДРК.	Изложено в пункте 21 резолюции 1493 (2003); пункте 2 резолюции 1596 (2005); пунктах 2, 3 и 4 резолюции 1771 (2007); пунктах 2 и 3 резолюции 1807 (2008)
Оружейное эмбарго (уведомления)	Все государства-члены должны заблаговременно уведомлять КСБ ДРК о любых поставках оружия и связанных с ним материальных средств для ДРК или о предоставлении любой помощи, консультаций или подготовки, связанных с военной деятельностью в ДРК [за исключением предусмотренных изъятиями]; уведомления должны содержать всю необходимую информацию, в том числе, при необходимости, о конечном потребителе, предполагаемой дате поставки и маршруте поставок.	Отсутствуют
Запрет на поездки	Все государства-члены обязаны принять необходимые меры для предотвращения въезда на их территорию или транзитного проезда через нее всех лиц, которые указаны КСБ ДРК	Изложено в пунктах 13 и 14 резолюции 1596 (2005); пункте 3 резолюции 1649 (2005);

Санкции	Описание	Изъятия
	как лица, действующие в нарушение оружейного эмбарго; политических и военных руководителей иностранных вооруженных групп, которые препятствуют разоружению и добровольной репатриации или расселению комбатантов, входящих в эти группы; политических и военных руководителей конголезских ополчений, получающих поддержку извне ДРК, которые препятствуют участию подконтрольных им комбатантов в процессах разоружения, демобилизации и реинтеграции; политических и военных руководителей, занимающихся вербовкой или использованием детей в вооруженных конфликтах, и физических лиц, совершающих серьезные нарушения международного права, включая нападения на детей в ситуациях вооруженного конфликта, в том числе убийства, нанесение увечий, сексуальную эксплуатацию, похищения и насильственные перемещения; физических лиц, препятствующих доступу к гуманитарной помощи или ее распределению в восточной части ДРК, а также физических или юридических лиц, поддерживающих незаконные вооруженные группы в восточной части ДРК с помощью незаконной торговли природными ресурсами.	пункте 10 резолюции 1807 (2008) и пункте10 резолюции 2078 (2012)
Замораживание активов	Все государства-члены должны заморозить все денежные средства, другие финансовые активы и экономические ресурсы, находящиеся в собственности или под прямым или косвенным контролем лиц, указанных КСБ ДРК, или находящиеся в распоряжении организаций или под прямым или косвенным контролем любых действующих от их имени или по их указанию лиц; политических и	Изложено в пункте 16 резолюции 1596 (2005) и пункте 12 резолюции 1807 (2008)

Санкции	Описание	Изъятия
	военных руководителей иностранных вооруженных групп, которые препятствуют разоружению и добровольной репатриации или расселению комбатантов, входящих в эти группы; политических и военных руководителей конголезских ополчений, получающих поддержку извне ДРК, которые препятствуют участию подконтрольных им комбатантов в процессах разоружения, демобилизации и реинтеграции; политических и военных руководителей, занимающихся вербовкой или использованием детей в вооруженных конфликтах, и физических лиц, совершающих серьезные нарушения международного права, включая нападения на детей в ситуациях вооруженного конфликта, в том числе убийства, нанесение увечий, сексуальную эксплуатацию, похищения и насильственные перемещения; физических лиц, препятствующих доступу к гуманитарной помощи или ее распределению в восточной части ДРК, а также физических или юридических лиц, поддерживающих незаконные вооруженные группы в восточной части ДРК с помощью незаконной торговли природными ресурсами. Все государства-члены должны обеспечить, чтобы никакие денежные средства, финансовые активы или экономические ресурсы не предоставлялись их гражданами или какими-либо лицами на их территории таким лицам или организациям или в их интересах.	
Транспорт	Все правительства стран региона, и прежде всего правительство ДРК и правительства государств, граничащих с округом Итури и провинциями Киву, должны принять следующие	Отсутствуют

Санкции	Описание	Изъятия
	необходимые меры: a) обеспечить, чтобы воздушные суда эксплуатировались в этом регионе в соответствии с Конвенцией о международной гражданской авиации, подписанной 7 декабря 1944 года в Чикаго, в частности путем проверки действительности авиационных документов и лицензий летчиков; b) немедленно запретить эксплуатацию на своей территории любых воздушных судов, не соответствующую условиям вышеупомянутой Конвенции или стандартам, установленным Международной организацией гражданской авиации, в частности в отношении использования подложных или устаревших документов, уведомить Комитет о принятых в этой связи мерах.	
Таможня	Правительство ДРК, с одной стороны, и правительства государств, граничащих с округом Итури и провинциями Киву, – с другой, должны принимать следующие необходимые меры: a) усиливать, насколько это касается каждого из них, таможенный контроль на границе между округом Итури или провинциями Киву и соседними государствами; b) обеспечивать, чтобы все транспортные средства на их территории не использовались с нарушением мер, принимаемых государствами-членами в соответствии с пунктом 1 резолюции и уведомлять КСБ ДРК о таких действиях.	Отсутствуют

Резолюцией 1807 (2008) КСБ ДРК уполномочен:

- запрашивать у всех государств, особенно государств региона, информацию о шагах, предпринятых ими для эффективного осуществления мер, введенных пунктами 1, 6, 8, 9 и 11 резолюции 1807 (2008), и выполнения положений пунктов 18 и 24 резолюции 1493 (2003), и затем запрашивать у них любую дополнительную информацию, которую он может счесть полезной, в том числе предоставляя государст-

вам, по просьбе КСБ ДРК, возможность направлять представителей для встречи с членами КСБ ДРК в целях более подробного обсуждения соответствующих вопросов;

- рассматривать, принимая затем надлежащие меры, информацию о предполагаемых нарушениях мер, введенных пунктом 1 резолюции 2293 (2016), и информацию о предполагаемой передаче оружия, изложенную в докладах Группы экспертов по вопросу о незаконной эксплуатации природных ресурсов и других богатств Демократической Республики Конго, выявляя при этом, когда это возможно, физических и юридических лиц, которые, согласно сообщениям, причастны к таким нарушениям, а также использовавшиеся воздушные суда или другие транспортные средства;
- представлять Совету периодические доклады о своей работе вместе с замечаниями и рекомендациями, в частности о путях повышения эффективности мер, введенных пунктом 1 резолюции 2293 (2016);
- получать от государств заблаговременные уведомления, направляемые в соответствии с пунктом 5 резолюции 1807 (2008), с тем чтобы информировать Миссию Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК) и правительство Демократической Республики Конго о каждом полученном уведомлении и консультироваться с правительством Демократической Республики Конго и/или направляющим уведомление государством, в зависимости от обстоятельств, относительно проведения проверки соответствия таких поставок мерам, изложенным в пункте 1 резолюции 1807 (2008), и при необходимости принимать решения о любых надлежащих мерах;
- указывать, в соответствии с пунктом 13 резолюции 1807 (2008), лиц и организации, подпадающие под действие мер, изложенных в пунктах 9 и 11 резолюции 1807 (2008), включая воздушные суда и авиакомпании с учетом пунктов 5 и 7 резолюции 1807 (2008), и регулярно обновлять их перечень;
- призывать все соответствующие государства, особенно государства региона, представлять Комитету информацию о мерах, принятых ими для расследования деятельности и судебного преследования физических и юридических лиц, указанных Комитетом в соответствии с подпунктом (e) пункта 15 резолюции 1807 (2008);
- рассматривать просьбы о применении изъятий, предусмотренных в пунктах 10 и 12 резолюции 1807 (2008), и принимать по ним решения;
- издавать инструкции, которые могут быть необходимы для содействия осуществлению положений пунктов 1, 6, 8, 9 и 11 резолюции 1807 (2008).

Комитет СБ по ДРК был первоначально учрежден 31 марта 2004 г. во исполнение резолюции 1533 (2004) для осуществления контроля за соблюдением оружейного эмбарго, применяемого ко всем иностранным и конголезским вооруженным группам и нерегулярным формированиям, действующим в Северном и Южном Киву и Итури, и группам, не являющимся стороной Глобального и всеобъемлющего соглашения в ДРК, в соответствии с резолюцией 1493 (2003) Совета Безопасности.

Совет Безопасности впервые ввел *оружейное эмбарго*, применяемое ко всем иностранным и конголезским вооруженным группам и нерегулярным формированиям, действующим в Северном и Южном Киву и Итури, и группам, не являющимся стороной Глобального и всеобъемлющего соглашения в ДРК от 28 июля 2003 г., приняв резолюцию 1493 (2003). В последующих резолюциях были сформулированы, введены и изменены изъятия из режима оружейного эмбарго. На основании резолюции 1596 (2005) оружейное эмбарго было распространено на любого получателя на территории ДРК, но для правительственных сил были предусмотрены исключения; т.е. все будущие санкционированные поставки вооружений должны были осуществляться только в пункты приема, указанные правительством, в координации с МООНДРК и с заблаговременным уведомлением Комитета. 31 марта 2008 г. в резолюции 1807 (2008) Совет постановил, что оружейное эмбарго больше не будет применяться к правительству ДРК, но будет применяться ко всем неправительственным субъектам и физическим лицам, действующим на территории ДРК.

На основании резолюции 1596 (2005) Совет Безопасности постановил ввести запрет на *поездки отдельных лиц*, а также замораживание активов физических и юридических лиц, обозначенных Комитетом. В пунктах 10 и 12 резолюции 1807 (2008) содержатся изъятия из этих мер. В соответствии с режимом санкций Комитет уполномочен рассматривать вопрос об обозначении физических или юридических лиц на основе критериев, изложенных в пункте 13 резолюции 1596 (2005), пунктах 2(a) и (b) резолюции 1649 (2005), пункте 13 резолюции 1698 (2006), пункте 13(e) резолюции 1807 (2008), пунктах 4(f) и (g) резолюции 1857 (2008), пунктах 4(g), (h) и (i) резолюции 2078 (2012) и пункте 4(j) резолюции 2136 (2014).

Резюме критериев включения в список

Главным критерием для включения в санкционный перечень, изложенным в пункте 7 резолюции 2293 (2016) является участие в совершении действий, подрывающих мир, стабильность или безопасность в Демократической Республике Конго (ДРК), либо поддержка этих действий.

Сюда относится, в частности, следующее:

Критерии	Соответствующая резолюция
Нарушение мер, принятых государствами-членами в соответствии с пунктом 1 резолюции 2293 (2016) (оружейное эмбарго).	Резолюция 2293 (2016), пункт 7, подпункт (a)
Принадлежность к числу политических и военных лидеров действующих в ДРК иностранных вооруженных групп, которые препятствуют разоружению и добровольной репатриации или добровольному расселению комбатантов, входящих в состав этих групп.	Резолюция 2293 (2016), пункт 7, подпункт (b)
Принадлежность к числу политических и военных лидеров конголезских ополченских формирований (включая те, которые получают поддержку из-за пределов ДРК), которые препятствуют участию своих комбатантов в процессах разоружения, демобилизации и реинтеграции.	Резолюция 2293 (2016), пункт 7, подпункт (c)
Вербовка или использование детей в вооруженном конфликте в ДРК в нарушение применимых норм международного права.	Резолюция 2293 (2016), пункт 7, подпункт (d)
Планирование актов, которые представляют собой нарушения или ущемление прав человека или нарушение норм международного гуманитарного права, в зависимости от обстоятельств, руководство такими актами или их совершение в ДРК, включая те акты, которые сопряжены с целенаправленными нападениями на гражданских лиц, в том числе убийства, нанесение увечий, изнасилования и иные акты сексуального насилия, похищения, насильственное перемещение и нападения на школы и больницы.	Резолюция 2293 (2016), пункт 7, подпункт (e)
Воспрепятствование доступу к гуманитарной помощи или ее распределению на территории ДРК.	Резолюция 2293 (2016), пункт 7, подпункт (f)
Оказание поддержки физическим или юридическим лицам, включая вооруженные группы или преступные сети, участвующим в дестабилизирующей деятельности в ДРК посредством незаконной эксплуатации или торговли природными ресурсами, включая золото, ресурсы дикой природы и продукцию на их основе.	Резолюция 2293 (2016), пункт 7, подпункт (g)
Осуществление действий от имени или по указанию фигурирующего в перечне физического или юридического лица либо от имени или по указанию юридического лица, находящегося в собственности или под	Резолюция 2293 (2016), пункт 7, подпункт (h)

Критерии	Соответствующая резолюция
контролем фигурирующего в перечне физического или юридического лица.	
Планирование нападений на миротворцев МООНСДРК или персонал Организации Объединенных Наций, руководство такими нападениями, их спонсирование или участие в их совершении.	Резолюция 2293 (2016), пункт 7, подпункт (i)
Оказание финансовой, материальной или технической поддержки фигурирующему в перечне физическому или юридическому лицу или предоставление ему товаров или услуг.	Резолюция 2293 (2016), пункт 7, подпункт (j)

СУДАН. Комитет Совета Безопасности, сформированный во исполнение резолюции 1591 (2005) по Судану (далее «КСБС»), осуществляет контроль за соблюдением санкций, введенных Советом Безопасности.

Судан: типы и содержание санкционных ограничений

Санкции	Описание	Изъятия
Оружейное эмбарго	Все государства должны принять необходимые меры для предотвращения поставки вооружений и связанных с ними материальных средств всех видов, а также предоставления услуг по технической подготовке или помощи субъектам, действующим в Дарфуре. Все государства должны обеспечивать, чтобы во всех случаях при продаже или поставке в Судан вооружений и связанных с ними материальных средств, не запрещенных резолюциями 1591 (2005) и 1556 (2004), имелась необходимая документация о конечном пользователе, с тем чтобы государства могли удостовериться в том, что любая такая продажа или поставка осуществляется в соответствии с мерами, введенными вышеуказанными резолюциями.	Изложено в пункте 9 резолюции 1556 (2004) и пункте 7 резолюции 1591 (2005), а также обновлено в пункте 9 резолюции 1945 (2010) и пункте 4 резолюции 2035 (2012)
Запрет на поездки	Все государства должны принять необходимые меры для недопуще-	Изложено в пункте 3(d) резолюции

Санкции	Описание	Изъятия
	ния въезда на их территорию или проезда через нее лиц, обозначенных КСБС для целей их внесения в составленный им на основе критериев, изложенных в пункте 3(c) резолюции 1591 (2005), сводный перечень тех, кто подпадает под действие запрета на поездки и положения о замораживании активов.	1591 (2005)
Замораживание активов	Постановляет, что все государства должны заморозить все средства, другие финансовые активы и экономические ресурсы, которые находятся в собственности или под контролем физических лиц, обозначенных Комитетом для целей их внесения в составленный на основе критериев, изложенных в пункте 3(c) резолюции 1591 (2005), сводный перечень тех, кто подпадает под действие запрета на поездки и положения о замораживании активов.	Изложено в пункте 3(e) резолюции 1591 (2005)

В своей резолюции 1556 (2004) Совет Безопасности ввел эмбарго в отношении оружия, распространяющееся на все неправительственные образования и всех физических лиц, включая формирования «Джанджавид», которые действуют в штатах Северный Дарфур, Южный Дарфур и Западный Дарфур в Судане. В своей резолюции 1591 (2005) Совет расширил сферу действия этого эмбарго в отношении оружия, распространив его на все стороны Нджаменского соглашения о прекращении огня и любые другие воюющие стороны в указанных штатах (впоследствии в резолюции 2035 (2012) было подтверждено, что действие эмбарго распространяется и на новые штаты – Восточный и Центральный Дарфур). Также были предусмотрены изъятия из указанных мер.

Помимо этого, в своей резолюции 1591 (2005) Совет Безопасности учредил комитет для контроля за соблюдением эмбарго в отношении оружия и выполнением двух дополнительных мер – запрета на поездки и замораживания активов, – введенных той же резолюцией в отношении физических лиц, которые будут обозначены КСБС на основании изложенных в резолюции критериев. Впоследствии в своей резолюции 2035 (2012) Совет постановил, что критерии для внесения в пе-

речень распространяются также на юридических лиц. В своей резолюции 1672 (2006) Совет указал имена четырех физических лиц, подпадающих под действие запрета на поездки и мер по замораживанию активов.

Процесс обеспечения соблюдения эмбарго был укреплен в резолюции 1945 (2010), в которой Совет Безопасности более четко определил изъятия из этой меры и установил требование обеспечить наличие необходимой документации о конечном пользователе при продаже или поставке в Судан вооружений и связанных с ними материальных средств, не подпадающих под действие эмбарго. Изъятия из эмбарго были позднее обновлены в резолюции 2035 (2012).

Резолюцией 1769 (2007) Совет Безопасности постановил, что Смешанная операция Африканского союза – Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) в рамках своего мандата будет также осуществлять контроль за соблюдением эмбарго в отношении оружия. В своей резолюции 2228 (2015) Совет просил ЮНАМИД прекратить выполнение всех других задач, не связанных с ее пересмотренными стратегическими задачами, которые не включали никаких ссылок на вышеупомянутую функцию по осуществлению контроля. Совет выразил глубокую озабоченность в связи с распространением оружия, в том числе стрелкового оружия и легких вооружений, и просил ЮНАМИД продолжать сотрудничать в этом контексте с Группой экспертов по Судану, чтобы содействовать ее работе. Совет подтвердил свою озабоченность и свою просьбу в резолюции 2363 (2017).

Совет Безопасности своей резолюцией 1591 (2005) учредил Группу экспертов, функционирующую под руководством КСБС, для оказания ему содействия в обеспечении контроля за осуществлением введенных мер и предоставления ему информации о лицах, которые могут быть внесены в санкционный перечень. Состав Группы, которая первоначально состояла из четырех экспертов, был увеличен Советом в его резолюции 1713 (2006) до пяти экспертов. В последний раз мандат Группы был продлен в резолюции 2508 (2020)[15].

Комитет Совета Безопасности, учрежденный во исполнение резолюции 1591 (2005) по Судану, был создан 29 марта 2005 г. для осуществления контроля за соответствующими санкционными мерами и выполнения задач, поставленных Советом Безопасности в пункте 3(a) этой резолюции.

Совет Безопасности впервые ввел *оружейное эмбарго* в отношении неправительственных образований, включая «Джанджавид», и отдельных лиц, действующих в Дарфуре, 30 июля 2004 г. путем принятия резолюции 1556 (2004). Режим санкций был изменен и укреплен путем принятия резолюции 1591 (2005), в которой была расширена сфера ох-

вата оружейного эмбарго, с тем чтобы оно также применялось ко всем сторонам Нджаменского соглашения о прекращении огня и любым другим воюющим сторонам. Соблюдение оружейного эмбарго было далее укреплено резолюцией 1945 (2010) от 14 октября 2010 г.

Резолюцией 1591 (2005) Совет Безопасности ввел *запрет на поездки* (пункт 3(d)) и *замораживание активов* (пункт 3(e)) в отношении физических лиц, обозначенных КСБС. В перечень Комитета в отношении тех, кто подпадает под действие запрета на поездки и положения о замораживании активов, включены четыре физических лица, обозначенных в резолюции 1672 (2006) Совета Безопасности от 25 апреля 2006 г. В резолюции 2035 (2012) от 17 февраля 2012 г. Совет Безопасности постановил, что критерии для внесения в перечень, изложенные в пункте 3(c) резолюции 1591 (2005), применяются также в отношении юридических лиц.

В соответствии с режимом санкций в отношении Судана Комитет уполномочен рассмотреть вопрос о назначениях на основе критериев, содержащихся в пункте 3(c) резолюции 1591 (2005).

Судан: резюме критериев для включения лиц в санкционный перечень

Критерии	Соответствующая резолюция
Лица, которые препятствуют мирному процессу, представляют собой угрозу для стабильности в Дарфуре и регионе, совершают нарушения норм международного гуманитарного права и права в области прав человека или другие злодеяния, нарушают меры, осуществляемые государствами-членами в соответствии с пунктами 7 и 8 резолюции 1556 (2004) и пунктом 7 резолюции 1591 (2005), или несут ответственность за агрессивные военные облеты, о которых идет речь в пункте 6 резолюции 1591 (2005).	Пункт 3(c) резолюции 1591 (2005)

ЛИВИЯ. Комитет Совета Безопасности по Ливии (далее «КСБЛ»), был учрежден 26 февраля 2011 г. во исполнение резолюции 1970 (2011) для осуществления надзора за соблюдением соответствующих санкций (эмбарго на поставки оружия, замораживание активов, запрет на поездки) и выполнения задач, поставленных Советом Безопасности в пункте 24 указанной резолюции. Мандат Комитета был впоследствии расширен резолюцией 1973 (2011) от 17 марта 2011 г. и стал применяться также к мерам, принятым в указанной резолюции (запрет на полеты ливийских самолетов, разрешение на использование всех мер, соответствующих конкретным обстоятельствам, для проведения дос-

мотров). Запрет на полеты ливийских самолетов и разрешение на использование всех мер для проведения досмотров для обеспечения выполнения оружейного эмбарго были отменены резолюцией 2009 (2011) от 16 сентября 2011 г. и резолюцией 2040 (2012) от 12 марта 2012 г. соответственно. 19 марта 2014 г. мандат Комитета был расширен за счет введения мер, обозначенных в резолюции 2146 (2014), в связи с попытками незаконно экспортировать сырую нефть из Ливии. Действие мер, перечисленных в резолюции 2146 (2014), было впоследствии распространено резолюцией 2362 (2017) от 29 июня 2017 г. на нефть, в том числе сырую нефть и продукты нефтепереработки.

Ливия: типы и содержание санкционных ограничений

Санкции	Описание	Изъятия
Оружейное эмбарго	Все государства-члены должны принять необходимые меры для предотвращения продажи или поставки Ливии вооружений и связанных с ними материальных средств всех видов, включая оружие и боеприпасы, военные машины и технику, полувоенное снаряжение и запасные части для вышеперечисленного (за исключением продаж и поставок ливийскому правительству несмертоносных материальных средств и предоставления ему технической помощи, профессиональной подготовки и финансовой помощи); запрещения экспорта Ливией и соответствующего приобретения государствами-членами всех видов вооружений и связанных с ними материальных средств.	– Изложено в пункте 9(b) резолюции 1970 (2011): защитное снаряжение, включая бронежилеты и каски, временно ввозимое в Ливию исключительно для личного пользования персоналом Организации Объединенных Наций, представителями средств массовой информации и сотрудниками гуманитарных организаций и организаций, занимающихся вопросами развития, и связанным с ними персоналом. – Изложено в пункте 9(c) резолюции 1970 (2011): продажа или поставка других вооружений и связанных с ними материальных средств и оказание помощи или предоставление персонала, предварительно санкционированные Комитетом. – Изложено в пункте 13(a) резолюции 2009 (2011), скорректированном пунктом 10 резолюции 2095 (2013) и пунктом 8 резолюции 2174 (2014): смертоносное оружие и связанные с ними материальные средства всех типов, которые

		предназначаются исключительно для оказания помощи ливийским властям в обеспечении безопасности или разоружения: заблаговременное утверждение Комитетом. – Изложено в пункте 13(b) резолюции 2009 (2011): стрелковое оружие, легкие вооружения и связанные с ними материальные средства, временно ввозимые в Ливию исключительно для пользования персоналом Организации Объединенных Наций, представителей средств массовой информации, гуманитарных работников и работников, занимающихся вопросами развития, а также связанного с ними персонала: заблаговременное уведомление Комитета и отсутствие отрицательного решения с его стороны.
Запрет на поездки	Все государства-члены должны принять необходимые меры для предотвращения въезда на их территорию или транзитного проезда через нее всех физических лиц, занесенных в перечень.	Изложено в пункте 16 резолюции 1970 (2011): – поездка, оправданная в силу гуманитарной необходимости/религиозного долга: уведомление Комитета и его согласие; – для осуществления судебного процесса; – поездка, способствующая достижению целей мира и национального примирения в Ливии, а также стабильности в регионе: уведомление Комитета и его согласие; – поездка или транзит, необходимые для содействия миру и стабильности в Ливии: уведомление Комитета в течение 48 часов после принятия государством такого решения.

Замораживание активов и ограничения коммерческой деятельности	Все государства-члены должны заморозить все денежные средства, другие финансовые активы и экономические ресурсы, которые находятся, прямо или косвенно, в собственности или под контролем указанных в перечне физических и юридических лиц; обеспечить, чтобы никаких денежных средств, финансовых активов или экономических ресурсов не предоставлялось таким физическим или юридическим лицам, либо в их пользу; проявлять бдительность при ведении коммерческой деятельности с юридическими лицами Ливии, если государства имеют информацию, которая дает разумные основания полагать, что такая коммерческая деятельность может содействовать насилию и применению силы против гражданского населения.	Изложено в пункте 19 резолюции 1970 (2011): – для покрытия основных расходов: уведомление Комитета и отсутствие отрицательного решения Комитета; – для покрытия чрезвычайных расходов: уведомление Комитета и его согласие; – для удовлетворения судебных, административных или арбитражных решений или постановлений об удержании средств по долговым претензиям: уведомление Комитета. Изложено в пункте 21 резолюции 1970 (2011): – выплаты в пользу третьих лиц по контрактам, заключенным до внесения лиц в перечень: уведомление Комитета. Изложено в пункте 16 резолюции 2009 (2011): – для покрытия расходов на гуманитарные потребности; обеспечения топливом, электричеством и водой строго для использования в гражданских целях; возобновления производства и продажи Ливией углеводородов; создания, функционирования или укрепления органов гражданского управления и гражданской государственной инфраструктуры; содействия возобновлению операций банковского сектора, в том числе в целях оказания поддержки или содействия международной торговле с Ливией: заблаговременные консультации с ливийскими властями, отсутствие возражений со стороны ливийских властей и отсутствие отрицательного решения

		Комитета.
Меры в отношении попыток незаконного экспорта сырой нефти	Государство флага обозначенного судна должно приказать судну не загружать на борт, не перевозить и не сливать нефть, в том числе сырую нефть и продукты нефтепереработки, из Ливии без указания координатора правительства Ливии. Все государства-члены должны запретить судам, обозначенным Комитетом, заходить в их порты. Все государства-члены должны запретить предоставление бункеровочных услуг, таких как предоставление топлива или предметов снабжения, или иных услуг обозначенным судам. Все государства-члены должны запретить производить какие-либо финансовые операции в отношении нефти из Ливии, находящейся на борту обозначенных судов.	Изложено в пункте 12 резолюции 2146 (2014), обновлено и дополнено в пункте 2 резолюции 2362 (2017): Комитет может делать изъятия из некоторых или всех мер, если это может оказаться необходимым и уместным. Изложено в пункте 10(b) резолюции 2146 (2014): Государства могут разрешать заходить в их порты, когда такой заход необходим для проведения инспекции, в случае возникновения чрезвычайной ситуации или в случае возвращения в Ливию. Изложено в пункте 10(c) резолюции 2146 (2014): Предоставление бункеровочных услуг, таких как предоставление топлива или предметов снабжения, или иных услуг судам допускается, если это необходимо для гуманитарных целей или в случае возвращения в Ливию; в этом случае государства-члены должны уведомлять Комитет.

В состав Комитета входят все 15 членов Совета Безопасности, и Комитет принимает решение на основе консенсуса. Поддержку работе Комитета оказывает Группа экспертов. КСБЛ уполномочен:

- осуществлять контроль за выполнением санкций;
- обозначать физических лиц, которые подпадают под действие запрета на поездки и положения о замораживании активов, и рассматривать просьбы об изъятиях из санкционных мер;
- разрабатывать такие руководящие принципы, которые могут быть необходимы для содействия осуществлению санкций;
- в течение 30 дней представить Совету Безопасности первый доклад о своей работе и впоследствии представлять доклады по мере необходимости по усмотрению Комитета;

- содействовать диалогу между Комитетом и заинтересованными государствами-членами, в частности данного региона, в том числе путем приглашения представителей таких государств для встречи с Комитетом в целях обсуждения хода осуществления санкций;
- запрашивать у всех государств любую информацию, которую он может счесть полезной, в отношении действий, предпринятых ими для эффективного осуществления санкций;
- рассматривать и принимать соответствующие меры по информации относительно предполагаемых нарушений или невыполнения санкций;
- обозначать суда для применения некоторых или всех мер в отношении попыток незаконного экспорта нефти, в том числе сырой нефти и продуктов нефтепереработки.

Эмбарго на поставки оружия является двусторонним. Меры по обеспечению соблюдения оружейного эмбарго были усилены в период с марта по сентябрь 2011 г. когда Совет Безопасности разрешил проведение досмотров. Резолюцией 2009 (2011) от 16 сентября 2011 г. Совет Безопасности смягчил оружейное эмбарго, разрешив передачу оружия и связанных с ним материальных средств всех типов, которые предназначены исключительно для оказания помощи ливийским властям в обеспечении безопасности или разоружения и о которых Комитет был уведомлен и не принял отрицательного решения. То же самое относится к стрелковому оружию, легким вооружениям и связанным с ними материальным средствам, временно ввозимым в Ливию исключительно для пользования персоналом Организации Объединенных Наций, представителями средств массовой информации, гуманитарными работниками и работниками, занимающимися вопросами развития, а также связанным с ними персоналом. Резолюцией 2095 (2013) Совет далее смягчил оружейное эмбарго в отношении несмертоносного военного снаряжения. В резолюции 2144 (2014) Совет подчеркнул необходимость соблюдения условий поставок вооружений, включая обеспечение того, чтобы вооружения передавались только обозначенным конечным пользователям и оставались у них. В резолюции 2174 (2014) Совет ужесточил оружейное эмбарго.

Резолюцией 1970 (2011) и резолюцией 1973 (2011) Совет Безопасности постановил ввести отдельные *целенаправленные санкции* (запрет на поездки физических лиц и замораживание активов физических и юридических лиц, указанных в приложениях к резолюциям или обозначенных КСБЛ). В пунктах 16 и 19 резолюции 1970 (2011), а также в пункте 16 резолюции 2009 (2011) содержатся изъятия из таких мер.

Меры по замораживанию активов, ранее распространявшиеся на шесть субъектов (Центральный банк Ливии, Ливийское инвестиционное управление, Иностранный банк Ливии, Ливийский африканский инвестиционный портфель, Ливийская национальная нефтяная корпорация, нефтяная компания «Зуэйтина»), в настоящее время применяются в отношении денежных средств, других финансовых активов и экономических ресурсов, содержавшихся за пределами Ливии до 16 сентября 2011 г., двух организаций – Ливийского инвестиционного управления (ЛИУ) и Ливийского африканского инвестиционного портфеля (ЛИАП). В резолюции 2040 (2012) и последующих резолюциях Совет Безопасности поручил КСБЛ в консультации с ливийскими властями на постоянной основе проводить обзор остальных мер в отношении данных организаций и постановил, что КСБЛ должен в консультации с ливийскими властями отменить санкции в отношении этих субъектов, как только это будет практически целесообразно.

Резолюцией 1973 (2011) Совет Безопасности расширил сферу замораживания активов, включив в нее требование о проявлении бдительности при ведении коммерческой деятельности с юридическими лицами Ливии, если государства имеют информацию, которая дает разумные основания полагать, что такая коммерческая деятельность может содействовать насилию и применению силы против гражданского населения.

Резолюцией 2146 (2014) Совет Безопасности постановил ввести меры в отношении попыток незаконного экспорта сырой нефти на судах, обозначенных КСБЛ. Действие этих мер было впоследствии распространено резолюцией 2362 (2017) на нефть, в том числе сырую нефть и продукты нефтепереработки. Пункт 12 резолюции 2146 (2014) разрешает КСБЛ делать изъятия из этих мер. КСБЛ уполномочен на индивидуальной основе обозначать суда на предмет применения к ним некоторых или всех мер, предусмотренных в пункте 10 резолюции 2146 (2014), на срок продолжительностью один год, причем этот срок может быть продлен на основании пункта 2 резолюции 2509 (2020).

В резолюциях 2174 (2014), 2213 (2015), 2362 (2017) и 2441 (2018) Совет расширил и далее конкретизировал критерии для включения в перечень лиц или организаций, на которые распространяются запрет на поездки и замораживание активов.

КСБЛ уполномочен рассматривать вопрос об обозначении физических или юридических лиц на основе критериев, содержащихся в пункте 22 резолюции 1970 (2011), пункте 23 резолюции 1973 (2011), пункте 11 резолюции 2146 (2014), пункте 4 резолюции 2174 (2014), пункте 11 резолюции 2213 (2015), пункте 11 резолюции 2362 (2017) и пункте 11 резолюции 2441 (2018)[16].

Ливия: резюме критериев для включения лиц в санкционный перечень

Критерии	Соответствующая резолюция
Физические и юридические лица, отдающие распоряжения о совершении серьезных нарушений прав человека в Ливии, контролирующие или иным образом направляющие соответствующие действия либо имеющие к этому отношение, в том числе планирующие и осуществляющие нападения на гражданское население и объекты, отдающие приказы и распоряжения об осуществлении таких нападений, в том числе воздушных бомбардировок, в нарушение норм международного права либо имеющие к этому отношение.	Пункт 22(a) резолюции 1970 (2011)
Лица, действующие в интересах, от имени или по указанию физических или юридических лиц, определенных выше.	Пункт 22(b) резолюции 1970 (2011)
Физические или юридические лица, совершившие нарушения или оказавшие содействие в уклонении от выполнения положений резолюции 1970 (2011), в частности эмбарго на поставки оружия, или оказавшие содействие в этом другим лицам.	Пункт 23 резолюции 1973 (2011) и пункт 11(e) резолюции 2213 (2015)
В условиях попыток незаконного вывоза или незаконного вывоза сырой нефти из Ливии Комитет может на индивидуальной основе обозначать суда на предмет применения к ним некоторых или всех мер, предусмотренных в пункте 10 резолюции 2146 (2014), на 90-дневный срок, который может продлеваться Комитетом.	Пункт 11 резолюции 2146 (2014)
Планирование, направление или совершение действий, нарушающих применимые международные нормы в области прав человека или международного гуманитарного права, или действий, представляющих собой посягательства на права человека в Ливии.	Пункт 4(a) резолюции 2174 (2014) и пункт 11(a) резолюции 2213 (2015)
Нападения на любые аэропорты, сухопутные или морские порты в Ливии, или на ливийские государственные учреждения или объекты, или на любое иностранное представительство в Ливии.	Пункт 4(b) резолюции 2174 (2014) и пункт 11(b) резолюции 2213 (2015)
Оказание поддержки вооруженным группам или преступным сетям посредством незаконной эксплуатации нефти или каких-либо других природных ресурсов в Ливии.	Пункт 4(c) резолюции 2174 (2014) и пункт 11(c) резолюции 2213 (2015)

Критерии	Соответствующая резолюция
Действия в интересах, или от имени, или по поручению лица или организации, включенного в перечень.	Пункт 4(c) резолюции 2174 (2014) и пункт 11(f) резолюции 2213 (2015)
Применение угроз или принуждения в отношении ливийских государственных финансовых учреждений и Ливийской государственной нефтяной компании или участие в совершении любых действий, которые могут повлечь за собой хищение ливийских государственных средств и привести к такому хищению.	Пункт 11(d) резолюции 2213 (2015)
Планирование и спонсирование нападений на персонал Организации Объединенных Наций, включая членов Группы экспертов, равно как руководство такими нападениями и участие в них.	Пункт 11 резолюции 2362 (2017)
Планирование и совершение действий с применением сексуального и гендерного насилия и руководство такими действиями.	Пункт 11 резолюции 2441 (2018)

Россия неоднократно указывала на то, что со стороны участников коалиционной операции НАТО в Ливии была допущена недопустимо расширительная трактовка резолюции 1973 СБ ООН, и тем самым фактически грубо нарушен выданный СБ ООН мандат. Это привело к многочисленным жертвам среди мирных жителей и серьезному ущербу социально-экономической инфраструктуре Ливии в результате массированных ракетно-бомбовых ударов натовской авиации. «НАТО, взявшись за выполнение мандата СБ ООН по защите гражданского населения в Ливии, по сути, вступило в войну в поддержку одной из сторон военного конфликта, – отмечал министр иностранных дел РФ Сергей Лавров. – НАТО грубо нарушило эмбарго на поставки оружия, решало задачи смены режима в Ливии, что лишь умножило человеческие жертвы». Однако бывший в то время Генеральным секретарем ООН Пан Ги Мун настаивал на том, что военная операция НАТО в Ливии «осуществлялась строго в рамках мандата, установленного резолюцией 1973 Совета Безопасности ООН»[17].

ГВИНЕЯ-БИСАУ. Комитет Совета Безопасности, сформированный во исполнение резолюции 2048 (2012) по Гвинее-Бисау (далее «КСБГБ»), осуществляет контроль за соблюдением санкций, введенных Советом Безопасности.

Гвинея-Бисау: типы и содержание санкционных ограничений

Санкции	Описание	Изъятия
Запрет на поездки	Все государства обязаны принять необходимые меры для предотвращения въезда на их территорию или транзитного проезда через нее физических лиц, указанных КСБГБ для включения в его сводный перечень тех, кто подпадает под действие запрета на поездки на основе критериев, указанных в пунктах 6–8 резолюции 2048 (2012).	Изложено в пункте 5 резолюции 2048 (2012)

В пункте 4 резолюции 2048 (2012) от 18 мая 2012 г. Совет Безопасности ввел ограничения на поездки в отношении пяти указанных в ней физических лиц с момента ее принятия, а 18 июля 2012 г. КСБГБ утвердил включение в этот список еще шести человек, на которых распространяется запрет на поездки, установленный в пункте 4 этой резолюции. В конце отчетного периода в перечне содержались фамилии 11 физических лиц, на которые распространяется запрет на поездки.

В пункте 9 своей резолюции 2048 (2012) Совет учредил КСБГБ по санкциям: а) для контроля за выполнением мер, предусмотренных в пункте 4 этой резолюции; б) для обозначения физических лиц, подпадающих под действие мер, вводимых пунктом 4, и рассмотрения просьб о предоставлении изъятий в соответствии с пунктом 5 этой резолюции; в) для разработки таких руководящих принципов, которые могут быть необходимы для содействия осуществлению мер, изложенных в этой резолюции; г) для представления Совету в 30-дневный срок первого доклада о своей работе и последующих докладов по усмотрению КСБГБ; д) для поощрения диалога между КСБГБ и заинтересованными государствами-членами и международными, региональными и субрегиональными организациями, в частности находящимися в этом регионе, в том числе путем приглашения представителей таких государств или организаций для встречи с КСБГБ в целях обсуждения хода осуществления этих мер; е) для запрашивания у всех государств и международных, региональных и субрегиональных организаций любой информации, которую они могут счесть полезной, в отношении предпринимаемых ими шагов для эффективного осуществления предусмотренных в этой резолюции мер; и ж) для изучения информации в связи с сообщениями о нарушениях либо невыполнении мер, предусмотренных в этой резолюции, и принятия соответствующих мер[18].

Гвинея-Бисау: резюме критериев для включения лиц в санкционный перечень[19]

Критерии	Соответствующая резолюция
Стремление помешать восстановлению конституционного порядка или осуществление действий, которые подрывают стабильность в Гвинее-Бисау, в частности теми лицами, которые играли ведущую роль в государственном перевороте 12 апреля 2012 г. и которые ставят перед собой цель своими действиями подорвать законность, ограничить верховенство гражданской власти и усугубить безнаказанность и нестабильность в стране.	Пункт 6(a) резолюции 2048 (2012)
Действия в интересах, от имени или по указанию или иная поддержка или финансирование физических лиц, указанных в пункте 6(a).	Пункт 6(b) резолюции 2048 (2012)

ЦЕНТРАЛЬНОАФРИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА. Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 2127 (2013) по Центральноафриканской Республике (ЦАР), был создан 5 декабря 2013 г. для осуществления контроля за соблюдением соответствующих санкционных мер (оружейное эмбарго) и выполнения задач, указанных Советом Безопасности в пункте 57 той же резолюции. Согласно пунктам 30 и 32 резолюции 2134 (2014) Совет Безопасности ввел далее, соответственно, запрет на поездки и меры по замораживанию активов.

В резолюции 2536 (2020) Совет постановил, что мандат КСБЦАР распространяется на меры, срок действия которых был продлен той же резолюцией до 31 июля 2021 г.

ЦАР: типы и содержание санкционных ограничений

Санкции	Описание	Изъятия
Оружейное эмбарго	До 31 июля 2021 г. государства-члены продолжают принимать необходимые меры для недопущения прямой или косвенной поставки, продажи или передачи ЦАР – со своей территории, через свою территорию или своими гражданами либо с использованием морских или воздушных судов под своим флагом – вооружений и связанных с ними материальных средств всех типов, включая оружие и боепри-	Пункт 1(a)– (i) резолюции 2536 (2020)

Санкции	Описание	Изъятия
	пасы, военные машины и имущество, полувоенное имущество и запасные части ко всему вышеупомянутому, а также технической помощи, обучения, финансовой или иной помощи, связанной с военной деятельностью или с предоставлением, техническим обслуживанием или использованием любых вооружений и связанных с ними материальных средств, включая предоставление вооруженного наемного персонала, независимо от страны происхождения.	
	Все государства-члены уполномочены и обязаны в случае обнаружения запрещенных предметов конфисковать, регистрировать и утилизировать (в частности, путем уничтожения, приведения в негодность, складирования или передачи государству, не являющемуся государством происхождения или назначения, для утилизации) предметы, поставка, продажа, передача или экспорт которых запрещены, и все государства-члены должны сотрудничать в рамках таких усилий.	Пункт 2 резолюции 2399 (2018), действие которого было продлено в пункте 3 резолюции 2536 (2020)
	Вооружения и другие связанные с ними смертоносные средства, продаваемые или поставляемые силам безопасности ЦАР исключительно для целей их становления, не подлежат перепродаже, передаче или предоставлению в распоряжение какому бы то ни было физическому или юридическому лицу, не состоящему на службе сил безопасности ЦАР или государства-члена, осуществляющего продажу или поставку.	Пункт 5 резолюции 2488 (2019), действие которого было продлено в пункте 3 резолюции 2536 (2020)
Запрет на поездки	До 31 июля 2021 г. все государства-члены должны продолжать принимать необходимые меры для недопущения въезда на их территорию или транзитного проезда через нее физических лиц, включенных КСБЦАР в санкци-	Пункт 14 резолюции 2399 (2018), действие которого было продлено в пункте 4 резолюции 2536(2020)

Санкции	Описание	Изъятия
	онный перечень, при том условии, что ничто в данном пункте не обязывает государство отказывать во въезде на свою территорию своим собственным гражданам; к правительству ЦАР был обращен призыв активизировать сотрудничество и обмен информацией с другими государствами в этой области.	
Замораживание активов	До 31 июля 2021 г. все государства-члены должны продолжать незамедлительно замораживать все денежные средства, другие финансовые активы и экономические ресурсы, которые имеются на их территории и находятся прямо или косвенно в собственности или под контролем физических или юридических лиц, включенных КСБЦАР в санкционный перечень, либо физических или юридических лиц, действующих от их имени или по их указанию, либо юридических лиц, находящихся в их собственности или под их контролем, и постановляет далее, что все государства-члены должны продолжать обеспечивать, чтобы никто из их граждан или любых физических или юридических лиц на их территории не предоставлял никаких денежных средств, финансовых активов или экономических ресурсов физическим или юридическим лицам, включенным Комитетом в санкционный перечень, либо в их пользу.	Пункты 17(a)–(c), 18 и 19 резолюции 399 (2018), действие которых было продлено в пункте 4 резолюции 2536 (2020)

В резолюции 2127 (2013) Совет Безопасности ввел всеобщее и полное *оружейное эмбарго* в отношении Центральноафриканской Республики и учредил комитет, которому поручено, в частности, следить за осуществлением санкционных мер. В той же резолюции Совет учредил группу экспертов, работающую под руководством Комитета.

Впоследствии в своей резолюции 2134 (2014) Совет Безопасности ввел дополнительные меры, а именно *запрет на поездки и меры по за-*

мораживанию активов в отношении физических лиц и организаций, обозначенных Комитетом в соответствии с критериями для включения в перечень, изложенными в пунктах 36 и 37 указанной резолюции. В обеих резолюциях предусмотрены изъятия из режима мер и критерии для включения в перечень. В своей резолюции 2507 (2020) Совет постановил, что оружейное эмбарго больше не распространяется на осуществляемые с предварительным уведомлением Комитета поставки небоевых военных машин и военных машин, оснащенных оружием калибра не свыше 14,5 мм.

В резолюции 2536 (2020) СБ ООН постановил, что оружейное эмбарго больше не распространяется на осуществляемые с предварительным уведомлением Комитета поставки небоевых военных машин и военных машин, оснащенных оружием калибра не свыше 14,5 мм, и запасных частей к ним, а также на поставки РПГ и боеприпасов, специально предназначенных для такого оружия, и предоставление соответствующей помощи силам безопасности Центральноафриканской Республики, включая государственные гражданские правоохранительные органы.

В состав Группы экспертов по Центральноафриканской Республике входят пять экспертов. В последний раз срок действия мандата Группы продлевался резолюцией 2536 (2020)[20].

ЦАР: резюме критериев для включения лиц в санкционный перечень[21]

Критерии	Соответствующая резолюция
Совершение или поддержка действий, подрывающих мир, стабильность или безопасность в ЦАР, включая действия, угрожающие переходным соглашениям или нарушающие их, либо угрожающие или препятствующие процессу стабилизации и примирения, либо разжигающие насилие.	Пункт 20 резолюции 2399 (2018)
Действия в нарушение оружейного эмбарго, введенного пунктом 54 резолюции 2127 (2013) и продленного пунктом 1 настоящей резолюции, либо прямая или косвенная поставка, продажа или передача вооруженным группам или преступным сетям в ЦАР, либо получение оружия или любых связанных с ним материальных средств или же любых технических консультаций, обучения или помощи, включая финансирование и финансовую помощь, в связи с насильственными действиями вооруженных групп или преступных сетей в ЦАР.	Пункт 21(a) резолюции 2399 (2018)
Причастность к планированию актов, которые нарушают применимые международные нормы в области прав	Пункт 21(b) резолюции 2399(2018)

Критерии	Соответствующая резолюция
человека или нормы международного гуманитарного права либо представляют собой ущемление или нарушение прав человека, к руководству такими актами или к их совершению в ЦАР, причем к числу таких актов относятся целенаправленные нападения на гражданских лиц, нападения на этнической или религиозной почве, нападения на гражданские объекты, включая административные центры, судебные здания, школы и больницы, а также похищения и насильственное перемещение людей.	
Причастность к планированию актов сексуального и гендерного насилия, к руководству такими актами или их совершению на территории ЦАР.	Пункт 21(c) резолюции 2399 (2018)
Вербовка или использование детей в вооруженном конфликте в ЦАР в нарушение применимых норм международного права.	Пункт 21(d) резолюции 2399 (2018)
Оказание поддержки вооруженным группам или преступным сетям путем незаконной эксплуатации в ЦАР природных ресурсов, включая алмазы, золото, ресурсы дикой природы и продукцию на их основе, или торговли природными ресурсами из ЦАР.	Пункт 21(e) резолюции 2399 (2018)
Воспрепятствование доставке гуманитарной помощи в ЦАР либо доступу к такой помощи или ее распределению в ЦАР.	Пункт 21(f) резолюции 2399 (2018)
Причастность к планированию нападений на миссии ООН или структуры международного присутствия по безопасности, в том числе на МИНУСКА, миссии Европейского союза по подготовке и поддерживающие их французские силы, развернутые в соответствии с условиями, предусмотренными пунктом 65 резолюции 2387 (2017), а также на персонал гуманитарных организаций, к руководству такими нападениями, к их спонсированию или к их совершению.	Пункт 21(g) резолюции 2399 (2018)
Осуществление руководства какой-либо структурой, которая включена Комитетом в перечень, или оказание ей поддержки или выполнение действий в интересах или от имени, или по указанию такой структуры.	Пункт 21(h) резолюции 2399 (2018)

ЮЖНЫЙ СУДАН. В конце 2013 г. борьба за власть между президентом Салвой Кииром и тогдашним первым вице-президентом Риеком Машаром привела к началу вооруженных столкновений по всей

стране и серьезным гуманитарным последствиям. Совет Безопасности ООН в 2015 г. ввел санкции против лиц и организаций, подрывающих мирный и политический процессы в Южном Судане. В 2018 г. было объявлено эмбарго на поставки оружия в Южный Судан. Ограничительные меры продлевались уже несколько раз. За осуществлением мер, предусмотренных санкциями Совета Безопасности, следит Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 2206 (2015) по Южному Судану (далее «Комитет»).

Южный Судан: типы и содержание санкционных ограничений

Санкции	Описание	Изъятия
Запрет на поездки	Постановляет, что все государства-члены должны принять необходимые меры для недопущения въезда на их территорию или транзита через нее физических лиц, внесенных Комитетом в санкционный перечень, при том условии, что ничто в настоящем пункте не обязывает государство отказывать во въезде на свою территорию своим собственным гражданам.	Изложены в пункте 11 резолюции 2206 (2015)
Замораживание активов	Постановляет, что все государства-члены должны незамедлительно заморозить все денежные средства, другие финансовые активы и экономические ресурсы, которые имеются на их территории и находятся, прямо или косвенно, в собственности или под контролем физических лиц или организаций, внесенных Комитетом в санкционный перечень, либо физических лиц или организаций, действующих от их имени или по их указанию, либо организаций, которые находятся в их собственности или под их контролем, и постановляет далее, что на этот первоначальный период все государства-члены должны обеспечить, чтобы никто из их граждан или любых лиц на их территории не предоставлял таких или любых других денежных средств, финансовых активов или экономических ресурсов прямо или косвенно в пользу таких лиц.	Изложены в пункте 13, 14 и 15 резолюции 2206 (2015)

В состав Комитета входят все 15 членов Совета Безопасности, и Комитет принимает решение на основе консенсуса. В настоящее время Председателем Комитета на период, заканчивающийся 31 декабря 2021 г., является Его Превосходительство г-н Данг Динь Куи (Вьетнам). Двумя заместителями Председателя в 2021 г. являются Ирландия и Мексика. Комитет готовит ежегодные доклады о своей деятельности. Порядок работы Комитета определяется его руководящими принципами. Об официальных и неофициальных заседаниях Комитета объявляется в Журнале Организации Объединенных Наций. Поддержку работе Комитета оказывает Группа экспертов по Южному Судану.

Комитет уполномочен:

- осуществлять контроль над выполнением мер, предусмотренных в пунктах 9 и 12 резолюции 2206 (2015) и пункте 4 резолюции 2428 (2018) в целях усиления, содействия осуществлению и повышения эффективности реализации этих мер государствами-членами;
- осуществлять сбор и рассмотрение информации, касающейся физических лиц и организаций, которые могут совершать действия, указанные в пунктах 14, 15 и 16 резолюции 2521 (2020);
- определять физические лица, подпадающие под действие мер, введенных в соответствии с пунктом 9 выше, и рассматривать просьбы о предоставлении изъятий в соответствии с пунктом 11 выше;
- определять физические лица и организации, подпадающие под действие мер, введенных в соответствии с пунктом 12 выше, и рассматривать просьбы о предоставлении изъятий в соответствии с пунктом 13 выше;
- разрабатывать такие руководящие принципы, которые могут потребоваться для содействия осуществлению введенных выше мер;
- представлять Совету Безопасности доклад о своей работе по усмотрению Комитета;
- поощрять диалог между Комитетом и заинтересованными государствами-членами, в частности государствами-членами, расположенными в этом регионе, в том числе путем приглашения представителей таких государств для встречи с членами Комитета в целях обсуждения хода осуществления мер;
- запрашивать у всех государств любую информацию, которую он может счесть полезной, в отношении шагов, предпринимаемых ими для эффективного осуществления введенных мер;
- изучать информацию в связи с сообщениями о нарушениях или невыполнении мер, предусмотренных в настоящей резолюции, и принимать соответствующие меры.

Южный Судан: резюме критериев включения в санкционный перечень

Критерии	Соответствующая резолюция
Ответственность за действия или меры, представляющие угрозу для мира, безопасности или стабильности Южного Судана, или причастность к таким действиям или мерам, либо участие, прямое или косвенное, в осуществлении таких действий или мер.	Пункт 14 резолюции 2521 (2020)
Действия или меры, целью или следствием которых является распространение или продление конфликта в Южном Судане либо препятствование примирению или мирным переговорам или процессам, включая нарушения Соглашения о прекращении боевых действий.	Пункт 15(a) резолюции 2521 (2020)
Действия или меры, представляющие угрозу для переходных соглашений или подрывающие политический процесс в Южном Судане.	Пункт 15(b) резолюции 2521 (2020)
Планирование актов, представляющих собой нарушения применимых норм международного права прав человека или международного гуманитарного права, или актов, представляющих собой нарушения прав человека, в Южном Судане, руководство совершением таких актов или их совершение.	Пункт 15(c) резолюции 2521 (2020)
Целенаправленные действия, направленные против гражданских лиц, включая женщин и детей, в виде совершения актов насилия (включая убийства, нанесение увечий, пытки и изнасилования), похищений, насильственных исчезновений, насильственного перемещения и нападений на школы, больницы, религиозные объекты и места, в которых укрываются гражданские лица, или актов, представляющих собой серьезные нарушения или ущемления прав человека либо нарушения норм.	Пункт 15(d) резолюции 2521 (2020)
Планирование, руководство организацией и совершение актов с применением сексуального и гендерного насилия в Южном Судане.	Пункт 15(e) резолюции 2521 (2020)
Использование или вербовка детей вооруженными группами или вооруженными силами в условиях вооруженного конфликта в Южном Судане.	Пункт 15(f) резолюции 2521 (2020)
Препятствование деятельности международных миротворческих, дипломатических и гуманитарных миссий в Южном Судане, включая деятельность	Пункт 15(g) резолюции 2521 (2020)

Критерии	Соответствующая резолюция
механизма ИГАД по наблюдению и контролю и доставку или распределение гуманитарной помощи либо доступ к ней.	
Нападения на миссии Организации Объединенных Наций, международные силы безопасности и другие миротворческие операции или гуманитарный персонал.	Пункт 15(h) резолюции 2521 (2020)
Действия в интересах или от имени, напрямую или опосредованно, физического лица или организации, которые были внесены Комитетом в санкционный перечень.	Пункт 15(i) резолюции 2521 (2020)
Физические лица, участвующие в осуществлении действий или мер, целью или следствием которых является расширение или затягивание конфликта в Южном Судане, могут быть включены в перечень лиц, на которых распространяется действие мер в отношении поездок и финансовых активов.	Пункт 16 резолюции 2521 (2020) и пункт 15 резолюции 2577 (2021)

[1] Санкции Совета Безопасности. *Совет Безопасности ООН*. https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/information (дата обращения 31.07.2021).

[2] Allied Democratic Forces (ADF). *United Nations Security Council*. https://un.org/securitycouncil/sanctions/1533/materials/summaries/entity/allied-democratic-forces-%28adf%29 (дата обращения 31.12 2020).

[3] Olukya G. (2013) Uganda rebels in DRC recruit child soldiers. *The African Report*. 23.08.2013. https://www.theafricareport.com/5397/uganda-rebels-in-drc-recruit-child-soldiers/ (дата обращения 31.12 2020).

[4] Allied Democratic Forces (ADF). *United Nations Security Council*. https://www.un.org/securitycouncil/sanctions/1533/materials/summaries/entity/allied-democratic-forces-%28adf%29 (дата обращения 31.12 2020).

[5] Ibid.

[6] M23. *Совет Безопасности ООН*. https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/1533/materials/summaries/entity/m23 (дата обращения 31.12 2020).

[7] UGANDA COMMERCIAL IMPEX (UCI) LTD. *United Nations Security Council*. https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/1533/materials/summaries/entity/uganda-commercial-impex-%28uci%29-ltd (дата обращения 31.08 2021).

[8] António Injai. *Совет Безопасности ООН*. https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/2048/sanctions-list-materials/summaries/individual/ant%C3%B3 nio-injai (дата обращения 31.07.2021).

[9] Санкции Совета Безопасности. *Совет Безопасности ООН*. https://un.org/securitycouncil/ru/sanctions/information (дата обращения 31.12 2020).

[10] Там же.

[11] Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 2374 (2017) по Мали. *Совет Безопасности ООН*. https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/2374#current_measures (дата обращения 31.12 2020).

[12] Комитет Совета Безопасности, в соответствии с резолюцией 751 (1992) по Сомали. *Совет Безопасности ООН*. https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/751 (дата обращения 31.12 2020).

[13] Доклад Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 751 (1992) по Сомали. UNDOC S/2020/1215 от 31.12.2020. *Совет Безопасности ООН*. https://www.undocs.org/ru/S/2020/1215 (дата обращения 31.12 2020).

[14] Доклад Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1533 (2004) по Демократической Республике Конго. UNDOC S/2020/1214 от 31.12.2020. *Совет Безопасности ООН*. https://www.undocs.org/ru/S/2020/1214 (дата обращения 31.07.2021).

[15] Доклад Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1591 (2005) по Судану. UNDOC S/2020/1209 от 31.12.2020. *Совет Безопасности ООН*. https://www.undocs.org/ru/S/2020/1209 (дата обращения 31.12 2020).

[16] Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1970 (2011) по Ливии. *Совет Безопасности ООН*. https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/1970 (дата обращения 31.08 2021).

[17] Военная операция НАТО в Ливии осуществлялась в рамках мандата, установленного резолюцией 1973 СБ ООН (2011) *ТАСС*. 14.12.2011. https://tass.ru/arhiv/522042 (дата обращения 31.12 2020).

[18] Доклад Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 2048 (2012) по Гвинее-Бисау. UNDOC S/2013/779 от 30.12.2013. *Совет Безопасности ООН*. https://www.undocs.org/ru/S/2013/779 (дата обращения 31.08 2021).

[19] Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 2048 (2012) по Гвинее-Бисау. *Совет Безопасности ООН*. https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/2048 (дата обращения 31.12 2020).

[20] Доклад Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 2127 (2013) по Центральноафриканской Республике. UNDOC S/2020/1251 от 31.12.2020. *Совет Безопасности ООН*. https://www.undocs.org/ru/S/2020/1251 (дата обращения 31.12 2020).

[21] Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 2127 (2013) по Центральноафриканской Республике. *Совет Безопасности ООН*. https://un.org/securitycouncil/ru/sanctions/2127 (дата обращения 31.12 2020).

Глава 5

СПЕЦИФИКА ДЕЙСТВУЮЩИХ САНКЦИОННЫХ РЕЖИМОВ В АФРИКЕ: САНКЦИИ АФРИКАНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Санкции Африканского Союза

Субрегиональные санкции

СПЕЦИФИКА ДЕЙСТВУЮЩИХ САНКЦИОННЫХ РЕЖИМОВ В АФРИКЕ: САНКЦИИ АФРИКАНСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

5.1. Санкции Африканского Союза

Санкции в отношении стран Африки, инициируемые Африканским Союзом (АС), международной организацией, объединяющей все суверенные государства континента, реже освещаются в СМИ и анализируются в исследовательской литературе. Не будет преувеличением сказать, что, несмотря на наличие четко регулирующей их использование и доступной для изучения правовой базы, а также значительного числа пригодных для эмпирического анализа случаев применения, «санкции африканцев против африканцев» оказываются объектом научных изысканий или экспертных дискуссий не столь часто, как «антиафриканские» санкции развитых стран.

Использование различного рода санкций сравнительно новый инструмент для панафриканской организации. Во времена существования предшественницы Африканского Союза Организации Африканского Единства (ОАЕ), практики использования санкций странами континента в отношении других африканских государств не существовало. Не было иных коллективных санкционных режимов кроме обязательных для всех санкций, вводимых согласно резолюциям Совета Безопасности ООН.

Тяга к использованию угрозы санкций начала проявляться только к самому концу Холодной войны. Да и то, сами предлагаемые в этом контексте меры не были действительно жесткими и предусматривались в качестве наказания лишь за единственную, хотя и сильно обострившуюся к этому времени проблему ОАЕ – несвоевременную уплату членских взносов в бюджет организации. Обсуждение этого вопроса тянулось с 1973 г., не приводя к каким бы то ни было практическим решениям[1]. Однако, в июле 1990 г. Совет Министров ОАЕ принял обязывающее процедурное постановление о том, что страны-члены, чья задолженность равнялась или превышала сумму, причитающуюся за два завершившихся финансовых года, не должны участвовать ни в голосовании, ни в принятии решений ОАЕ, а также будут лишены права выступать на заседаниях ОАЕ; выдвигать кандидатов на должности ОАЕ; и представлять кандидатов в руководящие органы ОАЕ[2]. Для реализации этих нововведений при Совете министров ОАЕ в качестве вспомогательного органа была создана Мандатная комиссия.

Описанные дисциплинарные меры по своему юридическому содержанию, однако, не были тождественны коллективным санкциям в том

международно-правовом смысле, который мы придаем последним сегодня. Их более всего следовало бы квалифицировать как простое ужесточение административно-процедурных правил с обязательным доведением неготовности той или иной страны участвовать в финансировании работы организации до логических последствий. Проще говоря, нарушителям говорилось: «Не хотите участвовать в финансировании нормальной работы органов ОАЕ – не участвуйте и в их работе». Однако, решение 1990 г. легло в основу положений о санкциях статута будущего Африканского Союза, который в 2003 г. пришел на смену ОАЕ. Более того, по окончании Холодной войны, по мере превращения международных санкций в расхожий инструмент давления на отдельные страны, решение 1990 г. превратилось в одну из трех составляющих системы санкций панафриканской организации в отношении своих членов.

Более того, в плане легитимизации коллективных рестрикций и наказаний Африканский Союз пошел дальше других аналогичных, в том числе региональных организаций (например, Организации Американских Государств или СНГ). Учредительные документы Африканского Союза содержат ряд чрезвычайно важных положений, некоторые из которых впервые были включены в документы о создании подобных международных объединений и структур. Наиболее радикальным из нововведений стало прописанное право Африканского союза вмешиваться, на основании решений Ассамблеи АС, в дела государства-члена при возникновении «серьезных обстоятельств», а именно: военных преступлений, геноцида и преступлений против человечности. Это право было возведено в ранг одного из принципов, которыми руководствуется Африканский Союз и нашло отражение в статье 4(h) Устава. Другие основополагающие принципы, например, уважение и соблюдение демократических свобод, прав человека, верховенства закона и надлежащего управления, упоминающиеся в статье 4(m); уважение неприкосновенности человеческой жизни, осуждение и непринятие безнаказанности политических убийств, террористических актов и подрывной деятельности, обозначенное в статье 4(o); осуждение и непринятие неконституционной смены правительств в статье 4(p), также, важны, но в той или иной форме они присутствовали и в основополагающих документах ОАЕ, и поэтому, не могут претендовать на роль пунктов, дифференцирующих подходы двух организаций[3].

В имеющем по сей день нормативную силу Учредительном акте АС (Уставе) имеются три отдельных автономных блока положений, касающихся санкций. Их содержание было дополнено и уточнено Правилами процедуры Ассамблеи, принятыми в июле 2002 г. Эти три

положения предусматривают для стран-членов АС возможность и необходимость наказания в виде принятия соответствующих санкций в трех родовых (конкретика может быть весьма разнообразной) случаях, в отношении которых исчезнувшая ОАЕ так ничего поделать и не смогла.

О первом из них уже шла речь выше. Он касается невыполнения государством-членом обязательств по уплате своих взносов в бюджет Союза. Статья 23 (1) Устава уполномочила Ассамблею АС определять санкции, которые будут наложены в такой ситуации на нарушителя. В отличие от старого положения дел в ОАЕ, когда для наложения санкций требовалось, чтобы нарушитель имел задолженность на сумму, превышающую взносы за последние два года, Ассамблея АС была уполномочена (а не просто получала право) применять следующие карательные меры к любому члену, не выполняющему свои обязательства по уплате взносов на *любую* сумму, а именно: отказать члену-нарушителю в праве выступать на заседаниях Африканского союза; лишить его права голоса, права выдвигать кандидатов на любую официальную позицию в АС или профессиональную должность и права на получение выгоды от любой деятельности или обязательств, Союза[4].

Вторая группа нарушений, наказывающаяся введением санкций, описана в статье 23 (2) Устава. Последняя предусматривает, что любое государство-член, не следующее решениям и политике Африканского Союза, может быть подвергнуто в дальнейшем санкциям, таким как отказ в транспортных и коммуникационных связях с другими членами. Сверх того, Ассамблею АС уполномочили также определять необходимость применять любые другие меры политического и экономического характера. Статья 23 (2) фактически дает Ассамблее АС карт-бланш для введения неограниченного круга дополнительных санкций политического или экономического характера. При этом, правда, государство-член, в отношении которого были наложены санкции на основании этой статьи, может оспаривать их законность и обратиться в Африканский суд по правам человека, который в соответствии со статьей 28 Протокола об учреждении Суда обладает компетенцией рассматривать споры, касающиеся толкования и применения Учредительного акта, а также решения органов АС[5].

Третий комплекс причин, являющийся основанием для введения санкций АС в отношении своих членов обозначен в статье 30, которая гласит, что правительствам, пришедшим к власти неконституционным путем не разрешено участвовать в деятельности Союза. Статья 30, с одной стороны, закрепляет принцип осуждения и неприятия неконституционной смены правительства, провозглашенный в статье

4 Учредительного акта, а с другой стороны, служит недвусмысленным подтверждением ставшей почти ритуальной после победы Запада в Холодной войне тенденции к прописыванию «приверженности принципам демократии» в учредительных документах международных организаций.

Следует, однако, подчеркнуть, что согласно статье 30, именно *правительства*, пришедшие к власти неконституционным путем, а не соответствующие государства-члены, не могут участвовать в деятельности Африканского союза. Иными словами, членство в АС государства, на территории которого произошел государственный переворот, не приостанавливается и никоим образом не затрагивается, а будет заблокировано именно участие *фактических властей* (или «незаконного режима»). Другими словами, их представители не смогут участвовать в работе различных органов Союза. Как только конституционное правление в государстве-члене, пострадавшем от государственного переворота, восстановится, возобновится и полноценное участие представителей его правительства в деятельности Африканского Союза.

Вторая и третья группа оснований для введения санкций АС напрямую касается вопросов, относящихся к таким принципам международного права как национальный суверенитет и невмешательство во внутренние дела суверенных государств. С практической точки зрения они напрямую затрагивают сферы интересов национальных элит, налагая вполне реальные ограничения на свободу их действий и ответственность за таковые.

Поскольку африканские элиты неоднородны – руководствуются различными интересами и представляют разные группы интересантов, имеют неодинаковую социальную и этническую базу – второй и третий блоки оснований для введения АС санкций может весьма существенно влиять на их политические судьбы и на перспективы прихода к власти или сохранения ее. Наконец, не все политические элиты являются правящими и, хотя любая стремится оказывать решающее влияние на принятие решений в стране, не каждая готова взять на себя заботу за развитие страны и нести связанное с этим бремя личной ответственности каждого члена этой элиты.

За Африкой уже давно закрепилась слава лидера среди всех регионов мира по числу и частоте успешных и неудачных государственных переворотов, еще до последней трети XX века удерживавшаяся латиноамериканскими государствами. По сей день эта тенденция сохраняется, и континент «уходит в отрыв» от других регионов мира по этому показателю *таблица* 5.1.1 дает сводную картину по нему за период с 1 января 2010 г. по 31 июля 2021 г.

Таблица 5.1.1. Успешные и неудачные попытки государственного переворота в странах Африки с января 2010 г. по июль 2021 г.

Дата	Событие	Лидеры претендентов на власть	Властвовавший на дату переворота глава государства / правительства	Примечания
18 февраля 2010 г.	Госпереворот в Нигере	Шеф-повар Салоу Джибо	Президент Мамаду Танджа	Президент похищен, а лидер оппозиции приведен к власти.
1 апреля 2010 г.	Попытка переворота и беспорядки в Гвинее-Бисау	Коммодор Бубо На Чуто, Замначальника Генштаба ВС Антонио Нджай	Премьер-министр Карлос Гомеш Жуниор	Премьер-министр кратковременно задержан военными, но 10 апреля выехал в Португалию, где находился до 16 июня, после чего вернулся к исполнению обязанностей.
17–18 ноября 2010 г.	Попытка госпереворота на Мадагаскаре	Экс-министр обороны Н. Ракотонандрасанана и полковник К. Андрианасоавиана, командующий силами специального реагирования	Президент Андри Раджоэлина	
2010–2011 гг.	Беспорядки и гражданская война в Котд'Ивуаре	Признанный ООН, АС и ЭКОВАС победителем выборов Алассан Уаттара	Не признавший поражения на выборах президент Лоран Гбагбо	При поддержке французских войск признанный ООН, АС и ЭКОВАС победителем выборов А. Уаттара приведен к президентству, а Л. Гбагбо арестован и передан Международному Уголовному Суду ООН в Гааге. Оправдан в 2020 г.
27 февраля 2011 г.	Попытка госпереворота в ДРК	Нет однозначных данных	Президент Жозеф Кабила	Шесть человек погибли в результате нападения на резиденцию

Дата	Событие	Лидеры претендентов на власть	Властвовавший на дату переворота глава государства / правительства	Примечания
				президента Демократической Республики Конго.
26 июля 2011 г.	Попытка госпереворота в Нигерии	Нет однозначных данных	Президент Махамаду Иссуфу	Пятеро солдат были арестованы.
26 декабря 2011 г.	Попытка госпереворота в Гвинее-Бисау	Коммодор ВМФ Бубо На Чуто	Президент Малам Бакай Санья	
22 марта 2012 г.	Госпереворот в Мали	Капитан Амаду Саного	Президент Амаду Тумани Туре	
5 апреля 2012 г.	Конституционный кризис (попытка смены власти) в Малави	Питер Мутарика	Президент Джойс Банда	
30 апреля – 1 мая 2012 г.	Попытка контрпереворота в Мали	Сторонники Амаду Тумани Туре	И.о. президента Дионкунда Траоре, и.о. премьер-министра Шейк Модибо Диарра, лидер недавнего госпереворота, и председатель Национального комитета за восстановление демократии и государства Мали капитан Амаду Саного	
13 июня 2012 г.	Попытка госпереворота в Кот-д'Ивуаре	Сторонники Лорана Гбагбо	Президент Алассан Уаттара	
22 ноября 2012 г.	Попытка госпереворота в Судане	Нет однозначных данных	Президент Омар аль-Башир	
21 января 2013 г.	Армейский мятеж в Эритрее	Нет однозначных данных	Президент Исайяс Афеворк	
4 марта 2013 г.	Попытка государственного переворота в Бенине	Полковник Памфил Зомахун	Президент Бони Яи	

Дата	Событие	Лидеры претендентов на власть	Властвовавший на дату переворота глава государства / правительства	Примечания
23–24 марта 2013 г.	Государственный переворот в ЦАР	Мишель Джотодиа	Президент Франсуа Бозизе	
17 апреля 2013 г.	Попытка государственного переворота в Ливии	Лица, представленные как сторонники свергнутого ранее президента Каддафи	Премьер-министр Али Зейдан	
20 апреля 2013 г.	Попытка государственного переворота на Коморских островах	Нет однозначных данных	Президент Икилилу Дуанин	
1 мая 2013 г.	Попытка государственного переворота в Чаде	Нет однозначных данных	Президент Идрисс Деби	По меньшей мере четыре солдата убиты. Арест двух генералов и депутата.
3 июля 2013 г.	Государственный переворот в Египте	Генерал Абдель Фаттах ас-Сиси	Президент Мохаммед Мурси	Армия арестовала президента Мохамеда Мурси и его избранное правительство. Большое число жертв.
10 октября 2013 г.	Попытка государственного переворота в Ливии	Абдель-Монейм аль-Хур	Премьер-министр Али Зейдан	
30 декабря 2013 г.	Попытка государственного переворота в ДРК	Поль-Джозеф Мукунгубила	Президент Жозеф Кабила	
14 февраля 2014 г.	Попытка захвата власти в Ливии	Генерал-майор Халифа Хафтар и парламент в Триполи	Премьер-министр Али Зейдан	
18 мая 2014 г.	Попытка захвата власти в Ливии	Генерал-майор Халифа Хафтар и парламент в Триполи	Премьер-министр Абдулла аль-Тани	
30 августа 2014 г.	Политический кризис в Лесото	Генерал-лейтенант Кеннеди Тлай Камоли	Премьер-министр Том Табан	Следствием неудавшегося переворота стали

Дата	Событие	Лидеры претендентов на власть	Властвовавший на дату переворота глава государства / правительства	Примечания
		и заместитель премьер-министра Мотетхоа Мецинг		досрочные выборы.
30 декабря 2014 г.	Попытка госпереворота в Гамбии	Подполковник Ламин Санне	Президент Яхья Джамме	
13 мая 2015 г.	Попытка госпереворота в Бурунди	Генерал Годфроид Нийомбаре	Президент Пьер Нкурунзиза	Трое лидеров государственного переворота арестованы, а Нийомбаре остается в бегах.
17 сентября 2015 г.	Государственный переворот в Буркина Фасо	Генерал Жильбер Дендере	Президент Мишель Кафандо	Переворот терпит неудачу, и полк безопасности президента распускается.
8 октября 2016 г.	Попытка госпереворота в Буркина Фасо	Гастон Кулибали	Президент Рох Марк Кристиан Каборе	Неудачная попытка переворота.
14 октября 2016 – наст. вр.	Кризис власти в Ливии	Премьер-министр Халифа аль-Гавил (аль-Гвейль)	Премьер-министр Файез ас-Саррадж	Периодические заявления о готовности к переговорам и о взаимном признании и непризнании сторон, сопровождающиеся военными действиями.
9 декабря 2016 г. – 21 января 2017 г.	Конституционный кризис в Гамбии	Правительство Гамбии	Президент Яхья Джамме	Президент Яхья Джамме отказался от президентских обязанностей в пользу Барроу и отправился в изгнание в Экваториальную Гвинею через два дня после крайнего срока его президентства.
14–21 ноября 2017 г.	Госпереворот в Зимбабве	Силы обороны Зимбабве под командованием генерал-майора Константино	Президент Роберт Мугабе	После того, как в правительственных округах на севере Хараре были замечены военные

Дата	Событие	Лидеры претендентов на власть	Властвовавший на дату переворота глава государства / правительства	Примечания
		Чивенги		действия и слышны взрывы, *ZDF* захватила государственное телевидение и сообщила, что президент Мугабе находится под стражей, но отрицает организацию государственного переворота. 21 ноября переворот закончился отставкой Роберта Мугабе.
27–28 декабря 2017 г.	Попытка госпереворота в Экваториальной Гвинее	Нет однозначных данных	Президент Теодоро Обианг Нгема Мбасого	
7 января 2019 г.	Попытка госпереворота в Габоне	Лейтенант Келли Ондо Обианг	Президент Али Бонго Ондимба	Габонские солдаты захватили национальную радио- и телестанцию и объявили о создании «совета по восстановлению». Вскоре заговорщики были арестованы правительством Габона.
10 апреля 2019 г.	Госпереворот в Судане	Генерал-лейтенант Ахмед Авад ибн Ауф	Президент Омар аль-Башир	Суданские солдаты во главе с бывшим первым вице-президентом напали на президентский дворец и свергли президента и его правительство, в результате чего было сформировано новое правительство.
22 июня 2019 г.	Попытка госпереворота в Эфиопии	Бригадный генерал Асаминев Циге	Премьер-министр Абий Ахмед, Прези-	22 июня генерал Сеаре Меконнен был застрелен

Дата	Событие	Лидеры претендентов на власть	Властвовавший на дату переворота глава государства / правительства	Примечания
			дент региона Амхара Амбачью Меконнен	своим телохранителем. Премьер-министр Абий Ахмед говорит, что он и еще один офицер пытались предотвратить переворот. За пару часов до этого в Бахир-Даре, регион Амхара, были убиты местный губернатор Амбачью Меконнен и его советник.
18–19 августа 2020 г.	Госпереворот в Мали	Ассими Гойта	Президент Ибрагим Бубакар Кейта, Премьер-министр Бубу Сиссе	Кейта и Сиссе были схвачены солдатами в Бамако 18 августа.
17 декабря 2020 – 13 января 2021 г.	Попытка госпереворота в ЦАР	Экс-президент Франсуа Бозизе	Президент Фостен-Арканж Туадера	В декабре 2020 г. основные повстанческие группировки в Центральноафриканской Республике во главе с бывшим президентом Франсуа Бозизе сформировали Коалицию патриотов за перемены. 13 января они напали на Банги, но были отбиты силами безопасности. Столкновения продолжаются.
24 мая 2021 г.	Государственный переворот в Мали	Ассими Гойта	Ба Ндау Моктар Уан	
5 сентября 2021 г.	Государственный переворот в Гвинее	Полковник Мамади Думбуя	Президент Альфа Конде	Полковник Мамади Думбуя объявил о роспуске парламента,

Дата	Событие	Лидеры претендентов на власть	Властвовавший на дату переворота глава государства / правительства	Примечания
				отмене конституции и закрытии воздушных и сухопутных границ страны. Президент А. Конде арестован и объявил голодовку.

Есть все основания полагать, что военные и «бескровные» перевороты продолжат оставаться печальной реалией суверенного развития большого числа стран Африки. В особенности (хотя и не исключительно) этот тезис относится к странам Субсахарской Африки. Можно отметить, что частые перевороты в прошлом были схожей реалией во многих регионах и субрегионах мира, особенно в тех, где процессы государствообразования далеки от завершения. В качестве примеров давней, а также и не слишком отдаленной истории можно привести регионы Южной Европы, Ближнего Востока, Латинской Америки. Со временем, по мере вызревания институтов государственности и избавления от иллюзий относительно того, что смена руководства сама по себе способна улучшить условия жизни населения и поднять уровень благосостояния в стране, частота госпереворотов начала снижаться.

АС создал соответствующие инструменты, механизмы и процедуры, которые призваны если не предотвратить полностью, то создать внешние импульсы к удержанию политических сил внутри стран-членов от государственных переворотов. В подавляющем большинстве случаев Совет мира и безопасности, а также Комиссия АС незамедлительно осуждают неконституционную смену правительства, присваивают новой властной элите, совершившей переворот, клеймо «незаконных» или, в лучшем случае, «фактических» властей, не признают законность их полномочий и статуса и отстраняют соответствующее государство-член от участия в мероприятиях АС, однако, как указывалось выше, все это на деле относится к не членству данного государства, а к действиям «незаконного правительства». Более того, способность удержаться относительно длительное время у власти и проведение через какое-то время, уже под своим руководством выборов, в значительной степени повышает вероятность снятия наложенных санкционных мер и ограничений.

Таблица 5.1.2. Санкции Африканского Союза в отношении стран-членов

Страна	Период действия санкций
ЦАР	Март 2003 – Июнь 2005
ЦАР	Март 2013 – Апрель 2016
Того	Февраль 2005 – Май 2005
Мавритания	Август 2005 – Апрель 2007
Мавритания	Август 2008 – Июнь 2009
Коморские о-ва	Октябрь 2007 – Март 2008
Гвинея	Декабрь 2008 – Декабрь 2010
Нигер	Август 2009 – Март 2011
Мадагаскар	Март 2009 – Январь 2014
Кот-д'Ивуар	Декабрь 2010 – Апрель 2011
Гвинея-Бисау	Март 2009
Гвинея-Бисау	Апрель 2012 – Июнь 2014
Ливия	Август 2011 – Октябрь2011
Мали	Март 2012 – Октябрь2012
Египет	Июль 2013 – Июнь 2014
Буркина Фасо	Сентябрь 2015 – Сентябрь 2015
Бурунди	Октябрь 2015
Судан	Июнь 2019 – Сентябрь 2019
Мали	Май 2021

Источники: [Hellquist E. 2021; African Union announces… 2021][6].

5.2. Субрегиональные санкции

Совет мира и безопасности (СМБ) Африканского Союза может вводить целевые санкции (или, как их называют, «умные санкции») не только против «незаконных» правительств, но и против тех физических и юридических лиц, которые прямо или косвенно помогают «фактическим властям» удерживать контроль над страной. Нередко ограничительные меры вводятся АС параллельно или в сочетании (можно сказать «во исполнение») с санкциями, принимаемыми по тому же поводу Советом Безопасности ООН. Кроме того, зачастую санкции АС предшествуют, но чаще следуют за введением санкций со стороны соответствующих африканских субрегиональных организаций. В наибольшей степени это характерно для западноафриканского субрегиона, где многочисленные органы ЭКОВАС неоднократно принимали подобные санкционные решения в отношении государств-членов этого объединения и их граждан. В некоторых случаях за этим следовали санкции АС.

Хотя во многих случаях санкции субрегиональных организаций и АС принимаются синхронно и/или параллельно, в ряде случаев субрегиональные институты вводили санкции в отношении своих соседей автономно. Возможность санкций предусмотрена в основополагающих документах далеко не всех региональных объединений. В ЭКОВАС же основания для их введения прописаны очень четко. Статья 45 Протокола ЭКОВАС по демократии и надлежащему управлению от 21 декабря 2001 г. гласит:

«1. В случае внезапного прекращения любым способом действия демократии или массового нарушения прав человека в государстве-члене ЭКОВАС может наложить на соответствующее государство санкции.

2. Санкции, вводимые Административным Органом, могут принимать следующие формы в порядке возрастания строгости:

- Отказ поддержать кандидатов, представленных соответствующим государством-членом на выборные должности в международных организациях;
- Отказ в организации встреч ЭКОВАС в соответствующем государстве-члене;
- Отстранение соответствующего государства-члена от всех директивных органов ЭКОВАС. В период приостановки государство-член обязано уплатить свои взносы за этот период.

3. В период отстранения ЭКОВАС будет продолжать контролировать, поощрять и поддерживать усилия, предпринимаемые отстраненным государством-членом для восстановления нормальной жизни и конституционного порядка.

4. По рекомендации Совета по посредничеству и безопасности в надлежащее время может быть принято решение, чтобы действовать, как указано в статье 45 Протокола от 10 декабря 1999 г.»[7].

ЭКОВАС накопила уже достаточно большой опыт влияния на правящие элиты и (незаконных) претендентов на политическую власть в странах-членах через специально вырабатываемые механизмы переговоров, подкрепляемые санкциями.

Когда президент Гамбии Яйа Джамме отказался покинуть свой пост после поражения на выборах в декабре 2016 г., ЭКОВАС организовала встречи региональных лидеров на высоком уровне, чтобы те убедили его уйти в отставку. Когда они потерпели неудачу, ЭКОВАС прекратила участие Джамме в работе организации и пригрозил военной операцией, которая и привела к его уходу.

Впервые ЭКОВАС продемонстрировала свою готовность активно противодействовать этими инструментами лидерам, дестабилизировавшим субрегион в 1990 г., когда она направила в Либерию 3 тыс. чело-

век, чтобы положить конец гражданской войне и способствовать созданию демократического правительства. В 2003 г. организация начала дипломатический процесс, чтобы убедить тогдашнего президента Чарльза Тейлора покинуть свой пост, поскольку его соучастие в военных преступлениях поставило бы под угрозу процесс примирения. После нескольких месяцев маневров он под наблюдением сил ЭКОВАС в конце концов неохотно передал власть. От санкций и Международного уголовного суда в Гааге это, тем не менее, его все равно не спасло.

По этим же лекалам ЭКОВАС действовала и в 2010 г. во время кризиса в Кот-д'Ивуаре, где тогдашний президент Лоран Гбагбо отказался покинуть пост президента после непризнанного им поражения на выборах в октябре 2010 г. Алассану Уаттаре. ЭКОВАС отказалась признать Гбагбо президентом, пригрозила военной силой и отклонила решение ивуарийского Конституционного суда, поддержавшего Гбагбо. Интересным прецедентом явилось то, что ЭКОВАС даже отклонила компромиссное предложение Африканского союза (АС) о создании в Кот-д'Ивуаре правительства единства, которое позволило бы Гбагбо остаться у власти. Этот прецедент показывает отсутствие фактической иерархичности в вопросе санкционных мер у международных африканских организаций и институтов. Хотя, возможно, истинные глубоколежащие причины такой коллизии иные. Например, нельзя исключить роль внешних влияний на решения по данному вопросу лидеров западноафриканских стран.

В сентябре 2015 г. ЭКОВАС направила делегацию высокого уровня во главе с президентом Сенегала Маки Саллом в Уагадугу после того, как военные лидеры, лояльные свергнутому президенту Блэзу Компаоре, совершили переворот против гражданского переходного правительства. Это посредничество привело к тому, что лидеры переворота ушли в отставку, что позволило возобновить демократический процесс.

Одним из последних по времени примеров применения Статьи 45 Дополнения к Протоколу ЭКОВАС по демократии и надлежащему управлению явилось отстранения в начале сентября 2021 г. представителей военных, пришедших к власти в результате переворота в Гвинее, от участия в текущих заседаниях органов и комиссий организации. Кроме того, было решено ввести визовые ограничения для членов пришедшей к власти военной хунты и заморозить их финансовые активы[8].

Помимо приведенных примеров коллективных санкций африканских государств Африки в отношении других африканских стран, политических режимов или отдельных организаций и лиц следует остановиться также на практике принятия *ad hoc* решений о введении ме-

ждународных санкций несколькими африканскими странами, вне рамок какой-то существующей общеконтинентальной или субрегиональной организации.

Наиболее характерным примером подобного рода действий явилось введение санкций Эфиопией, Кенией, Руандой, Танзанией, Угандой, Заиром и Замбией в отношении конфликта в Бурунди. Данная ситуация рассматривается в качестве эпизода гражданской войны в Бурунди 1993–2005 гг., в ходе которой погибло несколько сотен тысяч человек.

После обретения государственного суверенитета в 1962 г. в Бурунди была установлена конституционная монархия во главе с королем из тутси – народа, составляющего 12–15% от общего числа бурундийцев. Постколониальная история страны омрачена непрекращавшимися кровавыми конфликтами между двумя ее крупнейшими по численности этническими группами – более многочисленными хуту и в 5–6 раз количественно уступающими им тутси. В последующие четверть века в стране имели место более дюжины удачных и неудавшихся попыток госпереворота, в результате пятого из них страна в 1966 г. была провозглашена республикой. После очередного военного переворота в сентябре 1987 г. президентом Бурунди стал майор Пьер Буйоя. Он осуществил ряд реформ по демократизации страны, введению многопартийности и примирению хуту и тутси. На состоявшихся 1 июня 1993 г. первых в истории страны демократических президентских выборах, однако, победил представитель хуту Мельхиор Ндадайе, который вскоре был свергнут и убит военными тутси. В стране началась гражданская война между двумя этническими группами. В 1994 г. Национальное собрание избрало нового президента Сиприена Нтарьямиру, скорая гибель которого вызвала новую волну межэтнических столкновений. Его место занял спикер Национальной ассамблеи Бурунди хуту Сильвестр Нтибантунганья, при котором геноцид тутси в стране разгорелся с новой силой, и гражданская война охватила всю страну.

Генеральный Секретарь ООН Бутрос-Гали предложил разместить в Бурунди резервные силы численностью 25 тыс. солдат. Однако это предложение было отклонено 5 марта 1996 г. Советом Безопасности ООН Резолюцией 1049 со ссылкой на региональные усилия по достижению мира. Действительно, вновь в ноябре 1995 г. в ответ на начавшийся в 1993 г. в Бурунди вооруженный конфликт и сопутствующую угрозу стабильности в регионе президенты Руанды, Уганды, Танзании и Заира выступили с инициативой по Бурунди об установлении мира в районе Великих озер. В письме Совету Безопасности ООН от 29 декабря 1995 г. Генсек ООН Бутрос Гали предложил развернуть превен-

тивные многонациональные резервные силы вдоль границы с Заиром. Однако после длительного обсуждения этих планов выяснилось, что ни одна страна не желала брать на себя ответственность за эту операцию или отправлять войска. В этих условиях в марте 1996 г. бывший танзанийский президент и один из патриархов национально-освободительного движения в Африке Джулиус Ньерере был по предложению бывшего президента США Дж. Картера выбран в качестве главного посредника в конфликте в Бурунди.

Международное сообщество возложило на него все свои надежды на урегулирование кризиса, который вызывал серьезную обеспокоенность в регионе и был слишком сложен для урегулирования обычным путем. Ньерере был сторонником санкций. В июне и июле 1996 г. региональное посредничество вылилось в серию встреч на высшем уровне. Лидеры стран выступали за урегулирование конфликта путем переговоров и национальное примирение, но также рассматривали введение эмбарго на поставки оружия и визовые запреты для тех, кто подрывает мирный процесс.

Ситуация обострилась, когда, опасаясь военного захвата власти, президент Бурунди хуту Нтибантунганья, попросил убежища в посольстве США, а армия в ноябре 1996 г. вновь возвела на пост главы государства тутси Ф. Буйоя. Всего через шесть дней после переворота главы государств Эфиопии, Кении, Руанды, Танзании, Уганды, Заира и Замбии, а также генеральный секретарь ОАЕ Салим Ахмед Салим встретились в Аруше. В рамках региональной инициативы эти государства решительно осудили новый переворот и ввели санкции для восстановления конституционного порядка. Они потребовали «немедленных и безоговорочных переговоров со всеми сторонами конфликта» (Второй региональный саммит по конфликту в Бурунди состоялся в 1996 г.).

В пользу санкций решительно выступал президент Танзании Дж. Ньерере, который уже предлагал санкции против Бурунди до переворота и чувствовал, что военный захват власти серьезно подорвал его посреднические усилия и плохо отразился на его политическом реноме патриарха панафриканской политики и миротворца[9].

Региональные лидеры подтвердили солидарность с его доводами. Они более всего опасались дальнейшего распространения конфликта, который уже привел к притоку бурундийских беженцев в соседние страны. Кроме того, большинство глав государств были раздражены тем, что «бывшая элита (тутси) полагалась на неконституционные средства удержания власти»[10]. Реакция стран региона на кризис в Бурунди была скоординирована в рамках региональной инициативы, но переговоры о продолжении санкций также велись на саммитах ОАЕ.

Так что говорить, что данная санкционная мера были полной «самодеятельностью» лидеров стран района Великих Озер, не считавшихся с мнением общеафриканской организации, некорректно. Кроме того, был учрежден региональный координационный комитет по санкциям (ККПС) для наблюдения за последствиями санкций и их гуманитарным воздействием.

Таким образом, «внеорганизационная» санкционная инициатива африканских стран обрела реальный вес и несмотря на то, что правительство Буойя довольно долго и небезуспешно сопротивлялось усилиям соседей усадить его за стол переговоров с противниками, в конечном итоге, после крайне тяжелого ухудшения экономического положения в стране было вынуждено пойти на попятную.

Отношение международного сообщества к санкциям отражает его растерянность и его желание постепенно отстраниться от проблемы. Над планетой в целом и над Советом Безопасности ООН довлел «руандийский синдром» – мировые политики не хотели попустительствовать силовой смене власти, но при этом боялись повторения в Бурунди руандийского прецедента кровавой бойни между тутси и хуту, а еще более опасались последующего обвинения их самих в том, что они стали его причиной.

Конфликт между хуту и тутси в глазах мирового сообщества из межэтнического вдруг стал идеологическим: хуту в Бурунди вроде как «боролись за демократию», против правящей элиты-тутси, пытавшейся вернуть и удерживать власть недемократическим путем. Но для этнического меньшинства тутси сохранение власти в руках законно избранного президента хуту означало истребление. Со своей стороны тутси оправдывали свою власть, утверждая, что армия, в которой они доминируют, является лучшей защитой от идеологии геноцида.

Рассмотрение вопроса о законности антибурундийских санкций с точки зрения международного права показывает, что в тех условиях альтернативы посредничеству Ньерере, возглавлявшего и доминировавшего над региональной группой по санкциям, не было.

Согласно Уставу Организации Объединенных Наций, Совет Безопасности несет главную ответственность за поддержание мира и безопасности на международном уровне (статья 24, пар. 1 Устава Организации Объединенных Наций). В определенных случаях Совет Безопасности может использовать региональные организации в коллективных операциях по поддержанию мира (статья 53). Однако никакие региональные действия не могут предприниматься без предварительного согласия Совета Безопасности. В случае Бурунди главы государств региона решили ввести экономические санкции без санкций Совета Безопасности.

По факту Совет Безопасности в резолюции 1072 от 30 августа 1996 г. подтвердил свою «твердую политическую поддержку усилий лидеров в регионе», не упоминая прямо о санкциях. Тем не менее в своем докладе Совету Безопасности 29 октября 1996 г. Генеральный секретарь ссылается на эту же резолюцию как на поддержку санкций. Похоже, что между членами СБ ООН относительно введения санкций не было политического консенсуса, но в отсутствие альтернативных решений дискуссии завершились соглашением о поддержке посредничества Ньерере. Таким образом, СБ ООН принял политическое решение не идти против решения региональных лидеров, применяя статью 53 Устава.

Таким образом, санкции против Бурунди были косвенно поддержаны Организацией Объединенных Наций, хотя последняя формально в тот период не вводила своих отдельных санкций против страны. В дипломатический обиход было введено полуофициальное понятие «*региональные санкции*» (*regional sanctions*). Это родовое понятие. Определение «региональный» здесь не тождественно ооновской классификации географических регионов и субрегионов мира, согласно которой регионом является вся субсахарская Африка (регион ССА), а Центральная Африка – его субрегионом.

Оценивая эффективность коллективных санкций АС и субрегиональных организаций, вводимых в связи с «незаконной сменой власти», с позиций многолетнего опыта их применения, можно прийти к выводу, что, несмотря на относительно неплохой уровень и дисциплину их соблюдения странами-членами в целом, их практическая отдача в плане конечного результата (возврата «незаконно свергнутого» руководства) невысока. В то же время их применение и даже угроза такового служит неплохим инструментом постепенной разрядки ситуации и медленного, но достаточно предсказуемого возвращения властей к стандартным демократическим процедурам в том виде, в котором они существуют в Африке.

Одновременно, нельзя не отметить и положительные моменты, связанные со всё большей степенью последовательности и «неотвратимости» во введении подобных мер и относительного уменьшения полностью противоположных подходов в правовой оценке ситуации.

---

[1] Resolution on Arrears of Contributions. OAU Doc. CM/Res. 292 dated 9 February 1973 (XX). Resolutions and statements adopted by the twentieth ordinary session of the *Council of Ministers*, 5–9 February 1973. Addis Ababa, Ethiopia. https://au.int/sites/default/files/decisions/9580-council_en_5_9_february_1973_ council_ministers_twentieth_ordinary_session.pdf (дата обращения 15.08.2021).

[2] Resolution on Arrears of Contributions. OAU Doc. CM/Res.1279 dated 8 July 1990 (LII). Resolutions adopted by the fifty-second ordinary session of the *Council of Ministers*, 3–8 July 1990. Addis Ababa, Ethiopia. https://au.int/sites/default/files/decisions/9610-council_en_3_8_july_1990_council_ministers_fifty_ second_ordinary_session.pdf (дата обращения 15.08.2021).

[3] Constituve Act of the African Union. *African Union*. https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf (дата обращения 15.08.2021).

[4] Ibid.

[5] Protocol on the Statute of the African Court of Justice and Human Rights. *African Unioin*. https://au.int/sites/default/files/treaties/36396-treaty-0035_-_protocol_on_the_statute_of_the_african_court_of_justice_and_human_rights_e.pdf (дата обращения 12.06.2021).

[6] Hellquist E. (2021) Regional sanctions as peer review: The African Union against Egypt (2013) and Sudan (2019). *International Political Science Review*, vol. 42, no. 4. P. 3. DOI:10.1177/0192512120935530; African Union announces 'immediate suspension' of Mali after second coup (2021) *France 24*. 02.06.2021. www.france24.com/en/africa/20210602-african-union-announces-immediately-suspension-of-mali-after-second-coup (дата обращения 09.09.2021).

[7] Protocol on Democracy and Good Governance. A/SP1/12/01. Supplementary to the Protocol relating to the mechanism for conflict prevention management, resolution, peacekeeping and security Executive Secretary Dakar, December 2001. *ECOWAS*. https://www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/CompilationDemocracy/Pages/ECOWAS Protocol.aspx (дата обращения 12.06.2021).

[8] Akorlie C. (2021) West African bloc resorts to sanctions over Guinea and Mali coups. *Reuters*. 17.09.2021. https://www.reuters.com/world/africa/west-african-leaders-meet-decide-guinea-after-coup-2021-09-16/ (дата обращения 19.09.2021).

[9] Wolpe H. (2011) *Making Peace after Genocide: Anatomy of the Burundi Process*. Washington DC: United States Institute of Peace.

[10] Ibid.

Глава 6

СПЕЦИФИКА ДЕЙСТВУЮЩИХ САНКЦИОННЫХ РЕЖИМОВ В АФРИКЕ: САНКЦИИ СТРАН ЗАПАДА

Санкции США

Санкции ЕС

Санкции прочих стран Запада

СПЕЦИФИКА ДЕЙСТВУЮЩИХ САНКЦИОННЫХ РЕЖИМОВ В АФРИКЕ: САНКЦИИ СТРАН ЗАПАДА

Одной из ключевых характеристик современного этапа глобализации является постепенная утрата доминировавшими прежде «старыми» странами-лидерами (США и некоторые другие государства Запада) своих исключительных глобальных позиций[1]. Тем не менее, западные державы пытаются по возможности удержать их, используя для этого как силовые, так и несиловые методы. Именно эта особенность современного мира ведет к снижению уровня предсказуемости и управляемости как на глобальном, так и на региональном уровне. Сегодня мало кто сомневается в том, что грядущий мир становится во многом все менее предсказуемым, а уровень глобальной неопределенности нарастает даже по сравнению с последним десятилетием Холодной войны. Санкционное воздействие превратилось в нем для стран Запада в один из наиболее часто используемых инструментов «продавливания» своих целевых установок на мировой арене.

Западная стратегия использования санкций для сохранения доминирования в мире и подавления очагов роста альтернативных/конкурирующих стран и систем распространяется и на страны Африки. Использование силовых средств достижения целей и дипломатии принуждения по всему миру не обходит стороной и этот континент.

При анализе санкционной политики Запада, не только в Африке, но и во всем мире, необходимо помнить о принципиальной разнице в степени легитимности с точки зрения международного права санкций, вводимых правительствами западных стран в отношении суверенных государств и их лиц во исполнение решений Совета Безопасности ООН и ограничительными мерами, запретами и эмбарго, устанавливаемыми в одностороннем порядке. Это не всегда легко сделать, т.к. нередко США или ЕС вводят собственные санкции в отношении стран, находящихся или находившихся прежде под санкциями ООН, уже по своим критериям и со своими стратегическими целями. Однако в глазах международной общественности это выглядит как часть легитимных санкций СБ ООН. Кроме того, заметим, что санкции Совета Безопасности ООН никогда не вводятся в случае, если США, а на практике и ЕС, возражают против них. Соединенные Штаты, Соединенное Королевство и Франция (как, впрочем, и Россия, и КНР) обладают в СБ ООН правом вето, которым, когда считают целесообразным, они неизменно пользуются, в том числе это может относиться и к вопросу введения санкций.

Внешнеполитические стратегии Запада в Африке часто включают комбинацию «кнута и пряника», таких как позитивные и/или негативные публичные посылы, дипломатическое взаимодействие, финансовые и экономические стимулы и сдерживающие факторы, военное вмешательство, военная помощь и гуманитарная помощь. США, Европейский Союз и другие страны Запада используют на континенте широкий спектр этих инструментов в стратегических и политических целях. Санкции могут действовать как в качестве экономического сдерживающего фактора, так и в качестве формы публичного осуждения, а также могут действовать как «кнут», когда их вводят, и как «пряник», когда их отменяют.

В первую четверть XXI века санкции превратились в едва ли не самый излюбленный инструмент «негативного» (в значении «кнута») воздействия на страны мира – от крупнейших держав, таких как Россия и Китай, до самых уязвимых и хрупких экономик, таких как Бурунди или Сомали.

Европейский союз работает над выполнением санкций ООН, а также имеет возможность вводить автономные санкции в соответствии с заявленными целями Общей внешней политики и политики безопасности Европейского Союза. В соответствии со своей политикой санкций Европейский Союз вводит санкции «для обеспечения уважения прав человека, демократии, верховенства закона и надлежащего управления». В настоящее время Европейский союз применяет «ограничительные меры» или санкции против 26 стран по всему миру. Эти меры включают эмбарго на поставки оружия, торговые ограничения, финансовые ограничения, а также запреты на поездки и визы. Как и в случае с СБ ООН, государства-члены ЕС должны единогласно согласовать санкции. Государства-члены также могут вводить свои собственные индивидуальные программы санкций без одобрения ЕС. В Африке санкции ЕС введены в Бурунди, ЦАР, Конго, Эритрее, Гвинее, Гвинее-Бисау, Мали, Сомали, Южном Судане, Судане и Зимбабве.

В последние десятилетия страны Запада координируют свою санкционную политику. Это выражается в синхронности введения односторонних (не одобренных СБ ООН) санкций в отношении таргетируемых стран, однотипности самих санкционных мер и увязки вопросов снятия санкций с одними и теми же уступками со стороны государства-жертвы. Такая координация, конечно, повышает эффект от вводимых мер.

Такая согласованность, однако, в основном характерна для периода после окончания Холодной войны. В прежние времена имела место не просто рассогласованность действий, но даже прямое противодействие своим западным союзникам.

Например, когда Родезия провозгласила независимость от Великобритании в 1965 г., последняя ввела ряд санкционных решений, таких как прекращение экспорта оружия, внешней помощи, доступа Родезии на лондонский рынок капиталов и запрет на закупку родезийского сахара и табака. Но, несмотря на эти британские усилия, поддержки от других европейских стран не последовало. Деголлевская Франция долгое время даже не соглашалась на вынесение вопроса о санкциях на уровень СБ ООН, утверждая, что конфликт в Родезии не представляет угрозы международному миру и «является заботой исключительно Соединенного Королевства, колонией которого та является». Впрочем, возможно это была лишь месть за события восьмилетней давности. Тогда, в 1957 г. Франция, недовольная экспроприацией французской собственности в Тунисе, ввела против этой страны санкции. Великобритания не просто не поддержала Францию, а фактически сорвала санкции, предложив правительству Туниса экономическую и военную помощь. Она обосновала свои действия нежеланием, чтобы Тунис обратился бы за всем этим к СССР. Французы отплатили тем же в 1972 г.: британцы не только не смогли заручиться поддержкой ЕС в вопросе санкций против Уганды (в наказание за то, что президент Иди Амин изгнал из страны 50 тыс. угандийцев с британскими паспортами), но и Франция, и Западная Германия нарастили торговлю с бывшей британской колонией, а также увеличили ей экономическую и военную помощь.

6.1. Санкции США

6.1.1. Организация санкционного процесса в США

США активно применяют односторонние санкции в отношении африканских стран, организаций и физических лиц примерно с 1970-х годов. До этого имело место введение некоторых точечных ограничений и запретов в основном коммерческого характера. Помимо этого, США формально были участником всех санкционных решений Совета Безопасности ООН в отношении расистских режимов ЮАР и Родезии. Однако, как было показано выше, до середины 1980-х годов эти санкции в большей степени касались прямых транзакций с оружием и услугами для военного сектора.

В последующие десятилетия и особенно в последние годы США применяли к различным суверенным странам Африки широкий спектр санкционных мер, включая эмбарго на поставки оружия, адресные санкции в отношении отдельных лиц, ограничение торговли товарами для поддержки комбатантов и ограничения на поезд-

ки. Есть несколько примеров, когда вместе с другими шагами и действиями они оказались эффективными. В Анголе, Сьерра-Леоне, Либерии и Кот-д'Ивуаре ограничения на торговлю алмазами и другими товарами ослабили антиправительственные группировки или те силы, которые Вашингтон считал антидемократическими. В некоторых случаях эти действия способствовали либо поражению таргетируемых групп, либо подталкивали последние к заключению соглашений о прекращении огня или о передаче власти. Однако, по нашему мнению, в каждом из подобных примеров санкции все же играли субсидиарную роль, без других средств давления – политических, экономических, во многих случаях одних санкций было бы недостаточно. В Ливии, Сьерра-Леоне, Либерии и Кот-д'Ивуаре для окончательного разгрома объекта санкций потребовалось международное военное вмешательство.

Вашингтон ввел экономические санкции, включая запреты на поездки в США и деловые операции с американскими гражданами, в отношении лиц, которые «подрывают демократические процессы». В 2003 г. Соединенные Штаты ввели санкции против правительства Зимбабве, которые действуют и по сей день. Администрации Обамы и Трампа наложила санкции на высших должностных лиц ДРК «за политические репрессии и задержки на выборах», которые произошли на исходе срока полномочий президента Кабилы. После выборов в Нигерии в 2019 и 2020 гг. Вашингтон ввел визовые ограничения для лиц, обвиненных в подрыве голосования.

В то же время аналитики утверждают, что Соединенные Штаты часто ставили интересы безопасности выше опасений по поводу длительного правления. Вашингтон решил не наказывать «засидевшихся» лидеров в ключевых для него странах, таких как Камерун, Чад и Уганда, а в ДРК принял оспариваемые сторонами результаты выборов 2018 г., чтобы избежать дальнейшей нестабильности. Американские военные обучают вооруженные силы стран-партнеров, делятся с ними разведданными и помогают своим войскам бороться с исламистскими повстанческими группировками на континенте, включая «Аш-Шабаб» в Кении и Сомали и «Боко Харам» в Нигерии. В 2021 г. администрация Байдена объявила о развертывании дополнительных сил США в Кении, что свидетельствует об отмене запланированного администрацией Трампа сокращения численности военных в регионе[2].

В то же время, как представляется, не санкции, а подковерная работа с элитами создала условия для политического перехода в Судане, а в отношении Зимбабве, несмотря на смену руководства и существенную корректировку политической и экономической линии, санкции были сохранены.

Хотя никаких правовых ограничений по формату и технике санкций в отношении иностранных государств и лиц в США не существует, как правило, параметры санкционных действий довольно однотипны. За редким исключением рестрикции такого рода обычно включают: так называемое экономическое эмбарго (полный или выборочный запрет на экономические операции), замораживание активов и запрет на выдачу виз. Процесс введения санкций в США является обычно многоступенчатым и более сложным (если подобное сравнение вообще корректно), чем в Организации Объединенных Наций и Европейском союзе. Оно реализуется не одним уполномоченным органом, а несколькими правительственными структурами, обладающими соответствующими мандатами. Администрирование и применение экономических и торговых санкций в отношении таргетируемых организаций и лиц осуществляет Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов (*Treasury Department's Office of Foreign Assets Control*, *OFAC*).

Согласно действующему законодательству, *OFAC* осуществляет эту деятельность в отношении целевых зарубежных стран и режимов, террористов, международных наркоторговцев, тех, кто занимается распространением оружия массового уничтожения и создает другие угрозы национальной безопасности, внешней политике или экономике Соединенных Штатов

Санкции обычно вводятся в рамках «национальных чрезвычайных полномочий президента», правовой основой которых служит Закон (Акт) о международных чрезвычайных экономических полномочиях (*IEEPA*), через законодательные решения Конгресса США. Этот же порядок распространяется и на санкции, вводимые во исполнение решений СБ ООН или других многосторонних или двусторонних обязательств США. Как только президент квалифицирует ту или иную ситуацию как чрезвычайную (требующей чрезвычайных мер реагирования) или Конгресс принимает законодательство, предписывающее санкции, Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов (*Treasury Department's Office of Foreign Assets Control, OFAC*) разворачивает практическую работу по введению санкционного режима. Обычно это делается в координации с государственным департаментом и органами юстиции, а также при поддержке разведывательного сообщества и Министерства торговли (а иногда и Министерства внутренней безопасности) во избежание конфликта между действиями многих ведомств и обеспечения синергетического эффекта от комплекса действий различных властных, исполнительных и контролирующих структур.

В Африке Соединенные Штаты в настоящее время осуществляют программы санкций в отношении Бурунди, Зимбабве, ДРК, Сомали,

ЦАР, Южного Судана, Эритреи, Эфиопии (см. *таблицу* 6.1.1). Африканские организации и физические лица также оказываются адресатами вводимых США санкций не странового, а общего международного характера, такие как Глобальные санкции имени Магнитского и изданный президентом Бушем-младшим после теракта 11 сентября 2001 г. Исполнительный указ № 13224 (*Executive Order 13224; E.O. 13224*) о «блокировании собственности и запрете на транзакции с лицами, которые осуществляют, угрожают или поддерживают террористическую деятельность». В соответствии с последним, под санкциями США находятся тысячи африканцев, в большинстве своем мусульман, в том числе граждан стран, которые тесно сотрудничают с Вашингтоном и на которые (непосредственно на суверенитет самой страны) санкции не распространяются.

Например, в сентябре 2020 г. в санкционной список коррупционеров имени Магнитского были включены жена бывшего президента Гамбии Зинеб Сума Яйе Джамме и ряд компаний, связанных с Южным Суданом. Бывшая первая леди Гамбии обвинена в том, что совместно со своим супругом, бывшим президентом Гамбии, руководившим страной между 1994 и 2017 гг., присвоила огромные средства из государственной казны. Сам бывший президент Джамме был включен в списки тремя годами ранее (указ 13818 от 21 декабря 2017 г.) за серьезные нарушения прав человека и коррупцию.

Утверждалось, что во время своего пребывания у власти Джамме использовал ряд коррупционных схем для выкачивания из государственной казны Гамбии государственных средств для личной выгоды на сумму не менее 50 млн долл. Его жена Зинеб, как сообщается в соответствующих санкционных документах правительства США, сыграла важную роль в пособничестве экономическим преступлениям. Утверждается, что супруга отвечала за размещение большой части украденных активов по всему миру и в качестве прикрытия для облегчения незаконного перевода средств своему мужу среди прочих средств использовала благотворительный фонд. 15 июля 2020 г. Министерство юстиции США подало гражданский иск о конфискации имущества, приобретенного Джамме в Мэриленде, на сумму около 3,5 млн долл. коррупционных доходов через траст, созданный его женой Зинеб[3].

Тем же исполнительным указом в список были добавлены названия компаний *NABAH LTD* и *UNION DEVELOPMENT GROUP CO. LTD*. Первая принадлежит или контролируется Ашрафом Сидом Ахмедом Аль-Кардиналом и зарегистрирована в Великобритании. Ранее (11 октября 2019 г.) Аль-Кардинал был внесен в списки за участие во взяточничестве, откатах и мошенничестве при госзакупках в отношениях

с высокопоставленными правительственными чиновниками. Сам Аль-Кардинал был участником схемы уклонения от санкций, в которой высокопоставленный южносуданский чиновник использовал банковский счет на имя одной из компаний Аль-Кардинала для хранения своих личных средств, пытаясь избежать последствий санкций США. Аль-Кардинал и его компании выступают в качестве посредников при депонировании и хранении крупных сумм средств для высокопоставленных должностных лиц Южного Судана за пределами Южного Судана в попытке обойти санкции. Аль-Кардинал владеет и контролирует компанию *Nabah*[4].

Таблица 6.1.1. Санкции США в отношении стран Африки

Страна	Санкции, против конкретных лиц и организаций (списки)	Ограничения на торговлю оружием
Бурунди	X	
ДРК	X	X
Зимбабве	X	X
Ливия	X	X
Мали	X	
Сомали	X	X
Судан		X
ЦАР	X	X
Эритрея		X
Южный Судан	X	X

Составлено автором на основе содержания требований *Treasury Department's Office of Foreign Assets Control*, *OFAC.*

Визовые запреты и санкции, связанные с трансграничным перемещением лиц, находятся в ведении Государственного департамента США. Такого рода ограничения могут вводиться по разным поводам, но, как правило, являются излюбленной «мерой наказания» для тех представителей африканских элит, чья деятельность или политическая линия по каким-то причинам вызывает недовольство Вашингтона. Обычно для обоснования введения санкций универсально используются обвинения в коррупции, ущемлении прав человека, какие-то антигуманные действия или преступления. В африканских условиях фактов для подобных обвинений в адрес представителей правящих политических и деловых элит можно найти достаточно.

Так, госдепартамент ввел визовые запреты в отношении нескольких высокопоставленных конголезских чиновников «за коррупцию и

антидемократическое вмешательство в избирательный процесс» в ДРК в 2018 г. В большинстве случаев введение санкций сопровождается мощной кампанией в СМИ, в ходе которых «журналисты-расследователи» информируют общественность о целом комплексе «естественно ожидаемых» для элит отсталых стран набора «доказательств вины»: принадлежащих таргетируемым лицам тайных счетах и дворцах с золотыми унитазами, убийстве коррумпированными правителями прогрессивных активистов, похищении и растлении сотен школьниц, расчлененных трупах политических оппонентов в холодильниках резиденций и, как контрапункт, вскрывшихся фактах людоедства.

Обвинения в коррупции самое проходное и безопасное обвинение, с точки зрения «отношений с общественностью» и пропагандой. Дело в том, что под это обвинение можно подвести весьма широкий круг подозрений в различных нарушениях, не принимаемых обществом. Проблема в том, что цивилизационно-культурная среда разных стран одни и те же действия считает едва ли не обязательными (скажем, дорогие подарки ко дню рождения начальника – часть культуры многих восточных и африканских обществ, включая, кстати, Японию, которая обычно рассматривается как часть «объединенного Запада»), а в других – предосудительными (страны с протестантской этикой и традицией). Однако, последние стараются навязать первым свое культурно-историческое восприятие в контексте квалификации коррупционных действий.

По нашему мнению, сплошные кросс-страновые сравнения и рейтинги «степени коррупционности» стран лишены научной объективности и обоснованности. Многомилионные коррупционные доходы представителей африканских политических элит меркнут по сравнению с многомиллиардными сделками, обеспечиваемыми путем лоббирования сенаторов и парламентариев в странах Запада, которые при межстрановых сравнениях выводятся из-под анализа составителей рейтингов.

Если же говорить в контексте буквы международного права, то следует отметить, что Конвенция ООН против коррупции, принятая резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г. и ратифицированная 187 странами мира, не содержит определения, ключевого понятия «коррупция», хотя и содержит специальную статью (Ст. 2) «Термины», в которой разъясняется значение других используемых категорий. Это произошло именно в силу того, что участники конвенции так и смогли договориться о единой дефиниции.

Заметим также, что Статья 4 практически делает ничтожными с точки зрения международного права попытки использовать состав коррупционного преступления в качестве основания для принятия иностранным государством (скажем, США, Францией или любой дру-

гой страной) односторонних мер на территории суверенных африканских государств в связи с этим обвинением.

Конвенция ООН против коррупции 2003 г., подписанная и ратифицированная, в том числе всеми странами Запада за исключением Монако, Сан-Марино и Андорры, а потому обязательная для них к исполнению, прямо гласит:

«Статья 4. Защита суверенитета.

1. Государства-участники осуществляют свои обязательства согласно настоящей Конвенции в соответствии с принципами суверенного равенства и территориальной целостности государств и принципом невмешательства во внутренние дела других государств.

2. Ничто в настоящей Конвенции не наделяет Государство-участника правом осуществлять на территории другого государства юрисдикцию и функции, которые входят исключительно в компетенцию органов этого другого государства в соответствии с его внутренним законодательством»[5].

Тем не менее, при введении американских санкций весьма распространена триединая увязка обвинений: коррупция, подавление демократии и акты терроризма. Каждый компонент из трех составных частей обвинения несет свой заряд и решает конкретную задачу. Обвинение в коррупции вне зависимости от степени его доказанности (что, как правило, достаточно сложно бывает сделать юридически безукоризненно) призвано обеспечить широкую поддержку предпринимаемым шагам Вашингтона как среди простых африканцев, так и на международном уровне.

Компонент обвинения в подавлении демократии, с одной стороны, призван свидетельствовать о том, что шаги Белого дома продиктованы не корыстными целями, а незыблемыми принципами, а с другой стороны притянуть к поддержке этих шагов те страны, которые считают себя «демократическими» (читай, – Запад).

Наконец, обвинения в терроризме автоматически превращают ситуацию в угрозу национальной, а лучше международной безопасности. Это в свою очередь легитимизирует квалификацию рассматриваемой ситуации в качестве чрезвычайной, что, как отмечено выше, дает право президенту и Конгрессу законодательно обоснованно вводить санкции. В некоторых случаях термин «терроризм» не используют напрямую, но прибегают к сходным обвинениям, несущим критическую угрозу международной безопасности, например, в использовании или создании оружия массового поражения.

Государственный департамент вправе квалифицировать группу лиц как «иностранную террористическую организацию» (*FTO*) или при-

своить той или иной стране статус «государственного спонсора терроризма» (*SST*), что автоматически влечет за собой применение санкций.

Объекты санкций вносятся в два главных списка:

1. Список *SDN* – перечень физических и юридических лиц, в отношении которых введены санкции США.

2. Список *SSI* – перечень юридических лиц, в отношении которых введены секторальные санкции США, т.е. с ними запрещено сотрудничество в указанных сферах экономики.

Введение общедоступного списка организаций, подпадающих под санкции, который называется Списком особо обозначенных граждан и заблокированных лиц (*Specially Designated Nationals and Blocked Persons List*, *SDN*), входит в обязанности *OFAC*. Список содержит имена лиц и наименования компаний, принадлежащих или подконтрольных тем, в отношении кого введены санкционные режимы, или кто действует в интересах лиц под санкциями или от имени целевых стран. В списке также перечислены отдельные физические лица, группы и организации, такие как террористы и торговцы наркотиками, не привязанные к конкретной страновой санкционного программе.

При этом *OFAC* не ведет официального списка *стран*, находящихся под санкциями. Само Управление объясняет это тем, что «санкционные программы США различаются по своему охвату. Некоторые из них имеют широкую основу и ориентированы географически (например, Куба, Иран). Другие являются «целевыми» (например, борьба с терроризмом, борьба с наркотиками) и ориентированы на конкретных лиц и организации. Эти программы могут охватывать широкий круг запретов на уровне страны, но также адресные санкции в отношении частных лиц, организаций, бизнесов, отраслей хозяйства и видов деятельности.

Список специально обозначенных граждан и заблокированных лиц *OFAC* («Список *SDN*») насчитывает около 6300 имен, связанных с объектами санкций. *OFAC* также ведет другие санкционные списки, которые имеют другие связанные запреты. Поскольку многие физические и юридические лица часто перемещаются за границу, и их местоположение порой невозможно спрогнозировать или четко установить, американским лицам запрещено вести дела с фигурантами списка *SDN* независимо от их местоположения, а все активы находящихся в списке должны быть заблокированы. Принадлежащие им объекты собственности также блокируется, независимо от того, упомянут ли этот объект собственности (например, компания, владение и проч.) отдельно в списке *SDN*. Технически в этих случаях речь идет о непрямом владении объектом в размере доли 50% или выше, даже тогда, когда это непрямое владение.

По форме список *SDN* – это простой реестр с перечислением имен физических лиц (*individuals*) и наименований организаций (включая компании, объединения и т.п.), в том числе различных формах написания (транслитерации) или псевдонимы и/или альтернативные наименования. В этом случае перед иным именем/названием используется сокращение *a.k.a.* (*also known as*) – также известен(-на) как. У физических лиц приводится (если известна) после сокращения *DOB* (*date of birth*) дата рождения, а после сокращения *POB* (*place of birth*) – место рождения. В случае расхождения информации даются альтернативные варианты после указателя *alt*. Оригинальные списки многократно повторяют ячейки на одно и то же лицо (организацию), ставя на первое место различные варианты написания. Это сделано для облегчения идентификации объекта.

Аналогичные списки ведутся в Организации Объединенных Наций и Европейском союзе. В Российской Федерации аналогичный список, но не по всем подсанкционным лицам, а лишь тем, которые могут быть связаны с финансированием терроризма, – «*Перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму*» – ведет Федеральная служба финансового мониторинга (Росфинмониторинг). Его интегральной частью являются и санкционные списки СБ ООН.

Министерство финансов США требует, чтобы «все физические и юридические лица в Соединенных Штатах» соблюдали правила *OFAC*. Соединенные Штаты также вводят «вторичные» санкции – например, в отношении сторонних компаний и банков, ведущих бизнес с Ираном или Северной Кореей, – призванные расширить юрисдикцию за пределы США. В рамках таких вторичных санкций под санкционные ограничения могут попасть и быть наказаны и африканские юридические и физические лица.

Когда речь идет об экономических санкциях (в отличие, например, от визовых), то основная роль в их практической имплементации ложится на хозяйствующие субъекты и бизнес вообще, особенно на финансовые институты и банки. Успех экономических санкций полностью зависит от тщательности соблюдения запретов и ограничений, налагаемых на их деятельность в связи с введенными санкциями. Речь идет не только о запрете осуществлять те или иные транзакции с контрагентами, находящимися под санкциями, но и, например, об обязанности информировать компетентные органы государства о попытках совершения лицами, включенными в санкционные списки, той или иной финансовой операции, денежного перевода, отчуждения собственности и даже определенных нотариальных действий и т.д.

После того, как Соединенные Штаты или Организация Объединенных Наций объявят о введении финансовых санкций, американские банки и другие организации должны гарантировать, что они не будут предоставлять физическому или юридическому лицу, подпадающему под санкции, какие-либо финансовые услуги, запрещенные законами юрисдикций, в которых они работают. Хотя регулирующие органы не требуют от банков использовать определенные технологии или *комплаенс-процессы* (процедуры обеспечения соответствия введенным правилам) в своих программах мониторинга и отчетности, правительство США через соответствующие ведомства и отраслевых регуляторов выдает исчерпывающие инструкции по соблюдению санкций, которые *de facto* становятся обязательными к исполнению регулирующими нормами.

В современных условиях на Западе *комплаенс,* помимо действий по соблюдению любой экономической единицей установленных процедурных требований по соответствию ее работы действующему законодательству, превратился в крупную отрасль предпринимательства, которая включает юридические услуги, консультирование (в частности по вопросам следования санкционному законодательству США, ЕС или любой другой страны), но также разработку и реализацию специального программного обеспечения для соблюдения санкций. Это программное обеспечение обычно включает компьютерные программы и приложения, которые используют данные списка *SDN* и любые другие данные, чтобы минимизировать риск нарушений для организации. Главные пользователи таких программ – финансовые учреждения, прежде всего банки. Банки в США и Европе все чаще создают собственные подразделения финансовой разведки для проведения расследований незаконных финансовых операций и проведения внутреннего анализа рисков.

Если выясняется, что банк нарушает санкции США и сознательно способствует финансовым транзакциям для организаций, подпадающих под санкции, он может быть оштрафован. Количество штрафов, наложенных на американские и международные банки, за последние годы резко увеличилось. Фактически регулирующие органы США оштрафовали финансовые учреждения на сумму не менее 32 млрд долл. за отмывание денег и нарушения санкций с 2008 г. В 2014 г. *BNP Paribas* выплатил самый крупный штраф, когда-либо наложенный за нарушение санкций США, в размере 8,9 млрд долл. Граждане США, нарушающие санкции, по закону могут подлежать наказанию вплоть до тюремного заключения плюс штрафу. *OFAC*, в зависимости от серьезности нарушений, может также направлять предупреждения и письма о возможном (подозрении в) нарушении санкций. Например,

если нарушение было непреднамеренным и было раскрыто самим нарушителем, наказание может быть менее суровым, чем если бы это было преднамеренное и скрытое от властей нарушение.

Существует процесс, с помощью которого *OFAC* разрешает организациям проводить определенные транзакции, которые в обычных условиях запрещены санкциями. Компании в этих исключительных случаях могут подать заявку на получение лицензии *OFAC*, которая позволит им совершать операции, которые обычно представляют собой нарушение санкций. Например, компания может подать заявку на получение лицензии *OFAC* на продажу определенного продукта объекту санкций – этот тип лицензии будет считаться «конкретной» (разовой) лицензией. «Общая» лицензия разрешает тип транзакции для определенного класса лиц без необходимости подавать заявку на получение лицензии в каждом случае. Например, в порядке исключения *OFAC* выдавало в прошлом в отношении суданских лиц несколько генеральных лицензий на поставки лекарств, медицинского оборудования и сельскохозяйственной техники.

Другим примером, не применявшемся, насколько известно, широко в Африке, является возможность выдачи подобных лицензий для поддержки или стимулирования американского бизнеса. Такая практика имела место в Азии, где в 2015 г. *OFAC* выдало генеральные лицензии, которые были разработаны для поощрения американских предприятий к инвестированию в Мьянму до снятия со страны санкций. Эти лицензии позволили американским предприятиям платить арендную плату, вести базовую торговлю, перевозить товары и использовать определенные бирманские банки. Кроме того, правительство США приняло «Требования к отчетности по ответственным инвестициям» в Мьянме, требующие от граждан США сообщать о политике и процедурах в Государственный департамент в отношении их инвестиций в Мьянме с раскрытием среди прочего информации по определенным вопросам, касающимся прав человека, трудовых прав, защиты окружающей среды, борьбы с коррупцией, оценки рисков, выплат правительству и контактов с военными или другими вооруженными группами. Фактически, в стратегическом плане эти исключения из санкционных режимов должны были выступать в роли стимулирующей приманки для бирманских элит в рамках уже упоминавшейся выше тактики «кнута и пряника».

Считается, что в отношении стран Африки строгость реализации всех санкционных мер США в целом не столь высока, как в отношении некоторых других стран и регионов. Это мнение может оспариваться некоторыми политиками, но на деле, когда речь идет о некоторых аспектах санкционного контроля (например, наличия счетов в

американских банках, недвижимости в США или американских виз у родственников и аффилированных лиц находящегося под санкциями), то фактические нарушения санкционных режимов не столь уж редки.

Подобная «расслабленная» ситуация характерна для всех стран Запада, а не только для США. Более того, как представляется, в странах ЕС и Великобритании имплементация санкционных режимов в отношении некоторых категорий представителей африканских элит зачастую еще менее неукоснительна. Применение санкций ООН в отношении африканских стран и их граждан нередко не выполняется в полной мере в силу многих объективных и субъективных причин. Порой, государства-члены ООН формально голосуют за санкции в отношении, скажем, африканских нарушителей прав человека, чтобы не подрывать свой имидж и международную репутацию, но при этом у них нет намерений, планов и полноценной возможности вести активную работу по целенаправленному соблюдению всех нюансов и всей полноты требований, перечисленных в соответствующих резолюциях Совбеза за исключением наиболее очевидных и легко контролируемых моментов.

Слабость пограничного и таможенного контроля во многих странах Африки существенно препятствует применению санкций. Американские регуляторы и ответственные за комплаенс в международных банках считают этот аспект одной из ключевых проблемных областей, создающих брешь в последовательной и целенаправленной политике Вашингтона по использованию тактики «кнута и пряника» в Африке посредством ужесточения или ослабления санкционных режимов. Когда речь идет о санкциях в отношении конкретных компаний или лиц, изощренность американского санкционного механизма и тонкости законодательства, используемые в других случаях для тонкой настройки и управления механизмами санкционного манипулирования, разбиваются или пробуксовывают из-за отсутствия у африканской стороны (обычно у государственных структур) потенциала по обеспечению соблюдения санкций или отсутствия четкости в работе местного контролирующего персонала. Поэтому часто не срабатывают не только санкции, обращенные непосредственно африканским адресатам, но и санкции в отношении третьих стран и лиц (например, Ирана или КНДР), оперирующих в Африке. Ситуацию усугубляют несовершенная местная и региональная банковская инфраструктура, плюс постоянное усложнение программ санкций.

Для многих африканских стран, которые работают над установлением базового банковского надзора и финансового контроля, соблюдение санкций часто оказывается слишком сложным и затратным де-

лом. В странах, где господствующие элиты участвуют в откровенной незаконной финансовой деятельности, а таких в Африке не так уж мало, наблюдается дефицит политической воли к соблюдению санкций и шире контрольных процедур, поскольку правительственные чиновники фактически извлекают выгоду из слабого потенциала правоприменения.

Имеются и чисто технические ограничители. Многие местные банки и даже отделения крупных международных банков, действующих в Африке, по-прежнему используют бумажные системы хранения документов, что очень затрудняет сбор информации для соблюдения санкций. Клиенты во всем мире не очень охотно предоставляют дополнительную личную информацию, которая как считают институты глобального финансового управления, такие как Всемирный банк, МВФ, ФАТФ и другие, призвана помочь бизнесу выполнять требования «знай своего клиента» (*KYC*) и «должной осмотрительности» (*due diligence*). Местные отделения также испытывают затруднения при наборе опытного персонала или имеющего специальную подготовку в области соблюдения нормативных требований. По этой причине международные банки с филиалами или дочерними предприятиями в Африке тратят много времени на обучение местного персонала и разработку более строгих программ соблюдения нормативных требований. При наличии бумажных документов, несговорчивой или рассредоточенной клиентуры и необученного персонала внедрение надежной программы соблюдения нормативных требований крайне затруднено.

6.1.2. Содержание действующих санкций США в отношении стран Африки

БУРУНДИ. В 2015 г. президент США Б. Обама издал указ о введении санкций против определенных лиц, которые способствовали продолжающемуся кризису и эскалации насилия в Бурунди. Документ оговаривает полномочия *OFAC* блокировать активы тех, кто участвовал в действиях или политике, угрожающих миру, безопасности или стабильности африканской страны. США присоединились к ЕС и Африканскому союзу во введении санкций в отношении тех бурундийских образований, которые подрывают демократические процессы в стране или несут ответственность за нарушения прав человека в отношении народа Бурунди. Эти санкции направлены на замораживание всех американских активов указанных лиц и запрещают гражданам США совершать сделки с указанными гражданами Бурунди.

Персональные санкции были введены в отношении следующих лиц:

1. Ален Гийом Буньони [министр безопасности, 1972 г.р.];
2. Сирил Ндайрукийе [бывший министр обороны,1954 г.р.];
3. Годфроид Нийомбаре [генерал-майор,1969 г.р.];
4. Годфроид Бизимана [1968 г.р.].

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА КОНГО. В отношении ДРК действует пакет санкций США, принимавшийся на протяжении длительного периода времени и включающий в себя как имплементацию Соединенными Штатами санкций, введенных резолюциями Совета Безопасности ООН, так и односторонние санкции, установленные в отношении страны и ее лиц Вашингтоном. Эти санкции блокируют активы и собственность определенных лиц, способствующих началу и развертыванию конфликта в ДРК; такое имущество не может передаваться, оплачиваться, вывозиться, изыматься или использоваться иным образом. Запреты включают внесение любого вклада или предоставление средств, товаров или услуг любым лицом, включенным в список *SDN*, или в его интересах, или получение перечисленного лицами, значащимися в списке. Американские санкции нацелены не на всех лиц и все организации в ДРК, а только на тех, кто, по мнению Вашингтона, участвует в обострении конфликта.

Список таких лиц в Исполнительном указе № 13413 от 31 октября 2006 г. включал:

1. Лоран Нкунда [род. 6 февраля 1967 г.; Основатель Национального конгресса защиты народа, 2006 г.; Старший офицер, Объединение за конголезскую демократию-Гома (КОД-Г), 1998–2006 гг.; Офицер Патриотического фронта Руанды, 1992–1998 гг.];

2. Игнас Мурванашьяка [род. 14 мая 1963 г.; Президент Движения демократических сил за освобождение Руанды (ДСОР)];

3. Хава Панга Мандро [род. 20 августа 1973 г.; Бывший президент, Партия единства и защиты целостности Конго (*PUSIC*)];

4. Виктор Анатольевич Бут [род. 13 января 1967 г.; Владелец бизнес-компании в районе Великих озер, *Compagnie Adrienne des Grands Lacs*; *Bukavu Aviation Transport* и *Business Air Services*];

5. Сандживан Сингх Рупра [род. 9 августа 1966 г. Бизнесмен];

6. Попов Дмитрий Игоревич [род. 13 февраля 1961 г.; Генеральный директор, компания *Great Lakes Business Company* и *Compagnie Aérienne des Grands Lacs*];

7. Дуглас Мпано [род. 28 декабря 1965 г.; Менеджер, коммерческая компания *Great Lakes Business Company* и *Compagnie Aérienne des Grands Lacs*].

В.А. Бут впоследствии был вывезен агентами США из Таиланда и заключен в тюрьму в США.

ЗИМБАБВЕ. Санкции против Зимбабве регулируются следующими Исполнительными указами: № 13469 «Блокирование собственности дополнительных лиц, подрывающих демократические процессы или институты в Зимбабве» (25 июля 2008 г.); № 13391 «Блокирование собственности дополнительных лиц, подрывающих демократические процессы или институты в Зимбабве» (дата вступления в силу – 23 ноября 2005 г.) и № 13288 «Блокирование собственности лиц, подрывающих демократические процессы или институты в Зимбабве (дата вступления в силу – 7 марта 2003 г.).

Основные положения действующих по сей день ограничений изложены в Исполнительном указе № 13391. Он запрещает гражданам США, где бы они ни находились, или любому лицу в Соединенных Штатах вступать в какие-либо транзакции с любым физическим, юридическим лицом или организацией, которые, как установлено: 1) подрывают демократические институты и процессы в Зимбабве; 2) оказывали материальную помощь, спонсировали или оказывали финансовую, материальную или технологическую поддержку этим лицами или организациям; 3) являются ближайшим родственником объекта санкций; или 4) находятся в собственности, под контролем или используются от имени объекта санкций. Все лица и организации, упомянутые в Приложении А к Исполнительному указу, включены в список *OFAC* для граждан с особым назначением. Запрещенные операции включают, помимо прочего, экспорт (прямой и косвенный), импорт (прямой и косвенный), торговое посредничество, финансирование и содействие, а также большинство финансовых операций.

Изначальный (2003 г.) список лиц, находящихся под санкциями, включал следующие имена (должности указаны в соответствии с президентским исполнительным указом по состоянию на момент принятия документа; значительная часть фигурантов, включая возглавляющего список бывшего президента страны Р. Мугабе, к настоящему времени уже скончались):

1. Роберт Габриэль Мугабе [род. 21 февраля 1924 г.; Президент Зимбабве];
2. Флора Бука [родилась 25 февраля 1968 г.; Государственный министр по земельной реформе];
3. Джордж Чарамба [род. 4 апреля 1963 г.; Постоянный секретарь Министерства информации];
4. Форчюн Чарумбира [род. 10 июня 1962 г.; Заместитель министра местного самоуправления, общественных работ и национального жилищного строительства];
5. Эней Чигведере [род. 25 ноября 1939 г.; Министр образования, спорта и культуры];

6. Августин Чихури [род. 10 марта 1953 г.; Комиссар полиции];
7. Энос Чиковоре Иковоре [род. 17 июля 1946 г.; Секретарь Политбюро по вопросам земель и переселения];
8. Патрик Чинамаса [род. 25 января 1947 г.; Министр юстиции];
9. Эдвард Чиндори-Чининга [род. 14 марта 1955 г.; Министр горнодобычи];
10. Константин Чивенга [род. 25 августа 1956 г.; Генерал-лейтенант, командующий армией];
11. Уиллард Чиведе [род. 19 марта 1949 г.; Старший секретарь Министерства иностранных дел];
12. Игнатиус Чомбо [род. 1 августа 1952 г.; Министр местного самоуправления];
13. Думисо Дабенгва [род. 6 декабря 1939 г.; Старший член комитета Политбюро];
14. Николас Гоче [род. 1 августа 1946 г.; Государственный министр национальной безопасности];
15. Ругаре Гумбо [род. 8 марта 1940 г.; Заместитель министра внутренних дел];
16. Ричард Хоув [род. 23 сентября 1939 г.; Секретарь Политбюро по экономическим вопросам];
17. Дэйвид Кариманзира [род. 25 мая 1947 г.; Секретарь Политбюро по финансам];
18. Сэйвиор Касукувере [род. 23 октября 1970 г.; Зместитель министра по делам молодежи];
19. Кристофер Курунери [род. 4 апреля 1949 г.; Заместитель министра финансов и экономического развития];
20. Тендживе Лесабе [род. 5 января 1933 г.; Секретарь Политбюро по делам женщин];
21. Джейсон Мачайя [род. 13 июня 1952 г.; Заместитель министра горной и горнодобывающей промышленности];
22. Джозеф Маде [род. 21 ноября 1954 г.; Министр сельского хозяйства];
23. Эдна Мадонгве [род. 11 июля 1943 г.; Заместитель министра производства и труда];
24. Шувай Махофа [род. 4 апреля 1941 г.; Заместитель министра по делам молодежи, гендерным вопросам и занятости];
25. Джошуа Малинга [род. 28 апреля 1944 г.; Заместитель министра по делам инвалидов и обездоленных];
26. Пол Мангвана [род. 10 августа 1961 г.; Государственный министр по делам государственных и полугосударственных предприятий];
27. Уитнес Мангвенде [род. 15 августа 1946 г.; Министр транспорта и коммуникаций];

28. Эллиот Маньика [род. 30 июля 1955 г.; Министр по делам молодежи];

29. Кеннет Маньонда [род. 10 августа 1934 г.; Заместитель министра промышленности и международной торговли];

30. Рубен Марумахоко [род. 4 апреля 1948 г.; Заместитель министра энергетики и развития энергетики];

31. Ангелина Масуку [род. 14 октября 1936 г.; Секретарь Политбюро по делам инвалидов и обездоленных лиц];

32. Ситокозиле Матуту [Заместитель министра транспорта и социальной защиты];

33. Амос Бернар Мувенга Мидзи [род. 4 июля 1952 г.; Министр энергетики и развития];

34. Эммерсон Мнангагва [род. 15 сентября 1946 г.; Спикер парламента];

35. Кембо Мохади [род. 15 ноября 1949 г.; Министр внутренних дел];

36. Свитун Момбешора [род. 20 августа 1945 г.; Министр высшего образования];

37. Джонатан Мойо [род. 12 января 1957 г.; Министр информации];

38. Джулай Мойо [род. 7 мая 1950 г.; Министр государственной службы, труда и социальной защиты];

39. Саймон Хая Мойо [1945 г.р.; Заместитель секретаря по правовым вопросам];

40. Оберт МПОФУ [род. 12 октября 1951 г.; Заместитель министра национальной безопасности];

41. Джозеф Мсика [род. 6 декабря 1923 г.; Вице-президент];

42. Оливия Мучена [род. 18 августа 1946 г.; Государственный министр по науке и развитию технологий];

43. Опа Мучингури [род. 14 декабря 1958 г.; Секретарь Политбюро по гендерным вопросам и культуре];

44. Стэн Муденге [род. 17 декабря 1948 г.; Министр иностранных дел];

45. Грейс Мугабе [род. 23 июля 1965 г.];

46. Сабина Мугабе [род. 14 октября 1934 г.; Старший член комитета Политбюро];

47. Джойс Муджуру [род. 15 апреля 1955 г.; Министр сельских ресурсов и водных ресурсов];

48. Соломон Муджуру [род. 1 мая 1949 г.; старший член комитета Политбюро];

49. Сэмюэл Мумбенгегви [род. 20 июля 1945 г.; Министр промышленности и международной торговли];

50. Герберт Мурерва [род. 31 июля 1941 г., Министр финансов];

51. Кристофер Мушохве [род. 6 февраля 1954 г.; Заместитель министра транспорта и коммуникаций];

52. Дидимус Мутаса [род. 27 июля 1935 г.; Секретарь Политбюро по внешним связям];

53. Кеннет Мутивекузива [род. 27 мая 1948 г.; Заместитель министра по развитию малых и средних предприятий];

54. Симон Венгесай Музенда [род. 28 октября 1922 г.; вице-президент];

55. Цици Музенда [род. 28 августа 1922 г.; Старший член комитета Политбюро];

56. Элиша Музозини [род. 24 июня 1957 г.; Директор Центральной разведывательной организации];

57. Абединико Нкубе [род. 13 марта 1954 г.; Заместитель министра иностранных дел];

58. Наисон Ндлову [род. 22 октября 1930 г.; Секретарь Политбюро по вопросам производства и труда];

59. Сиханьисо Ндлову [род. 20 сентября 1949 г.; Заместитель секретаря комиссариата];

60. Фрэнсис Нхема [род. 17 апреля 1959 г.; Министр окружающей среды и туризма];

61. Джон Нкомо [род. 22 августа 1934 г.; Государственный министр по особым делам];

62. Стивен Нкомо [род. 3 октября 1926 г.; Старший член комитета Политбюро];

63. Ситембисо Ньони [род. 20 сентября 1949 г.; Министр развития малых и средних предприятий];

64. Дэвид Париреньятва [род. 2 августа 1950 г.; Министр здравоохранения и защиты детей];

65. Селина Поте [Заместитель министра по гендерным вопросам и культуре];

66. Тинос Русере [род. 10 мая 1945 г.; Заместитель министра сельских ресурсов и водного развития];

67. Стэнли Сакупванья [Заместитель министра здравоохранения и защиты детей];

68. Сидней Секерамайи [род. 30 марта 1944 г.. Министр обороны];

69. Нэйтан Шамуярира [род. 29 сентября 1928 г.; Секретарь Политбюро по информации и рекламе];

70. Перенс Шири [род. 11 января 1955 г.; Маршал авиации (ВВС)];

71. Исайя Шумба [род. 3 января 1949 г.; Заместитель министра образования, спорта и культуры];

72. Абсолом Сикосана [Секретарь Политбюро по делам молодежи];

73. Соломон Тавенгва [род. 15 июня 1940 г.; Заместитель министра финансов];

74. Джосайя Тунгамирай [род. 8 октября 1948 г.; Секретарь Политбюро по вопросам расширения прав и возможностей коренного населения];

75. Чарльз Утете [род. 30 октября 1938 г.; Секретарь кабинета министров];

76. Парадзай Зимонди [род. 4 марта 1947 г.; Начальник тюрем];

77. Виталис Звинаваше [род. 27 сентября 1943 г.; Генерал, командующий Силами обороны Зимбабве].

КОТ-Д'ИВУАР. Санкции сняты. 14 сентября 2016 г. президент Обама подписал Указ № 13739 «О прекращении действия чрезвычайных мер в связи с ситуацией в Кот-д'Ивуаре и вокруг него». Президент пришел к выводу, что прогресс, достигнутый в стабилизации Кот-д'Ивуара, заслуживает прекращения введенных против страны экономических санкций.

ЛИВИЯ. Различные антиливийские санкции принимались с конца 1970-х годов. Бóльшая часть из них была ослаблена или отменена после агрессии НАТО в Ливии и убийства президента Каддафи. С 25 февраля 2011 г. действует Исполнительный указ № 13566 «Блокировка собственности и запрещение определенных операций, связанных с Ливией». С 19 сентября 2011 г. все операции с участием Правительства Ливии, ее ведомств, агентов и контролируемых лиц, а также Центрального банка Ливии разрешены со следующими ограничениями: (1) все денежные средства, включая наличные деньги, ценные бумаги, банковские счета, инвестиционные счета и драгоценные металлы, заблокированные в соответствии с Указом правительства № 13566 от 25 февраля 2011 г. или Положением о санкциях в отношении Ливии, 31 CFR часть 570, по состоянию на 19 сентября 2011 г., остаются заблокированными, за исключением случаев, предусмотренных в Генеральной лицензии № 7A, и (2) в транзакциях не участвуют лица, перечисленные в Приложении к этой Генеральной лицензии лица:

Приложение к Исполнительному указу № 13566 включало следующих лиц:

1. Айша Каддафи [род. примерно в 1976 г. или в 1977 г.; Генерал-лейтенант ливийской армии];
2. Хамис Каддафи [род. в 1980 г.];
3. Муаммар Каддафи [род. в 1942 г.; Глава государства Ливия];
4. Мутассим Каддафи [род. ок. 1975 г.; Советник по национальной безопасности и подполковник в Ливийской армии];
5. Саифуль-Ислам Каддафи [род. 5 июня 1972 г.].

В отдельном Приложении устанавливалось, что санкции помимо вышеперечисленных лиц распространяются на любое лицо: определенное Министром финансов после консультации с Государственным секретарем; бывшее высокопоставленным должностным лицом низложенного правительства Ливии; являющееся ребенком полковника Муаммара Каддафи; являющееся ответственным или соучастником в совершении нарушений прав человека, связанных с политическими репрессиями в Ливии; оказывавшим материальную помощь, спонсирование или предоставлявшим финансовую, материальную, логистическую или техническую поддержку этим нарушениям; осуществляющее контроль, распоряжение активами или действующее в интересах лиц, чье имущество заблокировано; являющееся супругом или ребенком-иждивенцем любого лица, чье имущество и имущественные интересы заблокированы в соответствии с этим Указом.

С 19 апреля 2016 г. действует Исполнительный указ № 13726 – «Блокирование собственности и приостановление въезда в Соединенные Штаты лиц, способствующих ситуации в Ливии», принятый уже в отношении некоторых участников продолжающейся гражданской войны в стране.

МАЛИ. 26 июля 2019 г. президент Трамп, ссылаясь, в частности, на Закон о международных чрезвычайных экономических полномочиях (50 USC 1701-1706) (*IEEPA*) и Закон об участии в Организации Объединенных Наций (22 USC 287c) (*UNPA*), издал Указ № 13882 (84 FR 37055, 30 июля 2019 г.) (EO 13882). В нем он определил, что ситуация в Мали, включая неоднократные нарушения договоренностей о прекращении огня, достигнутых в соответствии с Соглашением о мире и примирении в Мали 2015 г.; распространение террористической деятельности на юг и центральную часть Мали; активизацию незаконного оборота наркотиков и торговли людьми, нарушения прав человека и захват заложников; учащение нападений на гражданское население, силы обороны и безопасности Мали, на Многопрофильную комплексную миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали (МИНУСМА) и международные силы безопасности, представляет собой необычную и чрезвычайную угрозу национальной безопасности и внешней политике Соединенных Штатов, и объявил о принятии чрезвычайных мер, чтобы справиться с этой угрозой.

Во исполнение исполнительного указа Д. Трампа *OFAC* приняло Положение о санкциях в отношении Мали.

СОМАЛИ. Санкции в отношении Сомали насчитывают много лет и включают большое количество решений и резолюций, часть из кото-

рых принята во исполнение решений ООН, а часть является следствием собственных инициатив США. Международные санкции приняты во исполнение следующих резолюций Совета Безопасности ООН: № 1897 (от 30 ноября 2009 г.); № 1872 г. (от 26 мая 2009 г.); № 1851 (от 16 декабря 2008 г.); № 1846 (от 2 декабря 2008 г.); № 1844 (от 20 ноября 2008 г.); № 1816 (от 2 июня 2008 г.); № 1772 (от 20 августа 2007 г.); № 1744 (от 20 февраля 2007 г.); № 1725 (от 6 декабря 2006 г.); № 1356 (от 19 июня 2001 г.); № 733 (от 23 января 1992 г.).

Собственные санкции США в отношении Сомали основаны на Исполнительных указах президента страны № 13620 «Принятие дополнительных мер по реагированию на чрезвычайную ситуацию в стране в отношении Сомали» (дата вступления в силу – 20 июля 2012 г.) и № 13536 «Блокирование собственности определенных лиц, способствующих конфликту в Сомали» (дата вступления в силу – 13 апреля 2010 г.). Последний блокирует активы и иные имущественные интересы определенных физических и юридических лиц, перечисленных в Приложении, а также ряда физических и юридических лиц, которые, по определению *OFAC*, участвовали в действиях, которые угрожают миру, безопасности или стабильности Сомали, и препятствовали доставке гуманитарной помощи в Сомали или в пределах Сомали, которые способствовали поставкам оружия или связанных с ним материальных средств в нарушение эмбарго Организации Объединенных Наций на поставки оружия в Сомали или для оказания поддержки любого из этих мероприятий. Более поздний указ 2012 г. несколько расширяет эти списки.

СУДАН. В 1993 г. государственный департамент включил Судан в список *SST*. Это привело к рестрикциям со стороны США, практическому прекращению внешней помощи Судану (потенциально существовала возможность специальных исключений чрезвычайного характера), запрету на экспорт оборонной продукции и продажу оружия, контролю за товарами двойного назначения и другим финансовым ограничениям.

Вся собственность и активы в собственности правительства Судана, находящиеся в США или находящиеся под контролем американских лиц, были заблокированы. Эта блокировка распространялась на физических и юридических лиц, которые принадлежат к или контролируются правительством Судана или действуют от его имени в любой точке мира, а также физических и юридических лиц, определенных Министерством финансов США для включения в термин «Правительство Судана». Организациям и частным лицам было запрещено участвовать в любых сделках или деятельности, связанных с нефтяной

или нефтехимической промышленностью в Судане, без разрешения *OFAC*. За очень немногими исключениями, товары или услуги, происходящие из Неуказанных территорий Судана, не могли ввозиться в Соединенные Штаты.

Санкции против Судана были оформлены следующими исполнительными указами: № 13067 «Блокирование государственной собственности Судана и запрещение сделок с Суданом» (дата вступления в силу – 4 ноября 1997 г.); № 13400 «Блокирование собственности лиц в связи с конфликтом в суданском регионе Дарфур» (дата вступления в силу – 27 апреля 2006 г.); № 13412 «Блокирование собственности и запрещение сделок с правительством Судана» (дата вступления в силу – 13 октября 2006 г.); № 13804 «Предоставление дополнительного времени для признания позитивных действий правительства Судана и внесение поправок в исполнительный указ 13671» (дата вступления в силу – 11 июля 2017 г.) и № 13761 «Признание позитивных действий правительства Судана и обеспечение отмены некоторых санкций в отношении Судана» (дата вступления в силу – 13 января 2017 г.).

В октябре 2017 г. администрация Д. Трампа заявила о том, что приняла решение о снятии экономических санкций, но практическая реализация этого решения была начата только в марте 2020 г., когда Соединенные Штаты сняли санкции со 157 предприятий страны. При этом в отношении нескольких лиц и организаций Судана американские санкции, введенные в связи с конфликтом в западном суданском регионе Дарфур (где с 2003 г. фактически шла гражданская война), были сохранены, а сама страна из списка *SST* (стран-спонсоров терроризма) не исключалась. Лишь к декабрю 2020 г. были завершены основные процедурные формальности для исключения Судана из списка стран, спонсирующих терроризм. В середине месяца истек предусмотренный в таких случаях 45-дневый срок уведомления Конгресса США, и глава Госдепартамента США подписал уведомление о том, что прекращение статуса Судана как государства-спонсора терроризма действительно с 14 декабря 2020 г. Оно было опубликовано в федеральном реестре, после чего решение вступило в силу[6].

В обмен на исключение Хартума из упомянутого списка Вашингтон потребовал от суданцев выплатить сотни миллионов долларов компенсации жертвам атак на военный корабль *"USS Cole"* (2000 г.) и американские посольства в Танзании и Кении (1998 г.), хотя Судан по сей день всячески отрицает свою причастность к данным нападениям. Кроме того, адвокаты жертв событий 11 сентября запросили в качестве компенсации 4 млрд долл., но администрация Трампа и республиканцы в Сенате выступили против. Президент Трамп вмешался лично с целью максимально уменьшить размер компенсации в попытке

окончательно урегулировать данный вопрос, мешавший Судану получить иммунитет от любого судебного преследования, поскольку последнее всегда сулит негативные последствия для экономики[7].

ЦАР. 12 мая 2014 г. Президент США Барак Обама подписал Указ № 13667, предписывающий ввести экономические санкции в отношении конкретных сделок, совершаемых со сторонами, связанными с продолжающимся конфликтом в Центральноафриканской Республике. В документе, в частности, указывалось на дестабилизирующее воздействие конфликта на страну, а также то, что эскалация конфликта представляла «необычную и чрезвычайную угрозу национальной безопасности и внешней политике Соединенных Штатов». Санкции нацелены только на определенных лиц и их сторонников, включая вооруженные группы, а не на учреждения страны в целом.

В число таких лиц были включены:

1. Франсуа Бозизе [род. 14 октября 1946 г.; Бывший президент Центральноафриканской Республики и сторонник группировки «Антибалака»];
2. Мишель Джотодиа [1949 г.р.; Бывший переходный президент Центральноафриканской Республики и лидер повстанческой группировки «Селека»];
3. Нуреддин Адам [1969 г.р.; Генерал и бывший министр общественной безопасности, группировка «Селека»];
4. Абдулай Мискин [род. 5 октября 1965 г.; Лидер группы бывших повстанцев «Селека», Демократический фронт народа Центральноафриканской Республики];
5. Леви Яките [1965 г.р.; Политический координатор «Антибалаки»].

ЮЖНЫЙ СУДАН. Санкции, введенные США против Южного Судана от 1 июля 2014 г., не нацелены на саму страну или на учреждения Южного Судана. Согласно заявлениям американской стороны, они нацелены на лиц и организации, ответственные за гражданский конфликт, и тех, кто его поддерживает. С момента обретения независимости от Судана 9 июля 2011 г. в Южном Судане не прекращаются повсеместные акты насилия и даже зверства, нарушения прав человека, широко распространена вербовка и использование детей-солдат, имеют место нападения на миротворцев и воспрепятствование доставке гуманитарной помощи. Президент США Барак Обама признал, что ситуация в Южном Судане представляет собой необычную и чрезвычайную угрозу национальной безопасности и внешней политике Соединенных Штатов, и объявил 3 апреля 2014 г. введение чрезвычай-

ных мер для устранения этой угрозы в виде наложения санкций на виновных лиц и их пособников. Санкции в отношении Южного Судана введены исполнительным указом № 13664 «Блокирование собственности определенных лиц в отношении Южного Судана» (дата вступления в силу – 3 апреля 2014 г.).

Помимо перечисленных выше продолжающих действовать страновых программ санкций в отношении государств Африки введены и продолжают оставаться в силе санкции против включенных в список *SDN* отдельных лиц, компаний, организаций, объединений и политических движений Алжира, Анголы, Бенина, Буркина Фасо, Бурунди, Гамбии, Ганы, Гвинеи, Гвинеи-Бисау, Египта, Зимбабве, Кабо-Верде, Кении, Коморских Островов, Кот-д'Ивуара, Либерии, Ливии, Мали, Мавритании, Марокко, Мозамбика, Намибии, Нигера, Нигерии, Руанды, Сейшельских Островов, Сенегала, Сомали, Судана, Сьерра-Леоне, Танзании, Туниса, Уганды, ЦАР, Чада, Экваториальной Гвинеи, Эритреи, Эфиопии, ЮАР, Южного Судана – т.е. 40 из 54 суверенных государств континента.

6.2. Санкции ЕС

6.2.1. Организация санкционного процесса в ЕС

Европейский Союз рассматривает «санкции», или на жаргоне евробюрократии «ограничительные меры», в качестве одного из важнейших инструментов Общей внешней политики и политики безопасности ЕС (ОВПБ). Санкционные репрессии используются ЕС как часть «интегрированного и всеобъемлющего политического подхода, предполагающего политический диалог, дополнительные усилия и использование других инструментов, имеющихся в его распоряжении»[8].

Санкции направлены на изменение политики или поведения тех, против кого они ориентированы, с целью содействия достижению целей ОВПБ. Нередко конечная, обычно не декларируемая публично цель санкций – смена существующего политического режима (примеры Ливии, Сирии, Белоруссии и др.).

Объектом санкций могут оказаться:

- правительства стран, не входящих в ЕС, из-за их политики;
- юридические лица (компании), поддерживающие или финансирующие проведение неприемлемой для Брюсселя политики или линии поведения;
- группы или организации, такие как террористические группы;
- лица, поддерживающие таргетируемую политику, в том числе причастные к террористической деятельности и т.д.

В то же время, проанализировав санкционную практику Евросоюза за последнюю четверть века, можно сделать вывод, что ценность санкций для Брюсселя заключается не только (и даже не столько) в их эффективности как инструмента внешней политики. Санкции (ограничительные меры) часто выступают в роли средства передачи определенной силы сигнала неодобрения внешнеполитической позиции адресата. Сигнала, более умеренного, чем полное эмбарго, но менее опасного, чем угроза применения силы или реальная вооруженная интервенция.

Использование «международных ограничительных мер» поступательно нарастало со времени подписания Маастрихтского договора в 1993 г. Начиная с 2010-х годов оно превратилось в рутинный инструмент в политике Брюсселя, когда тот стремится принудить тех или иных участников международного сообщества к каким-то желательным для него действиям или испытывает необходимость продемонстрировать внутренней аудитории и влиятельным союзникам свою неизменную, последовательную и принципиальную позицию по знаковым темам.

На июль 2021 г. собственным (их также именуют автономными) санкциям ЕС подверглись более 30 стран мира или негосударственных акторов. Потенциальное воздействие ограничительных мер ЕС действительно значительно, поскольку в конечном итоге речь идет о качестве отношений с экономическим игроком, располагающим рынком в почти 450 млн потребителей и создающим суммарный ВВП примерно равный США и КНР.

Процедура введения санкций Евросоюза выглядит следующим образом. Принятие санкций, их применение и оценка определяется и регулируется процессуальными установками Комитета по политическим вопросам и безопасности ЕС, принятыми в 2003 г. Основные положения, касающиеся использования санкций, были обобщены в документе «Руководящие принципы по применению и оценке ограничительных мер», впервые принятом Советом ЕС в 2003 г., пересмотренном и обновленном в 2005, 2009, 2012 и 2017 гг.[9]

В 2018 г. появилось расширенное и обновленное издание принципов. Согласно им, страны ЕС подтверждают свою приверженность эффективному применению санкций как важному способу поддержания и восстановления международного мира и безопасности в соответствии с принципами Устава ООН и общей внешней политикой и политикой безопасности Евросоюза.

7 декабря 2020 г. Европейский Союз принял новый документ, регулирующий режим санкций, вводимых против нарушений прав человека в мире, что позволяет применять санкционные меры к физическим, юридическим или государственным лицам, предположительно нару-

шившим права человека. Этот документ, позиционировавшийся как «европейский закон Магнитского», впервые был применен в марте 2021 г. против Китая, Северной Кореи, Ливии, Южного Судана и Эритреи[10].

Ограничительные меры принимаются Советом ЕС (Совет министров) на основе принципа единогласия по предложению Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности. Если это дипломатические санкции, они имплементируются непосредственно государствами-членами. Если решение Совета предусматривает экономические или финансовые санкции (тем самым, затрагивают союзную компетенцию), меры должны быть реализованы через постановление Совета ЕС. В этом случае ЕС может использовать политическую обусловленность официальной помощи в целях развития в качестве рычага давления (например, санкции против Зимбабве, Эритреи) или угрожать отменой действия Всеобщей системы преференций[11].

Процедура регулируется статьей 215 Лиссабонского договора, параграфами 1 и 2: «*когда решение предусматривает прерывание или сокращение, частично или полностью, экономических и финансовых отношений с одной или несколькими третьими странами, Совет, действующий квалифицированным большинством голосов по совместному предложению Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности, и Комиссия должны принять необходимые меры. Он информирует об этом Европейский парламент. После принятия решения [...] Совет может принять ограничительные меры в соответствии с процедурой, указанной в параграфе 1, против физических или юридических лиц и групп или негосударственных образований*»[12].

Генеральный директорат по финансовой стабильности, финансовым услугам и рынкам капитала (*DG FISMA*) участвует в подготовке предложений по Регламенту и представляет Комиссию ЕС в обсуждениях с государствами-членами. *FISMA* отвечает за поддержку государств-членов в применении санкций, перенос определенных санкций ООН в законодательство ЕС и мониторинг их выполнения.

ЕС заявляет, что разрабатывает санкции таким образом, чтобы минимизировать неблагоприятные последствия для тех, кто не несет ответственности за политику или действия, ведущие к принятию санкций. В частности, ЕС утверждает, что работает над минимизацией воздействия на местное гражданское население и на законную деятельность в соответствующей стране.

Брюссель настаивает на том, что все ограничительные меры, принятые ЕС, полностью соответствуют обязательствам по международ-

ному праву, в том числе касающимся прав человека и основных свобод. При этом обеспечивается решение следующих задач:

- защита ценностей, фундаментальных интересов и безопасности ЕС;
- сохранение мира;
- укрепление и поддержка демократии, верховенства закона, прав человека и принципов международного права;
- предотвращение конфликтов и укрепление международной безопасности.

ЕС применяет адресный и дифференцированный подход к ограничительным мерам (санкциям). Характерной чертой последних является их политическая целевая направленность. Руководство ЕС относится к ним как к превентивным мерам, которые позволяют быстро реагировать на политические вызовы и события, которые идут вразрез с целями и «ценностями» Евросоюза.

В понимании ЕС санкции в широком смысле слова, или дипломатические санкции, включают такие шаги, как прерывание дипломатических отношений с страной-адресатом воздействия или скоординированный отзыв дипломатических представителей ЕС и его государств-членов.

Санкции в узком смысле исходят из конкретной правовой базы Договоров Европейского Союза и включают:

- эмбарго на поставки оружия;
- ограничения на въезд включенных в перечень лиц (запрет на поездки): целевые лица не могут въезжать в ЕС или выезжать за пределы страны своего гражданства, если они являются гражданами ЕС;
- замораживание активов, принадлежащих перечисленным лицам или организациям: все их активы в ЕС заморожены, и физические и юридические лица из ЕС не могут предоставлять какие-либо средства для перечисленных лиц;
- экономические санкции или ограничения в отношении определенных секторов экономической деятельности, включая запреты на импорт или экспорт определенных товаров, запреты на инвестиции, запреты на предоставление определенных услуг и т.д.

ЕС может вводить ограничительные меры либо по собственной инициативе, либо в целях выполнения резолюций Совета Безопасности ООН. Евросоюз обеспечивает выполнение обязательных санкций, предписанных резолюциями Совета Безопасности ООН. Брюссель внимательно следит за тем, чтобы непрерывно находиться внутри международного переговорного процесса и в диалоге с ООН с тем, чтобы оказывать влияние на принятие последней санкционных решений и лучше координировать соответствующие действия государств-членов ЕС в отношении санкций.

ЕС может также усилить санкции ООН, применив свои собственные меры в дополнение к мерам, введенным Советом Безопасности ООН. В типологической градации Евросоюза подобные ситуации определяются как «смешанные режимы санкций». Если же решения о наложении санкций принимаются по собственной инициативе Брюсселя, то такой тип санкций именуется «автономным».

Введение объединенной Европой санкций против бывших владений европейских держав в Африке вызывает коллективное неприятие со стороны ныне суверенных государств континента. Этот вопрос регулярно становится камнем преткновения в ходе саммитов и других ключевых коллективных форумов африканских лидеров с брюссельской бюрократией. На несправедливый и, по сути, неоколониальный характер значительного числа «ограничительных мер» Евросоюза против Африки неоднократно указывали как отдельные лидеры стран континента, так и руководство Африканского Союза.

Так, президент Кении У. Кениатта в ходе своего визита в Бельгию в июне 2021 г., где он встречался с председателем Европейского совета Шарлем Мишелем и королем Бельгии Филиппом, резко осудил практику введения ограничительных мер в отношении стран Африки и Карибского бассейна, предупредив, что такие решения могут повредить сотрудничеству. Он выразил солидарную позицию африканских стран, сказав, что, прежде чем вводить санкции, необходимо провести консультации с официальными представителями попадающих под их действие регионов. Он, в частности, привел пример «одностороннего применения ограничительных мер, включая санкции, со стороны ЕС в отношении Бурунди и Эритреи, что, по его словам, сильно затруднило сотрудничество с европейскими структурами, а также вызвало недовольство и озабоченность у членов организации Стран Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (*OACPS*).

Еще одной проблемой, вызывающей беспокойство, по его словам, является занесение в черный список стран, которые еще не приняли законы об управлении или контроле за финансовыми транзакциями и борьбе с отмыванием денег. Европейская комиссия в соответствии со статьей 9 Директивы (ЕС) 2015/849 определяет третьи (не входящие в ЕС) страны с высоким уровнем риска, имеющие «стратегические недостатки в их режиме по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма», и включает их в этот черный список, следствием чего становится усложнение и замедление финансово-экономических процедур и операций при взаимодействии ЕС с этими странами. В мае 2021 г. Уганда, Гана, Зимбабве и Ботсвана были включены в число африканских стран, считающихся «высокорисковыми» для финансовой системы ЕС. Президент Кениатта, который является действующим

президентом саммита *OACPS*, заявил, что ЕС сделал это в одностороннем порядке[13].

6.2.2. Таксономия «ограничительных мер» ЕС против стран Африки

БУРУНДИ. Тип санкций по классификации ЕС – автономные. Инициатор санкций – ЕС. Официальное наименование санкционного режима: «Ограничительные меры с учетом ситуации в Бурунди».

1 октября 2015 г. ЕС ввел целевые ограничительные меры против тех, кто подрывает демократию или препятствует поиску политического решения в Бурунди, а также тех, кто участвует в планировании, руководстве или совершении действий, нарушающих международное право в области прав человека или международное гуманитарное право в Бурунди. С самого начала кризиса в Бурунди ЕС придерживался мнения, что прочное политическое решение в интересах безопасности и демократии для всего народа Бурунди можно найти только через диалог, ведущий к консенсусу, в соответствии с Арушским соглашением о мире и примирении 2000 г. и Конституцией Бурунди. Планируемый срок прекращения действия режима санкций: 31 октября 2021 г.

Типы и содержание санкционных ограничительных мер:

1. *Замораживание активов и запрет на предоставление средств*. Все активы перечисленных физических и юридических лиц (см. список ниже) должны быть заморожены. Также запрещается предоставлять им какие-либо средства или активы, прямо или косвенно.

2. *Запрет на удовлетворение претензий*. Запрещается удовлетворять претензии лиц, перечисленных в Постановлении Совета (ЕС) 2015/1755, в связи с любым контрактом или сделкой, на выполнение которых повлияли меры, введенные упомянутым постановлением.

3. *Ограничения на въезд*. Государства-члены обязаны ввести ограничения на поездки для лиц, перечисленных в Приложении к Решению Совета.

Список лиц, находящихся под санкциями:

1. Годфруа Бизимана ИЗИМАНА / Godefroid BIZIMANA [род. 23 апреля 1968 г.; ВРИО Главы Кабинета Администрации Президента и бывший заместитель генерального директора национальной полиции. 31 декабря 2019 г. г-н Бизимана был повышен до звания главного комиссара полиции];

2. Ндакугарика, ДАКУГАРИКА, Жерве Ндиракобука ДИРАКОБУКА / NDAKUGARIKA, Gervais NDIRAKOBUCA [род. 1 августа 1970 г.; Министр внутренних дел, общественного развития и общест-

венной безопасности по состоянию на июнь 2020 г. Бывший глава Кабинета Администрации Президента (Présidence), ответственный за вопросы, касающиеся национальной полиции (с мая 2013 г. по ноябрь 2019 г.) и бывший генеральный директор Национальной разведывательной службы (с ноября 2019 г. по июнь 2020 г.)];

3. Матиас-Джозеф Нийонзима, НИЙОНЗИМА, Казунгу КАЗУНГУ / Mathias-Joseph NIYONZIMA, KAZUNGU [род. 6 марта 1956 г. или 2 января 1967 г.; Офицер Национальной разведывательной службы];

4. Леонар Нгендакумана ГЕНДАКУМАНА / Léonard NGENDAKUMANA [род. 24 ноября 1968 г.; Бывший Глава Кабинета Администрации Президента и бывший генерал армии].

Летом 2021 г. Европейский союз начал процесс снятия санкций в отношении Бурунди, которые он ввел в 2015 г. в разгар политического кризиса в этой восточноафриканской стране после продления президентом Пьером Нкурунзизой срока полномочий, что вызвало протесты.

В конце мая 2021 г. рабочие группы ЕС по результатам встреч с новым президентом Бурунди Эваристе Ндайишимие единогласно поручили судебным органам ЕС отменить приостановление финансовой помощи правительству Бурунди. Это решение было принято после того, как новая администрация во главе с Ндайишимие, по мнению бюрократии ЕС, обеспечила «положительный прогресс в области продвижения государственного управления, верховенства закона и прав человека»[14].

ЕС вместе с другими партнерами, такими как Африканский банк развития, обещал профинансировать восстановление порта Бужумбура и его окрестностей до конца 2021 г. и осуществить инвестиции в сельское хозяйство.

ГВИНЕЯ. Тип санкций по классификации ЕС: автономные. Инициатор санкций: ЕС. Официальное наименование санкционного режима: «Ограничительные меры против Гвинейской Республики».

В ответ на жестокое подавление силами безопасности политических демонстрантов в Конакри 28 сентября 2009 г. целевые ограничительные меры были впервые введены 27 октября 2009 г. Эти меры включали эмбарго на поставки оружия, замораживание активов и запрет на поездки членов правительства. 22 декабря 2009 г. Совет ЕС ввел дополнительные ограничительные меры ввиду серьезности ситуации в Гвинейской Республике, запретив поставку оборудования, которое может быть использовано для внутренних репрессий. Ввиду позитивных изменений в стране 14 апреля 2014 г. ограничения были ослаблены, а эмбарго на поставки оружия и оборудования, которое могло быть использовано для

внутренних репрессий, было снято. Обозначенный срок прекращения действия режима санкций: 27 октября 2021 г.

Содержание ограничительных мер:

1. *Замораживание активов и запрет на предоставление средств*. Все активы перечисленных физических и юридических лиц (см. список ниже) должны быть заморожены. Также запрещается предоставлять им какие-либо средства или активы прямо или косвенно.

2. *Ограничения на въезд*. Государства-члены должны ввести ограничения на поездки для лиц, перечисленных в Приложении к Решению 2010/638/CFSP Совета.

Список лиц, находящихся под санкциями:

1. Мусса Тикборо Камара АМАРА, он же Мусса Тигборо Камара АМАРА / Moussa Tiéqboro CAMARA, aka Moussa Thiegboro CAMARA [1968 г.р.; Генеральный секретарь Администрации Президента Гвинейской Республики];

2. Мусса Дадис Камара АМАРА / Moussa Dadis CAMARA [1964 или 1968 г.р.; Бывший военный и глава военной хунты Национального совета за демократию и развитие (НСДР)];

3. Жан-Клод Пиви ИВИ, он же Коплан Пиви / Jean Claude PIVI, a.k.a.Coplan PIVI [1960 г.р.; Министр, отвечающий за безопасность президента, полковник];

4. Абдулай Шериф Диаби ИАБИ / Abdoulaye Chérif DIABY [1957 г.р.; Военный врач, полковник];

5. Абубакар Шериф Диаките ИАКИТЕ, он же Тумба Лиаките ИАКИТЕ / Aboubacar Chérif DIAKITÉ, Toumba DIAKITÉ [Лейтенант].

ГВИНЕЯ-БИСАУ. Тип санкций – смешанные. Инициаторы санкций: ООН и ЕС. Официальное наименование санкционного режима: «Ограничительные меры против тех, кто угрожает миру, безопасности или стабильности Республики Гвинея-Бисау».

Ограничительные меры ЕС в отношении Гвинеи-Бисау были введены 3 мая 2012 г. Ограничения на поездки и замораживание активов были введены в отношении тех, кто стремился предотвратить или заблокировать мирный политический процесс или предпринял действия, которые подорвали стабильность в Республике Гвинея-Бисау, в частности, те, кто сыграл ведущую роль в мятеже 1 апреля 2010 г. и государственном перевороте 12 апреля 2012 г. Меры также нацелены на тех, кто стремился подорвать верховенство закона путем ограничения верховенства гражданской власти, способствуя безнаказанности и нестабильности в стране. 18 мая 2012 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 2048 (2012), которая ввела запрет на поездки для лиц,

стремящихся предотвратить восстановление конституционного порядка или предпринимать действия, подрывающие стабильность в Республике Гвинея-Бисау.

Последнее обновление правового режима санкций: 8 июля 2019 г. Типы и содержание санкционных ограничительных мер:

1. *Замораживание активов и запрет на предоставление средств*. Все активы перечисленных физических и юридических лиц (см. список ниже) должны быть заморожены. Также запрещается предоставлять им какие-либо средства или активы прямо или косвенно.

2. *Ограничения на въезд*. Государства-члены должны обеспечить соблюдение ограничений на поездки лиц, перечисленных в Приложениях I и II к Решению 2012/285/CFSP Совета.

Список лиц, находящихся под санкциями:

1. Антониу Инджаи НДЖАИ, Antonio INDJAI / Antonio INJAI, Antonio INDJAI [Генерал-лейтенант; Начальник Генерального штаба Вооруженных Сил, генерал армии];

2. Мамаду Туре УРЕ, он же Мамаду Н'КРУМА / Mamadu TURE, Mamadu N'KRUMAH [Заместитель начальника Генерального штаба Вооруженных Сил, генерал-майор];

3. Аугушту Марио Ко АРИО КО / Augusto MARIO CO [Начальник штаба армии];

4. Эштеван На Мена А МЕНА / Estevao NA MENA [Генеральный инспектор вооруженных сил];

5. Ибраима Камара, АМАРА. Папа Камара / Ibraima CAMARA, Papa Camara [Начальник штаба ВВС, бригадный генерал];

6. Даба На Вална, Даба Науална АУАЛНА / Daba Na Walna, Daba NAUALNA [Представитель «Военного командования», взявшего на себя ответственность за государственный переворот 12 апреля 2012 г., полковник];

7. Сая Брайя На Ньяпка ЬЯПКА / Saya Braia Na NHAPKA [Начальник президентской гвардии];

8. Томаш Джасси АССИ / Tomas DJASSI [Командующий Национальной гвардией, полковник];

9. Кранья Данфа АНФА / Cranha DANFA [Начальник оперативного управления Объединенного штаба Вооруженных сил, полковник];

10. Селештину де Карвальу АРВАЛЬУ Celestino de CARVALHO [Президент Института национальной обороны, полковник];

11. Жульу Ньятэ ЬЯТЭ / Julio NHATE [Командир парашютно-десантного полка, подполковник];

12. Чипа На Бидон А БИДОН / Tchipa NA BIDON [Командующий военной разведкой, подполковник];

13. Чам На Ман А МАН, Чам Намам, Намам / Tcham NA MAN, Tcham Namam, Namam [Начальник военного госпиталя Вооруженных Сил, подполковник];

14. Самуэл Фернандеш ЕРНАНДЕШ / Samuel FERNANDES [Помощник начальника оперативного управления Национальной гвардии, майор];

15. Идиса Джало ЖАЛО / Idrissa DJALÓ, Idriça Djaló [Советник по вопросам протокола Начальника штаба Вооруженных сил, полковник, последствии Начальник протокола штаба Вооруженных Сил];

16. Агоштиньо Соуза Кордейру ОРДЕЙРУ Agostinho Sousa CORDEIRO [Начальник тыла Объединенного штаба Вооруженных сил, коммодор (ВМС)];

17. Лассана Камара АМАРА / Lassana CAMARA [Начальник финансовой службы Вооруженных сил, лейтенант];

18. Жульу На Ман А МАН / Julio NA MAN [Адъютант начальника штаба Вооруженных сил, лейтенант].

ЗИМБАБВЕ. Тип санкций – автономные. Инициатор санкций: ЕС. Официальное наименование санкционного режима: «Ограничительные меры в отношении Зимбабве».

Ограничительные меры против Зимбабве были впервые введены 18 февраля 2002 г. в связи с ситуацией в Зимбабве, в частности, с «эскалацией насилия, запугиванием властями политических оппонентов и преследованием независимой прессы». Совет ЕС выразил серьезную озабоченность по поводу законодательства Зимбабве, которое серьезно нарушает право на свободу слова, собраний и ассоциаций, а также законодательства, регулирующего деятельность средств массовой информации. Правительство Зимбабве продолжало совершать серьезные нарушения прав человека и свободы убеждений, ассоциаций и мирных собраний. Таким образом, Совет ЕС ввел эмбарго на поставки оружия и оборудования, которое может быть использовано для внутренних репрессий, ограничения на поездки и замораживание активов. В 2008 г. Совет ЕС усилил ограничительные меры в отношении насилия, организованного и совершенного властями Зимбабве во время президентской избирательной кампании в 2008 г., что превратило выборы в отрицание демократии. 23 июля 2012 г. и 18 февраля 2013 г. Совет ЕС пришел к выводу, что мирный и заслуживающий доверия референдум по конституции в Зимбабве станет важной вехой в подготовке демократических выборов, оправдывающих немедленную приостановку большинства всех оставшихся целенаправленных ограничительных мер Союза в отношении физических и юридических лиц. Ввиду результатов референдума по конституции Зимбабве

16 марта 2013 г. Совет ЕС принял решение приостановить действие запрета на поездки и замораживание активов, применимых к большинству физических и юридических лиц в списке. На данный момент действие адресных мер приостановлено для всех оставшихся в списке физических лиц (см. Приложение II Решения Совета 2011/101/CFSP). Обозначенный срок действия санкций: до 20 февраля 2022 г.

Типы и содержание санкционных ограничительных мер:

1. *Экспорт оружия.* Запрещен экспорт вооружений и связанных с ними материальных средств в Зимбабве. Связанная техническая или финансовая помощь и услуги также запрещены.

2. *Замораживание активов и запрет на предоставление средств.* Все активы перечисленных в списке физических и юридических лиц должны быть заморожены. Также запрещено предоставлять им какие-либо средства или активы прямо или косвенно.

3. *Ограничения на въезд и передвижение.* Государства-члены должны обеспечить соблюдение ограничений на поездки лиц, перечисленных в Приложении I к Решению Совета 2011/101/CFSP.

4. *Ограничения на оборудование, используемое для внутренних репрессий.* Запрещается вывозить в Зимбабве оборудование, которое может быть использовано для внутренних репрессий. Связанная техническая или финансовая помощь также запрещена.

5. Список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов и запрет на предоставление средств на время завершения работы надо монографией состоял из одной позиции: *Zimbabwe Defence Industries.*

ДЕМОКРАТИЧЕСКАЯ РЕСПУБЛИКА КОНГО. Тип санкций – смешанные. Инициатор санкций: ООН и ЕС. Официальное наименование санкционного режима: «Ограничительные меры против Демократической Республики Конго».

7 апреля 1993 г. ЕС решил ввести эмбарго на поставки оружия в Заир (ныне Демократическая Республика Конго, ДРК). 28 июля 2003 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 1493 (2003) о введении эмбарго на поставки оружия в ДРК. 18 апреля 2005 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 1596 (2005), в которой также были введены целенаправленные ограничительные меры. 21 декабря 2005 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 1649 (2005), распространяющую ограничительные меры на политических и военных лидеров иностранных вооруженных групп, действующих в ДРК, которые препятствуют разоружению и добровольной репатриации или переселению комбатантов, принадлежащих к этим группам, а также на политических и военных руководителей конго-

лезских ополченцев, получающих поддержку из-за пределов ДРК, в частности тех, действующих в области Итури, которые препятствуют участию своих комбатантов в процессах разоружения, демобилизации и реинтеграции.

17 октября 2016 г. ЕС выразил глубокую озабоченность политической ситуацией в ДРК. Он решительно осудил акты крайнего насилия, имевшие место 19 и 20 сентября 2016 г. в Киншасе, отметив, что эти действия еще больше усугубили тупиковую ситуацию в стране из-за того, что президентские выборы не были назначены к установленному конституционному сроку 20 декабря 2016 г. ЕС подчеркнул, что для создания климата, благоприятствующего диалогу и проведению выборов, правительство Демократической Республики Конго должно четко взять на себя обязательство обеспечить соблюдение прав человека и верховенства закона и должно прекратить любое использование системы правосудия в качестве политического инструмента. Он также призвал все заинтересованные стороны отказаться от применения насилия. ЕС принял адресные меры против лиц, виновных в серьезных нарушениях прав человека, тех, кто поощряет насилие, и тех, кто пытается воспрепятствовать консенсусному и мирному урегулированию кризиса, уважающему стремление народа Демократической Республики Конго избрать своих представителей.

Возможны отступления от ограничительных мер, включая доставку гуманитарной помощи. Объявленный срок прекращения действия режима санкций: 17 декабря 2020 г. Однако за шесть дней до окончания они были продлены еще на год, до 12 декабря 2021 г. С большой долей вероятности незадолго до истечения этого срока они будут продлены вновь.

Типы и содержание санкционных ограничительных мер:

1. *Экспорт вооружений.* Запрещается экспортировать оружие и связанные с ним материальные средства всем неправительственным организациям и физическим лицам, действующим на территории Демократической Республики Конго. Соответствующая техническая или финансовая помощь и услуги также запрещены.

2. *Замораживание активов и запрет на предоставление средств*. Все активы перечисленных физических и юридических лиц должны быть заморожены. (На конец сентября 2021 г. – список из 11 физических лиц и ряда организаций). Также запрещается предоставлять им какие-либо средства или активы прямо или косвенно.

3. *Запрет на удовлетворение претензий*. Запрещается удовлетворять претензии лиц, перечисленных в Постановлении Совета (ЕС) № 1183/2005, в связи с любым контрактом или сделкой, на выполнение которых повлияли меры, введенные тем же постановлением.

4. *Ограничения на въезд*. Государства-члены обязаны обеспечить соблюдение ограничений на поездки лиц, перечисленных в Приложениях I и II к Решению 2010/788/CFSP Совета.

Прилагается список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов и запрет на предоставление средств и ограничения на въезд (Государства-члены ЕС должны обеспечить соблюдение ограничений на поездки следующих лиц, перечисленных в Приложении II к Решению Совета 2010/788 / CFSP).

ЛИВИЯ-1. Тип санкций по классификации ЕС – смешанные. Инициаторы санкций: ООН и ЕС. Официальное наименование санкционного режима: «Ограничительные меры с учетом ситуации в Ливии».

Учитывая серьезность ситуации в Ливии, 26 февраля 2011 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 1970 (2011), вводящую ограничительные меры в отношении лиц и организаций, причастных к серьезным нарушениям прав человека в отношении лиц в Ливии. С тех пор Совет Безопасности принял ряд других резолюций по Ливии, в которых меры были расширены или изменены.

28 февраля 2011 г. Совет ЕС выполнил первую резолюцию ООН и ввел дополнительные ограничительные меры ввиду серьезности ситуации в Ливии. В своих выводах по Ливии от 17 июля 2017 г. Совет выразил готовность отменить ограничительные меры, если условия для их применения больше не будут существовать, а также ввести новые меры в отношении лиц, которые угрожают миру, безопасности или стабильности страны, препятствуют завершению политического переходного процесса в Ливии и несут ответственность за серьезные нарушения прав человека. После принятия Резолюции ООН 2441 (2018) от 5 ноября 2018 г. ограничительные меры прямо применяются к лицам, планирующим, руководящим или совершающим действия, связанные с сексуальным и гендерным насилием.

Автономные меры ЕС регулярно пересматриваются. Возможны отступления от ограничительных мер, включая доставку гуманитарной помощи.

Типы и содержание санкционных ограничительных мер:

1. *Экспорт оружия.* Запрещен экспорт оружия и связанных с ним материальных средств в Ливию. Соответствующая помощь и обучение также запрещены.

2. *Закупка оружия*. Запрещается закупать в Ливии оружие и связанные с ним материальные средства, а также оборудование, которое может быть использовано для внутренних репрессий.

3. *Замораживание активов и запрет на предоставление средств*. Все активы перечисленных физических и юридических лиц должны

быть заморожены. Также запрещается предоставлять им какие-либо средства или активы прямо или косвенно.

4. *Перелеты, аэропорты, самолеты*. Государства-члены отказывают в разрешении любому воздушному судну взлетать, садиться или пролетать над их территорией, если у них есть информация о том, что воздушное судно содержит запрещенные предметы.

5. *Инспекции*. Государства-члены должны досматривать грузы судов и воздушных судов, следующих в Ливию или из нее, если у них есть информация о том, что груз содержит запрещенные предметы. При обнаружении государства-члены должны изъять и утилизировать запрещенные предметы.

6. *Порты и суда*. В отсутствие указаний правительства Ливии государство-член, являющееся государством флага указанного судна, должно дать указание судну не загружать, не перевозить и не выгружать сырую нефть, незаконно экспортируемую из Ливии. Финансовые операции в отношении сырой нефти, незаконно экспортируемой из Ливии на борту указанных судов, также запрещены.

7. *Порты и суда*. Государства-члены должны отказывать во въезде в свои порты назначенным судам.

8. *Порты и суда*. Запрещается предоставлять бункеровку и другие услуги назначенным судам.

9. *Запрет на удовлетворение претензий*. Запрещается удовлетворять претензии, поданные ливийскими физическими, юридическими лицами, органами или лицами, перечисленными в Постановлении Совета (ЕС) 2016/445, в связи с любым контрактом или сделкой, на выполнение которых повлияли меры, введенные тем же постановлением.

10. *Ограничения на въезд*. Государства-члены должны ввести ограничения на поездки для лиц, перечисленных в Приложении I к Решению Совета (CFSP) 2015/1333

11. *Ограничения на оборудование, используемое для внутренних репрессий*. Запрещается экспортировать в Ливию оборудование, которое может быть использовано для внутренних репрессий. Соответствующая техническая помощь, обучение, финансовая и иная помощь также запрещены.

12. *Суда*. Для экспорта в Ливию товаров, перечисленных в Приложении VII Постановления Совета (ЕС) 2016/44 от 18 января 2016 г. (которые могут быть использованы для незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми), а также для соответствующей технической помощи, брокерских услуг, финансирования или финансовой помощи требуется предварительное разрешение национального компетентного органа соответствующего государства-члена.

13. *Бдительность*. Государства-члены должны требовать, чтобы их граждане, лица, подпадающие под их юрисдикцию, и фирмы, зарегистрированные на их территории, проявляли бдительность при ведении бизнеса с организациями, зарегистрированными в Ливии или находящимися под юрисдикцией Ливии, с целью предотвращения бизнеса, который может способствовать насилию и применению силы против гражданских лиц.

Полный список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов и запрет на предоставление средств, представлен в Приложении 1[15]. Список включает имена членов семьи, родстственников и окружения убитого ливийского лидера Муаммара Каддафи (в латинской транскрипции списка *Qadhafi*) и контролируемые ими компании, фонды и другие организации.

ЛИВИЯ-2. Тип санкций по классификации ЕС – автономный. Инициатор санкций: ЕС. Официальное наименование санкционного режима: «Запрет на удовлетворение определенных требований в отношении сделок, которые были запрещены Резолюцией 883 (1993) Совета Безопасности ООН и соответствующими резолюциями».

31 марта 1992 г. Совет Безопасности ООН принял решение о селективном эмбарго на торговлю с Ливией. 14 апреля 1992 г. Совет принял закон, запрещающий поставку определенных товаров и услуг в Ливию. Вследствие эмбарго против Ливии Совет ЕС увидел риск того, что экономические операторы в Союзе будут подвержены риску претензий со стороны Ливии. 29 ноября 1993 г. Совет ЕС принял закон с учетом необходимости постоянно защищать операторов от таких требований и не допускать получения Ливией компенсации за негативные последствия эмбарго.

Типы и содержание санкционных ограничительных мер:

1. *Запрет на удовлетворение претензий*. Запрещается удовлетворять претензии любого лица или органа, упомянутых в пункте 8 Резолюции 883 (1993) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

МАЛИ. Тип санкций по классификации ЕС: международные. Инициатор санкций: СБ ООН. Официальное наименование санкционного режима: «Ограничительные меры в связи с ситуацией в Мали».

5 сентября 2017 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию 2374 (2017), вводящую ограничения на поездки и замораживание активов. Ограничительные меры могут быть наложены на тех, кто несет ответственность или причастен к действиям и политике, которые угрожают миру, безопасности или стабильности Мали, либо участвуют в них.

Типы и содержание санкционных ограничительных мер:

1. *Запрет на поездки.* Все государства-члены должны принимать необходимые меры для недопущения въезда на свою территорию или транзита через нее физических лиц, указанных Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюцией 2374 (2017) по Мали, при том условии, что ничто [в настоящем пункте] не обязывает государство отказывать во въезде на свою территорию своим собственным гражданам. Имеется ряд изъятий из этих мер, которые изложены в пункте 2 резолюции 2374 (2017).

2. *Замораживание активов*. Все государства-члены должны незамедлительно заморозить все денежные средства, другие финансовые активы и экономические ресурсы, которые имеются на их территории, и находятся, прямо или косвенно, в собственности или под контролем физических или юридических лиц, указанных Комитетом, либо физических или юридических лиц, действующих в их интересах или по их указанию, либо юридических лиц, которые находятся в их собственности или под их контролем, и постановляет далее, что все государства-члены должны обеспечить, чтобы никто из их граждан или любых физических или юридических лиц на их территории не предоставлял никаких денежных средств, финансовых активов или экономических ресурсов физическим или юридическим лицам, указанным Комитетом, либо в их пользу. Имеется ряд изъятий из этих мер, которые изложены в пунктах 5, 6 и 7 резолюции 2374 (2017).

Полный список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов и запрет на предоставление средств, представлен в Приложении 2[16].

СОМАЛИ. Тип санкций по классификации ЕС: международные. Инициатор санкций: СБ ООН. Официальное наименование санкционного режима: «Ограничительные меры против Сомали».

23 января 1992 г. ввиду стремительного обострения конфликта в Сомали Совет Безопасности ООН принял резолюцию 733 (1992), вводящую эмбарго на поставки оружия. 20 ноября 2008 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию 1844 (2008), вводящую ограничения на поездки и замораживание активов против тех, кто пытается помешать мирному политическому процессу, или тех, кто угрожает переходным федеральным институтам Сомали или Миссии Африканского союза в Сомали силой или действиями, подрывающими стабильность в регионе. Резолюция 1907 (2009) от 1 марта 2010 г. предусматривает досмотр грузов в Сомали и из Сомали. Резолюция 2498 (2019) подтверждает запрет на импорт древесного угля из Сомали и вводит ограничения на компоненты самодельных взрывных устройств.

Возможны отступления от ограничительных мер, а также исключения в гуманитарных целях.

Типы и содержание санкционных ограничительных мер:

1. *Экспорт оружия.* Запрещен экспорт оружия и связанных с ним материальных средств в Сомали и перечисленным ниже. Соответствующие технические консультации, обучение и помощь также запрещены.

2. *Замораживание активов и запрет на предоставление средств.* Все активы перечисленных физических и юридических лиц должны быть заморожены. Также запрещено предоставлять им какие-либо средства или активы прямо или косвенно.

3. *Инспекции.* Государства-члены должны проверять все грузы в Сомали и из Сомали на их территории, если у них есть информация о том, что груз содержит запрещенные предметы. После обнаружения государства-члены должны изымать и утилизировать запрещенные предметы.

4. *Ограничения на перемещение, поездки и въезд.* Государства-члены должны обеспечить соблюдение ограничений на поездки лиц, перечисленных в Приложении I Решения Совета 2010/231/CFSP.

5. *Прочие ограничения*. Запрещается вывоз древесного угля, как указано в Приложении II Регламента Совета (ЕС) № 147/2003, из Сомали. Связанное финансирование или финансовая помощь также запрещены.

6. *Бдительность*. Государства-члены должны проявлять бдительность в отношении поставки, продажи или передачи в Сомали предметов, не подпадающих под эмбарго на поставки оружия, а также в отношении соответствующих технических консультаций, финансовой и другой помощи и обучения.

ЦЕНТРАЛЬНОАФРИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА. Тип санкций – санкции ООН. Инициатор санкций: ООН. Официальное наименование санкционного режима: «Ограничительные меры против Центральноафриканской Республики».

5 декабря 2013 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 2127 (2013), которая вводит эмбарго на поставки оружия Центральноафриканской Республике (ЦАР). ЕС выполнил это решение 23 декабря 2013 г. 28 января 2014 г. Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 2134 (2014), вводящую также целевые ограничительные меры в отношении физических и юридических лиц, которые подрывают мир, стабильность или безопасность ЦАР, или которые угрожают или препятствуют политическому переходному процессу или разжигают насилие.

Типы и содержание санкционных ограничительных мер:

1. *Экспорт вооружений*. Запрещен экспорт оружия и связанных с ним материалов в Центральноафриканскую Республику. Соответствующая техническая или финансовая помощь и услуги также запрещены.

2. *Замораживание активов и запрет на предоставление средств.* Все активы перечисленных физических и юридических лиц должны быть заморожены. Также запрещается предоставлять им какие-либо средства или активы прямо или косвенно.

3. *Запрет на удовлетворение претензий*. Запрещается удовлетворять претензии лиц, перечисленных в Решении Совета (ЕС) № 224/2014, в связи с любым контрактом или сделкой, на выполнение которых повлияли меры, введенные тем же постановлением.

4. *Ограничения на въезд и перемещение*. Государства-члены должны ввести ограничения на поездки для лиц, перечисленных в Приложении к Решению 2013/798/CFSP Совета.

СУДАН. Тип санкций по классификации ЕС – смешанные. Инициаторы санкций: ООН и ЕС. Официальное наименование санкционного режима: «Ограничительные меры с учетом ситуации в Судане».

15 марта 1994 г. Совет ЕС ввел ограничительные меры в отношении Судана. 30 июля 2004 г. в связи с гуманитарным кризисом и повсеместными нарушениями прав человека Совет Безопасности ООН принял Резолюцию 1556 (2004) о введении ограничительных мер в отношении Судана. 18 июля 2011 г. Совет ЕС принял ограничительные меры в отношении Судана и Южного Судана после того, как он стал независимым. С 10 июля 2014 г. меры в отношении Южного Судана регулируются отдельным режимом ограничительных мер.

Типы и содержание санкционных ограничительных мер:

1. *Экспорт оружия.* Запрещен экспорт вооружений и связанных с ними материальных средств в Судан. Связанная техническая или финансовая помощь и услуги также запрещены.

2. *Замораживание активов и запрет на предоставление средств.* Все активы перечисленных физических и юридических лиц должны быть заморожены. Также запрещено предоставлять им какие-либо средства или активы прямо или косвенно.

3. *Ограничения на въезд и перемещение.* Государства-члены должны обеспечить соблюдение ограничений на поездки лиц, перечисленных в Приложении к Решению Совета 2014/450/CFSP.

Полный список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов, запрет на предоставление средств и ограничения на въезд и перемещение, представлен в Приложении 5[17].

ТУНИС. Тип санкций по классификации ЕС – автономные. Инициаторы санкций: ЕС. Официальное наименование санкционного режима: «Незаконное присвоение государственных средств Туниса».

31 января 2011 г. Совет ЕС подтвердил свою полную солидарность с Тунисом и поддержку его народа в усилиях по установлению стабильной демократии, верховенства закона, демократического плюрализма, полного уважения прав человека и основных свобод. Он также решил принять ограничительные меры в отношении лиц, ответственных за незаконное присвоение государственных средств Туниса и тем самым лишающих тунисский народ преимуществ устойчивого развития его экономики и общества и подрывающих развитие демократии в стране. Цель этих мер – вернуть в Тунис незаконно присвоенные активы. Объявленный срок действия – до 31 января 2022 г.

Типы и содержание санкционных ограничительных мер:

1. *Замораживание активов и запрет на предоставление средств.* Все активы перечисленных физических и юридических лиц должны быть заморожены. Также запрещено прямо или косвенно предоставлять им какие-либо средства или активы.

Критерий для включения лиц в санкционный перечень: санкции за присвоение государственных средств.

Полный список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов и запрет на предоставление средств, представлен в Приложении 6[18].

ЮЖНЫЙ СУДАН. Тип санкций по классификации ЕС – смешанные. Инициаторы санкций: ООН и ЕС. Официальное наименование санкционного режима: «Ограничительные меры с учетом ситуации в Южном Судане».

Совет ЕС впервые принял ограничительные меры в отношении Южного Судана 10 июля 2014 г. после начала разрушительного конфликта между правительством Южного Судана и оппозиционными силами в декабре 2013 г. Обеспокоенный серьезностью ситуации Совет ЕС принял ограничительные меры в отношении лиц, которые препятствуют политическому процессу в Южном Судане или виновны в серьезных нарушениях прав человека. В связи с конфликтом 3 марта 2015 г. Совет Безопасности ООН принял резолюцию 2206 (2015). Чтобы поддержать поиск всеобъемлющего и устойчивого мира в Южном Судане, были введены ограничительные меры против тех, кто угрожает миру, безопасности или стабильности Южного Судана.

Типы и содержание санкционных ограничительных мер:

1. *Экспорт оружия.* Запрещен экспорт вооружений и связанных с ними материальных средств в Южный Судан. Связанная техническая или финансовая помощь и услуги также запрещены.

2. *Замораживание активов и запрет на предоставление средств.* Все активы перечисленных физических и юридических лиц должны быть заморожены. Также запрещено предоставлять им какие-либо средства или активы прямо или косвенно.

3. *Ограничения на въезд и перемещение.* Государства-члены должны обеспечить соблюдение ограничений на поездки лиц, перечисленных в Приложении I и II Решения Совета (CFSP) 2015/740.

Полный список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов, запрет на предоставление средств и ограничения на въезд и перемещение, предстален в Приложении 7[19].

6.3. Санкции прочих стран Запада

Санкционные режимы других стран условного Запада – Канады, Японии, Австралии, Новой Зеландии, европейских стран, не входящих в ЕС, включая с 2020 г. Великобританию, во многом схожи по адресатам и технике реализации с описанными выше санкционными режимами США и ЕС.

Великобритания после выхода из ЕС в 2020 г. стала использовать собственную систему санкций, однако ее смысловое и конкретно прикладное наполние все еще в значительной степени несет отпечаток общеевропейских подходов. Новые режимы санкций Великобритании вступили в полную силу в 23:00 31 декабря 2020 г. В основном нынешнее суверенное регулирование санкционного законодательства осуществляется в соответствии с Законом о санкциях и противодействии отмыванию денег 2018 г. (Закон о санкциях). Положения, устанавливающие эти режимы, применяются на всей территории Великобритании, в том числе в Северной Ирландии. Некоторые из этих режимов содержат санкционные меры (например, замораживание активов или запреты на поездки), которые применяются в отношении определенных лиц или судов (кораблей).

Правительство Великобритании формирует санкционный список Соединенного Королевства, в котором приводится подробная информация о лицах, подпадающих под санкции в соответствии с положениями вышеупомянутого Закона о санкциях. В списке также подробно описывается, какие меры санкций применяются к этим лицам или морским судам, и приводится изложение причин их внесения в санкционные списки.

Сводный список лиц и организаций, подпадающих под финансовые санкции, в том числе в соответствии с Законом о санкциях и другим законодательством Великобритании ведет и публикует Управление по осуществлению финансовых санкций Казначейства Ее Величества.

Вторая по величине экономика в Северной Америке – **Канада** – для достижения своих политических и дипломатических целей и «наказания за нарушения международного права» вводит экономические санкции против ряда стран, физических и юридических лиц.

Канадские санкции в целом запрещают торговлю с лицами в пределах таргетируемых стран, угрожая за это финансовым и уголовным наказанием. Санкционные меры, предпринимаемые канадским правительством, отражают повышенное внимание страны к теме нарушений прав человека. Страна ввела свои собственные нормативные акты «в стиле списка Магнитского», которые позволяют атаковать не только правительства и государственные учреждения, но и отдельных лиц, практически все из которых принадлежат к политическим или бизнес-элитам стран-мишеней.

Санкции в Канаде вводятся парламентом в соответствии с несколькими законодательными актами.

- Законом об Организации Объединенных Наций (*UNA*), который обязывает Канаду как члена ООН применять санкции, принятые Советом Безопасности Организации Объединенных Наций (СБ ООН). *UNA* способствует этому процессу, позволяя правительству Канады имплементировать санкции Совета Безопасности ООН во внутреннем законодательстве.
- Законом о специальных экономических мерах (*SEMA*), который позволяет в тех случаях, когда ООН не вводит санкции, вводить их автономно. В рамках *SEMA* санкции налагаются в таких ситуациях, когда Канада обнаруживает, что объект будущих санкций нарушает международное право или совершил серьезные нарушения прав человека. Кроме того, Канада может ввести санкции в силу своих обязательств по международным договорам.
- Законом о правосудии для жертв коррумпированных иностранных должностных лиц (*JVCFO*), который позволяет Канаде вводить избирательно санкции против конкретных адресатов, а не государств или режимов. Как и закон Магнитского в США, *JVCFO* специально предназначен для борьбы с серьезными нарушениями прав человека или коррупционными действиями, совершаемыми иностранными должностными лицами и их партнерами.

Экономические санкции Канады запрещают торговлю и деловые отношения с лицами в пределах целевых стран. Как и в других стра-

нах Запада, санкционные ограничения обычно включают запреты на импорт и экспорт, эмбарго, замораживание активов, запреты на поездки и запреты на доступ к финансовой системе Канады. Из африканских стран канадские санкции введены против ДРК, Зимбабве, Ливии, Мали, Судана, ЦАР, Эритреи, Южного Судана[20].

В **Японии** не имеется общего законодательства, регулирующего введение и осуществление санкций, и вместо этого вводятся экономические санкции посредством отдельных законодательных актов и постановлений. Основным основанием для введения санкций является Закон об иностранной валюте и внешней торговле (*FEFTA*), который в основном регулирует трансграничные операции с товарами, услугами и финансами. *FEFTA* уполномочивает соответствующие административные органы вводить санкции в любом из следующих случаев: (a) компетентный министр считает необходимым выполнить международные обязательства Японии по договорам и другим международным соглашениям; (b) компетентный министр считает это необходимым в рамках вклада Японии в международные усилия по достижению международного мира; (c) кабинет министров постановляет принять контрмеры, необходимые для поддержания мира и безопасности в Японии. Хотя большинство японских санкций вводятся во исполнения резолюций Совета Безопасности ООН, Япония также реализует санкционные меры в рамках международного сотрудничества с другими странами, такими как США и ЕС, а также может вводить односторонние санкции, которые не являются производными ни от резолюций СБ ООН, ни от обязательств в рамках международного сотрудничества.

В **Швейцарии** применение международных санкций на местах исторически осуществлялось исключительно и непосредственно в форме конкретных постановлений, принятых Федеральным советом (правительством Швейцарии) и основанных непосредственно на статье 184 (3) Федеральной конституции Швейцарии. Эти автономные меры принимались в одностороннем порядке для защиты интересов Швейцарии.

С 1 января 2003 г. главной правовой основой для применения санкционных мер в Швейцарии является Федеральный закон от 22 марта 2002 г. о применении международных санкций (Закон об эмбарго, *EmbA*). Санкции в соответствии с *EmbA* направлены на выполнение международных санкций, введенных резолюциями Совета Безопасности ООН, Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе или наиболее значимыми торговыми партнерами Швейцарии. *EmbA* обеспечивает общую правовую основу для введения торговых санкций в Швейцарии (например, цель санкций, юрисдикция, обязанность предоставлять информацию, мониторинг, защиту данных, взаимную

правовую помощь и административную помощь, правовую защиту, положения уголовного законодательства). Конкретные принудительные меры в отношении государства, физических или юридических лиц регулируются отдельными постановлениями Федерального совета на основании этого закона и приложений к нему.

С 4 марта 2016 г. Федеральный совет автоматически вносит изменения в санкционных списках ООН в швейцарское законодательство (вместо того, чтобы вносить каждую поправку в рамках внутренней административной процедуры).

Роль уполномоченного органа, ответственного за применение принудительных мер, могут выполнять несколько структур в зависимости от характера этих мер. Санкции в соответствии с *EmbA* регулируются Государственным секретариатом по экономическим связям (*SECO*), в то время как меры, принятые в одностороннем порядке на основании статьи 184 (3) УПК, осуществляются Федеральным департаментом иностранных дел (*FDFA*)[21].

Независимо от того, основаны ли они на статье 184 (3) Кодекса законов о гражданстве или в соответствии с законом, имена лиц, групп компаний или организаций, в отношении которых применяются санкционные меры, перечисляются в приложениях к конкретным постановлениям и регулярно обновляются.

Наконец, Федеральный закон от 18 декабря 2015 г. о замораживании и реституции незаконных активов, принадлежащих иностранным политически значимым лицам (Закон об иностранных незаконных активах, *FIAA*), позволяет Швейцарии замораживать, конфисковать и возвращать активы политически значимых лиц (*PEP*) и связанных с ними лиц, особенно в случаях падения политического режима, если есть основания подозревать, что эти активы были приобретены в результате коррупционных действий, преступного злоупотребления или других правонарушений.

Согласно швейцарскому законодательству страной применяются только адресные санкции (*smart sanctions*), т.е. такие, которые касаются конкретных лиц, компаний или организаций или ограничения торговли определенными ключевыми товарами, а не против всего государства и его населения.

Конкретно, на практике в Швейцарии применяются следующие основные типы санкций: финансовые санкции касаются денежно-кредитной и финансовой деятельности и заключаются в основном в замораживании средств и других финансовых активов, запрете на операции и инвестиционных ограничениях; торговые ограничения (обычно называемые эмбарго) касаются определенных категорий конкретных товаров (например, оружия, алмазов, нефти, пиломатериалов) или ус-

луг (включая финансовую или техническую помощь); ограничения на поездки для граждан целевых государств; дипломатические ограничения в отношении государственных чиновников (например, отмена виз, исключение из деятельности международных агентств); культурные и спортивные ограничения; или ограничения воздушного движения.

На момент написания монографии швейцарские санкции действовали в отношении следующих стран Африки: Зимбабве, Судан, ДРК, Сомали, Гвинея, Ливия, Гвинея-Бисау, ЦАР, Бурунди, Южный Судан, Мали.

В целом можно отметить, что нынешние санкционные законодательства стран Запада имеют высокую степень сходства. Зачастую принятие ими санкций координируется, а санкционное законодательство унифицируется и гармонизируется.

---

[1] Фитуни Л.Л. (2013) Смена моделей мирового развития и глобальное управление в цивилизационном измерении. *Восток. Афро-Азиатские общества: история и современность*. № 4, с. 18–29.

[2] Felter C. (2021) Africa's 'Leaders for Life'. *Council on Foreign Relations*. https://www.cfr.org/backgrounder/africas-leaders-life (дата обращения 04.07. 2021).

[3] Treasury Targets Support to Designated Corrupt Actors (2020) *U.S. Department of the Treasury*. 15.09.2020. https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1122 (дата обращения 04.07.2021).

[4] Ibid.

[5] Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 г. *ООН*. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения 04.07.2021).

[6] عماد عنان . رفع اسم السودان من قوائم الإرهاب رسميًا. الدلالات والسيناريوهات المتوقعة

[Анан Э. Официальное исключение Судана из списка террористов. Выводы и ожидаемые сценарии. (На араб.)] https://www.noonpost.com/ content/39209 (дата обращения 29.10.2021).

[7] Там же.

[8] Restrictive measures (sanctions). *European Commission.* https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_en#tool (дата обращения 04.07.2021).

[9] Restrictive measures (sanctions). An essential tool through which the EU can intervene where necessary to prevent conflict or respond to emerging or current crises. *European Council*. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/restrictive-measures-sanctions_en (дата обращения 09.05.2021).

[10] Bloj R. (2021) Sanctions, privileged instrument of European Foreign Policy. *European issues*, no. 598. https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0598-sanctions-privileged-instrument-of-european-foreign-policy (дата обращения 09.05. 2021).

[11] Ibid.

[12] Consolidated version of the Treaty on European Union. *European Union*. http://eur-lex.europa.eu/ (дата обращения 09.05.2021).

[13] Mutambo A. (2021) Kenya's President Says 'Unilateral Sanctions' On African Countries Unacceptable. *AllAfrica*. 23.06.2021. https://allafrica.com/stories/202106230859.html (дата обращения 09.05.2021).

[14] Tasamba J. (2021) EU to lift sanctions on Burundi. *Anadolou Agency*. 22.06.2021. https://www.aa.com.tr/en/africa/eu-to-lift-sanctions-on-burundi/2282187# (дата обращения 27.06.2021).

[15] Restrictive measures in view of the situation in Libya. *European Comission*. https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/23/lists?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D (дата обращения 09.05.2021).

[16] Resolution 2374 (2017). Adopted by the Security Council at its 8040th meeting, on 5 September 2017. UNDOC S/RES/2374 (2017). *Security Council*. https://www.un-docs.org/en/s/res/2374(2017) (дата обращения 09.05.2021).

[17] Restrictive measures in view of the situation in Sudan. *European Comission*. https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/31/lists?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D (дата обращения 09.05.2021).

[18] Misappropriation of state funds of Tunisia. *European Comission*. https://sanction-smap.eu/api/v1/pdf/regime?id[]=33&include[]=lists&lang=en (дата обращения 09.05. 2021).

[19] Restrictive measures in view of the situation in South Sudan. *European Comission*. https://www.sanctionsmap.eu/#/main/details/30/lists?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D (дата обращения 09.05. 2021).

[20] Canada Sanctions: What You Need To Know. *Comply Advantage. Knowledgebase*. https://complyadvantage.com/knowledgebase/canadian-sanctions/ (дата обращения 09.05.2021).

[21] Ayoub G., Raneda J., de Saint-Pierre V., Oberson S. (2021) Switzerland. In: *Sanctions 2021* (eds. C. Spinks, A. Webster). https://www.swlegal.ch/media/filer_public/b9/bf/b9bf3d70-a770-4f13-bddf-4e15426b324c/2021_sanctions_switzerland.pdf (дата обращения 09.05.2021).

Глава 7

САНКЦИИ И ПРОБЛЕМЫ СУВЕРЕННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Экономические и социальные последствия санкций: теория и эмпирика

«Особоуязвимые» экономики и санкции

Анализ санкционных кейсов по отдельным африканским странам из групп PCHBM и HPC

Экономическая политика противодействия: контрсанкционные альтернативы

Глава 7

САНКЦИИ И ПРОБЛЕМЫ СУВЕРЕННОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

7.1. Экономические и социальные последствия санкций: теория и эмпирика

Неприемлемые или невыносимые для избранного объекта экономические и социальные последствия от примененных к нему санкций – главная цель использования этого инструмента внешней политики их инициаторами. Конечно, последние могут извлекать дополнительную выгоду от использования санкционных инструментов. Например, тяжелые последствия санкций для страны-жертвы могут послужить впечатляющим предупреждением для других государств и заставить их руководство крепко задуматься, прежде чем пойти наперекор гегемону-санкционеру.

Помимо этого, наблюдаемое на Западе вынужденное единогласие по вопросу использования санкций вольно или невольно дисциплинирует младших союзников, побуждает их более слаженно следовать в фарватере политики гегемона и по другим вопросам, требующим коллективной реакции. При всей значимости этих вторичных и опосредованных бонусов для инициатора фундаментальным фактором пользы и одновременно главным «поражающим элементом» санкций является экономический и социальный ущерб для противника.

Представляется, что слово «противник» в полной мере применимо в отношении тех, кого инициатор санкций пытается ими поразить вне зависимости от того, провозглашен таковым этот объект публично и официально или такое восприятие его просто со всей очевидностью вытекает из характера действий со стороны инициатора санкций.

В этой ситуации логично ожидать, что санкционер будет заинтересован не просто во введении тех или иных видов санкций в отношении целевого объекта, но и в выяснении степени ущерба (поражающей силы) от них, а также в установлении какие из них более эффективны в этом смысле, а какие менее. Наконец, для более изощренного, «хирургического», а заодно и менее затратного для себя, воздействия инициатору полезно представлять сам процесс и последовательность разрушающего воздействия санкций и детально видеть те сектора и сферы, которые поражаются с наибольшей эффективностью и легче всего.

Хотелось бы также уточнить, что эти соображения применимы ко всем типам возможных объектов санкций: странам, организациям (объединениям), людям. Всем трем названным типам объектов санкции могут нанести серьезный, а иногда и критический (фатальный)

ущерб экономического (эмбарго, замораживание счетов, арест собственности и т.д.) и социального (дестабилизация, дискредитация, запрет на въезд или ограничение передвижения, общественный бойкот и проч.) характера.

Понятно, что в силу столь высокой значимости различные аспекты эффективности санкций и их влияния на развитие неизменно пребывают в фокусе внимания ученых и практиков. Главным выводом эмпирических исследований такого рода (Kaempfer and Lowenberg, 1988[1]; Hufbauer et al., 2007[2]; Dizaji and van Bergeijk, 2013[3]; Pape, 1997[4]; Bapat and Clifton, 2009[5]) является тот, что для того, чтобы заставить государство изменить свою политику в желаемую санкционеру сторону, цена санкций для страны-объекта должна стремиться к максимально возможному экономическому ущербу. В то же время некоторое число исследователей (Kirshner, 1997[6]; Marinov, 2005[7]) придерживаются мнения, что использование экономических санкций для принуждения оказывает лишь ограниченное воздействие на готовность целевых государств уступить давлению санкционера.

В фокусе внимания исследователей находятся наиболее значимые из макроэкономических и социальных последствий санкционного воздействия, (Dizaji and van Bergeijk[8]; Yang et al.[9]; Kaempfer and Lowenberg[10]; Caruso[11]). Ученые утверждают, что особенно болезненными становятся экономические и материальные последствия легко заметных ударов по общественному благосостоянию – рост безработицы, нищеты, болезней, недоедания и голода среди масс рядового населения. Упомянутые авторы исследований находят и анализируют связи (прежде всего корреляции) между макроэкономическими и санкционными переменными, которые можно будет интерпретировать как неблагоприятные экономические последствия для ВВП, внутренней и внешней торговли, государственного потребления и занятости.

Одно из наиболее цитируемых исследований влияния санкций на экономический рост принадлежит перу М. Нойенкирха и Ф. Ноймайера (M. Neuenkirch and F. Neumeier[12]), которые эмпирически оценили, как экономические санкции, введенные ООН и США, влияют на динамику ВВП таргетируемых государств. Их исследование охватывало период с 1976 по 2012 год. Выборка включала 160 стран, из которых 67 в рассматриваемый период подверглись экономическим санкциям. На материале этого опыта было установлено, что санкции ООН имеют статистически и экономически значимое влияние на темпы роста ВВП целевого государства. Исследователи утверждают, что в среднем введение санкций ООН снижает годовые темпы прироста реального ВВП на душу населения в государстве-жертве более чем на 2 процентных пункта. Если эти санкции оказываются длительными и продолжаются,

например, 10 лет, то накопленные потери составят в среднем порядка 25,5%. Так называемые всеобъемлющие экономические санкции ООН, т.е. эмбарго, затрагивающее практически всю экономическую деятельность (подобные санкции вводились против Ирака в самом начале 2000-х годов), вызывает снижение роста ВВП более чем на 5%. Согласно расчетам этих авторов, влияние санкций одних США в статистическом измерении гораздо ниже и менее заметно. Введение санкций США, по их расчетам, снижает рост ВВП государства-жертвы на 0,75–1% в год. Сохранение американских санкций на протяжении, например, семи лет совокупно приведет к снижению ВВП на 13,4%[13].

Экономисты, пытающиеся эмпирически оценить влияние санкций на крупные и диверсифицированные экономики, такие как КНР, России, ЮАР или Ирана, сталкиваются с проблемой выделения влияния собственно и именно санкций из всего комплекса синхронного и синкретического воздействия факторов более широкой неопределенности, проистекающей из местных долгосрочных трендов или конъюнктурных подвижек на релевантных для страны внешних рынках, а порой и складывающихся погодных условий, возможных стихийных бедствий (засуха, проливные дожди, землетрясения и т.д.), некоторые из которых неизбежно случаются в период действия санкций.

А.А. Широв, А.А. Янтовский и В.В. Потапенко[14] входят в число немногих авторов, которые исследовали в 2015 г. уникальную в современной истории ситуацию, когда страна-жертва санкций в состоянии, хотя бы отчасти противопоставить внешнему принуждению систему контрсанкций. Они проанализировали основные макроэкономические последствия санкций для торгово-экономических отношений России и ЕС по различным направлениям, оценили степень негативных последствий от сохранения санкционного режима в кратко-, средне- и долгосрочной перспективах. Их основной вывод предрекал существенные потенциальные потери для обеих сторон от сохранения режима санкций. Отмечалось, что в условиях открытости мировой экономики введение санкций в отношении крупных стран ведет к возникновению «зеркальных» негативных эффектов. Исследование показало, что полные постэффекты введенных санкций, в отличие от прямых, являются макроэкономически значимыми как для России, так и для ЕС. Авторы оценили потенциал негативного влияния санкций на российскую экономику за рассматривавшийся ими период в 8–10% ВВП, а на экономику стран ЕС около 0,5% ВВП. При этом, по их мнению, имеющиеся в распоряжении российских экономических агентов ресурсы позволяют в кратко- и среднесрочной перспективе компенсировать определенную часть негативного воздействия режима санкций. Однако при сохранении санкций в долгосрочной перспективе негативные эффекты

от них могут нарастать[15]. Однако, с точки зрения воздействия на политические решения (в отличие от влияния на макроэкономические индикаторы), их влияние носит ограниченный характер.

Развивающиеся страны, и в особенности африканские, попадающие под санкции, конечно, более уязвимы. В большинстве случаев они ничего не могут противопоставить инициатору санкций кроме ассиметричных контрмер (например, открытие каналов трансграничной миграции, как это сделала Турция в отношении ЕС в несколько ином контексте обстоятельств).

При этом, как и задумано инициаторами санкций, именно в бедных странах эти меры давления ложатся особо тяжким грузом на социально незащищенные слои населения. Правда, и здесь имеются нюансы, о которых следует упомянуть. В наиболее бедных странах, где значительная часть населения постоянно пребывает не в состоянии бедности, а в границах положения, именуемого международными организациями «крайней нищетой», разительное отличие между до- и постсанкционным положением может явственно не наблюдаться. Как показывает опыт ряда африканских стран (Сомали, Южный Судан, Бурунди, ДРК, Эфиопия, Эритрея), при общем высоком числе смертей местных жителей практически невозможно определить, явилась ли их гибель результатом обычного для этих мест голода (засухи, вспышек болезней и т.п.) или последствия санкций для продовольственного или лекарственного снабжения стали последней каплей, переполнившей чашу жизненных тягот и заставившей погибших отойти в мир иной.

Сходные вопросы негативного влияния исследуются и в ракурсе собственно социальных последствий: перераспределения доходов внутри сегментов общества целевых государств, неравенство в уровнях доходов и в несправедливости их распределения. Значимость этих моментов исследована и доказана в разработках Фредерика Солта (F. Solt, 2014[16]).

Усиление неравенства доходов вообще несет разрушительные последствия для долгосрочного устойчивого экономического роста. Оно находится в постоянном конфликте с провозглашаемым Организацией Объединенных Наций, ее специализированными институтами, структурами и подразделениями принципом инклюзивного роста по отношению к группам с более низким доходом. Это, в свою очередь, почти неизбежно ведет к нарушению социального мира в стране, к гражданским беспорядкам и политическим потрясениям.

Неравенство доходов остается острой глобальной проблемой. Специальные исследования (T. Piketty[17]; T. Knoop[18]; D. Pouchain, C. Abeille-Becker et al.[19]), свидетельствуют о том, что глобальное богатство все больше концентрируется в руках представителей не просто состоя-

тельных, а богатейших элит. Безотносительно к санкциям в развивающихся странах неравенство сегодня более значительно, чем три десятилетия назад[20]. Ряд исследований показывает, что экономические санкции усиливают неравенство доходов в таргетируемой стране. Х.Дж. Купер[21] на материалах экономических санкций в отношении ЮАР доказал, что с точки зрения экономической теории, механизм такого воздействия схож с эффектом от запретительных таможенных пошлин, выявляемого в рамках теоремы Столпера – Самуэльсона.

Как известно, согласно теореме Столпера – Самуэльсона, в условиях свободной торговли растет доходность того фактора, который наиболее интенсивно используется в производстве растущего в цене товара, и снижается реальная доходность на остальные факторы. Купер показал, что вопреки распространенной иллюзии, позиции местного капитала, скорее всего, будут усилены, а не ослаблены введением санкций против целевых государств, поскольку в соответствии с упомянутой теоремой Столпера-Самуэльсона, попадание импорта под санкции, благоприятствует факторам производства, интенсивно используемым в конкурирующих с импортом внутренних отраслях, поскольку внутринациональный спрос на местное производство, заменяющее импортируемую продукцию, увеличивается.

Используя график, именуемый *Ящиком (прямоугольником) Эджворта* («ящик обмена благ»), дающий визуальную картину связи затрат труда и капитала в сравнении с импортом и экспортом, вместе с соответствующей кривой производственных возможностей импорта и экспорта, Купер продемонстрировал ситуацию, которая приводит к увеличению отдачи на вложенный капитал, т.е. ситуацию, благоприятствующую вкладчику капитала («инвестирующему капиталисту»). Последующая логика построений Купера гласит: если политиками (правящей элитой) манипулируют капиталисты, то эффект санкций будет заключаться в замедлении темпов политических изменений, но в то же время распределение доходов будет становиться все более неравномерным[22].

С точки зрения теории, трудности при использовании описанной модели Купера возникают, когда количество факторов превышает количество товаров, потому что тогда начинает нарушаться изначально требуемое условие идеальной конкуренции, на котором основана теорема[23]. Другими словами, нарушается одноканальная связь между конкретным товаром и конкретным фактором. Но с точки зрения реальной практики экономической жизни страны, отрасли или даже предприятия, это теоретическое ограничение (превышение количества товаров над количеством факторов) для прикладных целей можно безболезненно игнорировать. В модели с большим числом товаров много-

образные воздействия на их выпуск, вызванные санкциями, неизбежно будут сложными и мультифакторными. Тем не менее, на основе понимания общего вектора происходящих изменений вполне можно составить представление о движении факторных издержек при условии, что мы знаем, какие именно факторы наиболее интенсивно задействованы (значимы) в стране-жертве в каждом определенном виде экономической деятельности.

В случае ЮАР времен апартеида бóльшая часть импорта, не считая сырой нефти, состояла в основном из промышленных товаров, таких как машины, транспортное оборудование, химические продукты, пластмассы, резина (каучук) и изделия из них (этим страна похожа на современную Россию). Другими словами, импортировалась в основном капиталоемкая продукция. Базируясь на вышеописанных теоретических аргументах, Х.Дж. Купер делал вывод, что действие санкций в ЮАР в целом благоприятствовало местному капиталу (с точки зрения возможностей расширения производства и увеличения прибыли) в ущерб рабочей силе, хотя их «чистое воздействие» и различалось от отрасли к отрасли в зависимости от относительной значимости (веса) конкретного фактора.

Представляется, что в целом эти теоретические рассуждения, основанные на эмпирических данных по ЮАР середины 1980-х годов в более крупных и диверсифицированных экономиках (как это было в ЮАР и как имеет место ныне в России, Китае и Иране). Однако, этот же процесс обычно сопровождается перераспределением доходов в пользу капитала, поскольку капиталоемкость в целом по экономике падает, за счет чего растут прибыли предпринимателей. Напротив, затраты на заработную плату и доля рабочей силы в использовании национального дохода снижаются.

Рассказы о том, что бремя санкций в наибольшей степени ложится на национальный капитал, явно не соответствуют ни науке, ни очевидной реальности. В рамках научной логики вряд ли стоило бы ожидать, что капиталисты будут оказывать давление на «режим» в пользу политических реформ, когда им совсем неплохо в условиях санкций. Тем более, что эта аномальная ситуация просто делает богатых еще богаче, а бедных – беднее. К такому выводу приходят на основе доказательств Х.Дж. Купера многие современные аналитики, последователи его идей.

Реальность, однако, сложнее. Х.Дж. Купер в своих рассуждениях об относительной «выгодности» санкций капиталу таргетируемой страны исходил из голой экономической теории, хотя и расширял базовые выводы, сделанные на основе графической модели «ящика Эджворта» за пределы условий двух товаров и идеальной конкуренции.

Однако, в условиях периферийного капитализма развивающихся стран велико влияние неэкономических и, более широко, субъективных факторов. Во многих африканских странах национальные правящие, экономические, родовые (этнические) и даже культурные элиты в сумме численно не так великӣ. Более того, несмотря на разнообразие отрядов национальной элиты, в персональном плане речь нередко идет об одних и тех же людях. Это делает реакции на санкции у элит в странах с подобным положением дел в целом слабоэластичными. Санкционное давление может тянуться и усиливаться годами, но желаемой для санкционера реакции элит и общества в нужной мере добиться не удается. Наиболее ярким подтверждением этому является пример Зимбабве.

Однако, существуют и обратные примеры, когда страна-инициатор санкций может добиваться своих целей путем разобщения и разложения согласия внутри местной элиты. Для этого могут использоваться как уже существующие потенциальные трещины в африканском обществе (например, этнические противоречия или неурегулированность вопросов, связанных с распределением мест во власти) или создаваться новые разделительные линии (целевая поддержка групп противников власти: от «демократической оппозиции» до сторонников расширения прав ЛГБТ-сообщества[24]).

Потенциальное влияние экономических санкций на неравенство доходов исследовалось и обсуждалось в литературе с использованием теоремы Столпера – Самуэльсона в рамках торговой концепции Купера (1989), модели Харриса – Тодаро Ванга, подхода общественного выбора Кемпфера и Ловенберга и подходов Киршнера.

Упоминавшиеся выше Нойенкирх и Ноймайер[25] (M. Neuenkirch, F. Neumeier, 2016) с помощью математической модели и других эмпирических методов анализа подтвердили, что санкции США и ООН отрицательно влияют не на абстрактные макроэкономические показатели развития, а непосредственно на население страны-жертвы, в частности, путем стимулирования роста бедности и увеличения разрыва в доходах и жизненном уровне между бедными и богатыми. Собственно, последний фактор и лежит в основе логики геополитического использования санкций.

При естественной для внешнеполитической пропаганды риторике относительно наказания коррумпированных правителей и элит, на которые опирается режим, фундаментальная идея применения санкций заключается в надежде на то, что стремительно беднеющие массы населения либо сами сметут нежелательных для инициатора санкций правителей, либо, как минимум, проявят такой уровень недовольства властью и оппозиционной активности, который легитимизировал бы

более жесткие и прямолинейные меры непосредственного вмешательства внешних игроков.

В своем исследовании Нойенкирх и Ноймайер использовали для учета экономических и политических различий между сравниваемыми странами такие методы компаративного анализа, которые, по их мнению, позволяют наилучшим образом выделить влияние именно санкций на происходящие в стране экономические процессы, в первую очередь на процесс обнищания масс (роста бедности населения). С одной стороны, их главные общетеоретические выводы не выглядят как нечто неожиданное. Скорее наоборот – все эти беды от санкций в целом ожидаемы и даже самоочевидны. С другой стороны, в поддержку усилий авторов можно процитировать формулу, очень часто применяемую для обоснования нужности огромного числа эконометрических исследования взаимозависимостей весьма разного рода, а именно: «Да, описанное было и без того очевидно, но зато теперь очевидное научно подтверждено с помощью математики!».

Главные общетеоретические выводы подобного статистико-математического анализа социально-экономического воздействия санкций следующие: а) бедность в таргетируемой стране возрастает по мере нарастания санкционного давления, б) воздействие санкций оказывается более глубоким, когда к односторонним санкциям США добавляются коллективные санкции Запада; в) санкции – долгосрочный инструмент; это, с одной стороны, означает, что должен будет пройти какой-то значимый отрезок времени, прежде чем последствия начнут зримо проявляться, а с другой, что эти последствия будут ощущаться в течение протяженного периода и после снятия санкций. Последнее, как представляется, делает объект санкций зависимым, более послушным или, как минимум, не представляющим угрозы, также и в отдаленной перспективе.

Новейшие исследования доказывают негативное воздействие санкций на экологические аспекты развития государства-жертвы, на гуманитарную безопасность в нем (включая вопросы здоровья, питания), а в более широком плане, на состояние окружающей среды в стране и на планете в целом. Исследования экологических аспектов человеческого развития и безопасности под воздействием санкций стали особенно многочисленными во втором десятилетии XXI века. В числе наиболее известных работ следуют привести труды по этой проблематике, написанные D. Butler[26]; A. Ahmadvand et al.[27]; F. Habibzadeh[28]; F. Kokabisaghi[29]; D. Mohammadi[30]; E. Moret[31]; S. Palaniappa[32]; D. Peksen[33]; S. Shahabi et al.[34]; A. Takian et al.[35]. Из числа эмпирических исследований по влиянию санкций на состояние окружающей среды и природоохранную деятельность в стране-жертве следует выделить

труды A. Carucci[36]; Z. Fotourehchi[37]; H. Jowkar et al.[38]; T. Lewis and K. Madani[39]; K. Madani and S. Hakim[40]; C. Portela[41]; N. Soroosh and K. Madani[42]; а также публикации ЮНИСЕФ[43]).

В этих исследованиях показано, что в условиях экономических санкций способность объекта уменьшить влияние природных факторов и использование природных ресурсов в своем хозяйстве снижается. Более того, санкции оказывают серьезное влияние на государственную экологическую политику в этой стране. Как правило, в условиях санкций относительная актуальность и значимость экологической повестки дня и государственной политики в природоохранной сфере значительно снижаются.

Даже в странах с развитой экономикой во время экономического спада экологическая повестка теряет приоритетность в комплексе государственной политики. Поэтому неудивительно, что более слабые развивающиеся страны, находящиеся под санкциями, не склонны уделять внимание проблемам экологии и финансируют природоохранные мероприятия по остаточному принципу, да и то, если только необходимый для этого «остаток» ресурсов в условиях санкций вообще обнаруживается. Американский ученый К. Мадани[44] (*рис*. 7.1.1) использовал матрицу приоритетов, известную как «ящик Эйзенхауэра» для объяснения того, почему вопросы окружающей среды обычно не имеют высокого приоритета в государственной политике.

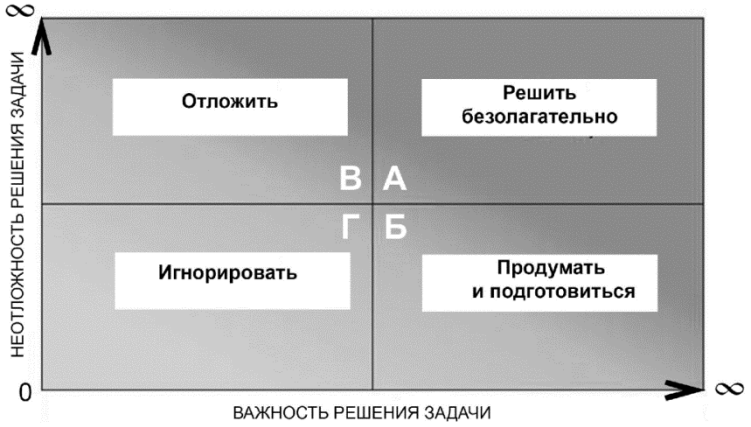

Рис. 7.1.1. Матрица приоритетов («ящик Эйзенхауэра»).
Источник: адаптировано авторами для задач данного исследования на основе базисной идеи К. Мадани[45].

Пояснения. Матрица приоритетов, или «ящик Эйзенхауэра». Опции выстраивания приоритетов властной элиты суверенного африканского государства N, находящегося под санкциями: **(А)** – немедленно реагировать на возникший вызов, который воспринимается одновременно важным и срочн-

ным; **(Б)** – необходимость реагирования не рассматривается как срочная, существует возможность обстоятельного анализа ситуации и планирования ответных действий, которые будут предприняты для минимизации угрозы; **(В)** – вызов не относится к категории высокой важности и не требует срочного реагирования, принятие решений/действий может быть отложено на более подходящее для этого время; и **(Г)** – в существующих условиях данный вопрос является неважным и несрочным, его можно игнорировать[46]. В экономике находящейся под санкциями страны проблемы окружающей среды, экологии и климата, как правило, игнорируются (нижний левый прямоугольник), поскольку они менее значительны для властей или принимающих решения местных элит по сравнению с другими усугубляющимися вызовами, такими как решение проблем экономического роста, занятости, жилищного сектора, энергетики, сельского хозяйства и национальной безопасности[47].

При применении логики «матрицы Эйзенхауэра» к африканским санкционным кейсам довольно очевидным становится следующее объяснение негативного влияния санкций на экологически ориентированное и, шире, устойчивое развитие стран континента. Для того, чтобы проблема имела высший приоритет в повестке дня властей или принимающих решения элит африканской страны, встающая перед ними в каждый конкретный момент задача должна быть как относительно важной (А), так и безотлагательной.

Относительная важность и актуальность различных секторов, конечно, и в Африке различаются в зависимости от страны, уровня и особенностей развития ее общества, в зависимости от статуса элит и обстоятельств, в которых те находятся. Тем не менее, почти во всех африканских обществах вопросы защиты окружающей среды относительно менее актуальны и для общественности, и для элит, чем такие вопросы, как экономический рост, занятость, оборона, продовольствие, энергообеспеченность и национальная безопасность, хотя, возможно, некоторые африканские политики и стремятся использовать природоохранную и климатическую риторику, в особенности, если это ведет к моральной и материальной поддержке внутри страны или из-за рубежа.

Хотя экстремальные явления (например, засухи, наводнения, лесные пожары, пыльные бури и чрезвычайное загрязнение воздуха) могут периодически повышать относительную актуальность экологических проблем, в странах Африки и, тем более, в странах, находящихся под санкциями, вопросы окружающей среды предсказуемо и впредь будут оставаться на периферии забот властей, которые вынуждены решать все более усугубляющиеся проблемы ежедневного существования населения. Напротив, проблемы развития, которые могут стать катализатором дестабилизации в стране, такие как безрабо-

тица, бедность, голод и нехватка товаров первой необходимости (например, фармацевтических препаратов) или топливно-энергетические проблемы, имеют приоритет над ухудшением состояния окружающей среды.

В условиях экономической агрессии, конкретным проявлением которой для местных правящих элит выступают введенные санкции, логичной становится подготовка к возможной трансформации экономического давления на страну в военное время. В этих условиях возрастающее внимание к вопросам обороны – логичный и ожидаемый ответ. Опасность получения в ответ неприемлемого урона в результате ответного удара почти всегда удерживает санкционеров от перехода за красную черту, а потому военные приготовления в стране-жертве всегда вызывают осуждение и беспокойство у инициатора санкций.

С другой стороны, все возрастающие военные затраты финансовых и материальных ресурсов в условиях санкций сами по себе могут создавать дополнительные сложности для страны-жертвы. В отношении РФ, КНР, Венесуэлы и ряда других стран инициаторы санкций на это также делают расчет.

7.2. «Особоуязвимые» экономики и санкции

Приведенные в настоящей монографии многочисленные страновые примеры показывают, что жертвами санкций со стороны более сильных внешних акторов в прошлом и настоящем становились самые разные, с точки зрения уровня развития, страны африканского континента: и те, что располагают достаточно устойчивой многоотраслевой экономикой, как ЮАР или крупными золотовалютными резервами, как Ливия, и самые бедные и крайне уязвимые экономики, такие как Сомали, Мали или Южный Судан.

Понятно, что вне зависимости от причин введения санкций и степени их справедливости, народы стран с более слабыми, уязвимыми экономиками несут более тяжелый груз отрицательных последствий и лишений, являющихся прямым следствием действия санкционных режимов. В ряду таких государств ООН выделяет ряд категорий, у которых развитие особенно затруднено в силу объективных причин – географических, исторических, ресурсных и др. Уязвимые экономики в интересах оказания содействия их развитию объединены, согласно классификации ООН, в три группы (категории) государств: наименее развитые страны (НРС), развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю, и малые островные развивающиеся государства. В 2001 г. в соответствии с резолюцией 56/227 ГА ООН, была учреждена Канцелярия Высокого представителя Организации Объединенных Наций по наименее разви-

тым странам, развивающимся странам, не имеющим выхода к морю, и малым островным развивающимся государствам (ООН-КВПНРМ).

В числе стран, развитие которых требует дополнительных мер поддержки в рамках мандата ООН-КВПНРМ, непропорционально велика доля африканских государств. Несмотря на особый статус, в отношении ряда из них неоднократно вводились санкции международных организаций, США и ЕС (*таблица* 7.2.1).

Таблица 7.2.1. Уязвимые экономики Африки, в отношении которых вводились санкции

Инициатор санкций	Наименее развитые страны	Страны, не имеющие выхода к морю	Малые островные развивающиеся государства
Санкции ООН	Ангола, Гвинея-Бисау, ДРК, Кот-д'Ивуар, Либерия, Мали, Руанда, Сьерра-Леоне, Сомали, Судан, ЦАР Эритрея, Эфиопия, Южный Судан	Мали, Руанда, ЦАР, Южный Судан	Нет
Санкции АС	Бурунди, Буркина Фасо, Гвинея, Гвинея-Бисау, Коморские о-ва, Кот-д'Ивуар, Мавритания, Мадагаскар, Мали, Нигер, Судан, Того, ЦАР	Бурунди, Буркина Фасо, Мали, Нигер, ЦАР	Коморские о-ва
Санкции США	Бурунди, ДРК, Мали, Сомали, Судан, ЦАР, Эритрея, Южный Судан	Бурунди, Зимбабве, Мали, ЦАР, Южный Судан	Нет
Санкции ЕС	Бурунди, Гвинея, Гвинея-Бисау, ДРК, Мали, Сомали, Судан, ЦАР, Южный Судан, Эритрея	Бурунди, Зимбабве, Мали, ЦАР, Южный Судан	Нет

Примечание: Ангола покинула действующий список наименее развитых стран 12.02.2021 г.

Источник: составлено авторами.

Для правильного понимания тяжести воздействия санкционного давления на уязвимые экономики важно не абстрактно, а предельно конкретно понимать параметры и детерминанты их уязвимости, проявления которых усугубляются деструктивным или депрессивным воздействием санкций.

Категория НРС была официально учреждена в 1971 г. Генеральной Ассамблеей ООН с целью привлечения специальной международной поддержки для наиболее уязвимых и обездоленных членов семьи ООН. Наименее развитые страны представляют собой самый бедный и самый слабый сегмент международного сообщества. В них суммарно проживает более 880 млн человек (около 12% населения планеты), но на их долю приходится менее 2% ВВП мира и около 1% мировой торговли товарами[48].

Текущий список НРС включает 47 стран (самым новым членом является Южный Судан), из которых 33 расположены в Африке, 13 – в Азиатско-Тихоокеанском регионе и 1 – в Латинской Америке. Это не статичный список. Он регулярно и в установленные сроки пересматривается ООН. При улучшении показателей развития страны могут выводиться из него, но могут и (вновь) попадать туда, в случае ухудшения ситуации.

В настоящее время определение НРС основывается на трех критериях: валовой национальный доход (ВНД) на душу населения, человеческий капитал (в англ. *human assets* – человеческие активы) и экономическая уязвимость перед воздействием внешних негативных факторов. Все три показателя количественно измеряемы. Первый из них стоимостной, значение последних определяется индексами. Чтобы быть включенной в категорию НРС, страна должна удовлетворять всем трем критериям, количественно устанавливаемым ООН[49].

Пороговая величина среднегодового уровня ВНД для включения страны в список НРС на 2021 г. составляла 1018 долл. США на душу населения в среднем за трехлетний период. Порог исключения установлен на 20% выше порога включения. В обзоре 2021 г. – это 1222 долл. Порог выхода из категории НРС за счет одного только критерия дохода вдвое превышает порог выхода из категории сумммарно по трем покаазтелям – 2444 долл. в 2021 г.[50]

Индекс человеческого капитала (*HCI*) основан на следующих показателях: (a) питание: процент недоедающего населения; (b) здоровье: уровень смертности детей в возрасте пяти лет и младше; (c) образование: общий коэффициент охвата средним образованием; и (d) уровень грамотности взрослого населения. Индекс экономической уязвимости (*EVI*) основан на следующих показателях: (a) численность населения; (b) удаленность; (c) концентрация экспорта товаров; (d) доля сельского, лесного и рыбного хозяйства; (e) доля населения в низинных прибрежных зонах; (f) нестабильность экспорта товаров и услуг; (g) жертвы стихийных бедствий; и (h) нестабильность сельскохозяйственного производства.

Недостаточный уровень социально-экономического развития НРС определяется их слабым человеческим и институциональным потенциалом, низкими доходами населения и их крайне неравномерным распределением, нехваткой финансовых ресурсов и ограниченностью внутренних источников накопления. НРС часто сталкиваются с проблемой эффективного управления, начиная с хозяйственной сферы и заканчивая внутриполитической. Это ведет к политической нестабильности, а в некоторых случаях к внутренним и межгосударственным конфликтам. Их в основном аграрная экономика не в состоянии вырваться из порочного круга низкой производительности и дефицита инвестиций. НРС зависят от экспорта ограниченной номенклатуры сырьевых товаров, которые служат главным источником экспортных и налоговых поступлений. Это делает их весьма уязвимыми не только для внешних потрясений, из-за изменения условий торговли, но и для санкционного давления, в особенности в ситуациях, когда его инициатором оказывается страна, являющаяся ключевым внешнеторговым и экономическим партнером или крупным мировым потребителем экспортной продукции, производимой в стране-объекте (например, США по кобальту – важной экспортной статье находящейся под санкциями ДРК).

Лишь горстка компаний в НРС работает в обрабатывающем секторе. Да и те обычно предлагают на внешний рынок ограниченный ассортимент продукции, обычно в трудозатратных отраслях, например, текстильной и швейной. Все это предопределяет невозможность генерировать приемлемый уровень внутренних накоплений. Экономика испытывает устойчивую нехватку самых необходимых ресурсов для развития: от материально-финансовых до инфраструктурных и информационных. Положение еще более осложняется характерной практически для всех НРС нехваткой квалифицированных кадров и утечкой человеческого капитала.

В таких условиях наложение санкций на уязвимую экономику НРС ведет к куда более тяжелым макроэкономическим последствиям, чем это описано в цитировавшихся выше трудах Нойенкирха и Ноймайера. Их расчеты в значительной степени базировались на представительной статистике по таким попавшим под санкции странам как Ирак, Ливия, Иран, ЮАР, бывшая Югославия, ряд латиноамериканских государств и др. Все это достаточно диверсифицированные, а в некоторых случаях достаточно развитые экономики. Конечно, в общем массиве использованных статистических данных присутствовали и данные по отдельным НРС, например, Сомали.

Однако статистические веса таких государств в общих расчетах не могли быть значимыми. Следовательно, усредненные данные по сдер-

живанию роста ВВП в результате влияния санкций на НРС, скорее всего, недооценивают негативное воздействие санкционного давления более мощных международных игроков, которыми являются главные санкционеры – США, ЕС – и примкнувшие к ним союзники. Если, согласно Нойенкирху и Ноймайеру, средние потери годового прироста ВВП от санкций составляют порядка 2%, то согласно исследованиям Г. Хуфбауера, Дж. Шотта, К. Эллиот и Б. Эгга, наложение санкций на развивающуюся страну в среднем приводит к снижению ВВП слаборазвитого государства на 3,3% в год[51]. По-видимому, НРС в этом случае лишаются куда большей части столь важного для них экономического роста, хотя, конечно, применительно к конкретным условиям и обстоятельствам в различных странах и регионах, а также в зависимости от складывающейся мировой экономической конъюнктуры эффект влияния может варьироваться.

И без того острые дисбалансы в экономиках НРС будут также усугубляться. Практика показывает, что особо ярко деструктивное влияние санкций на хрупкие экономики этой группы стран проявляется в безудержном удорожании товаров первой необходимости (а затем и в общем росте инфляции), исчезновении доступа широких масс населения к отдельным жизненно важным категориям импортируемых товаров (лекарства, определенные виды продовольствия).

В настоящее время действуют международные санкции в отношении граждан и организаций следующих африканских стран, входящих в число наименее развитых: Гвинея-Бисау, ДРК, Мали, Сомали, ЦАР, Эритрея, Эфиопия, Южный Судан.

В условиях пандемии COVID-19 их положение, отягощенное двойным бременем слабозавитости и санкций, еще более ухудшилось. ВВП всех стран группы НРС в 2020 г. сократился на 1,3%, что привело к увеличению числа домохозяйств, находящихся за чертой бедности и усилению неравенства как между странами, так и внутри них. Пандемия, усугубленная санкциями, поставила крест на и без того ограниченных возможностях по развитию науки, технологий и инноваций, обострило цифровой и технологический разрыв между странами. За три года, предшествовавших пандемии, африканские НРС достигли устойчивого роста реального среднего ВВП на уровне 3,9%, что немного выше среднемирового показателя в 3,4%. Однако оценки свидетельствуют, что в 2020 г. в результате пандемии реальный рост ВВП африканских НРС сократился на 1,5%, т.е. больше, чем по всей группе наименее развитых стран[52].

Это показательное статистическое значение, учитывая, что африканские страны составляют подавляющее большинство НРС. Так, в 2020 г., когда Эфиопия еще не находилась под санкциями, темпы ре-

ального (т.е. очищенного от инфляции) прироста ВВП быстро развивавшейся в последние годы страны составили 6,1%, несмотря на пандемию. Однако, в 2021 г., когда президент Байден издал указ о введении санкций США в отношении большого списка лиц, включая членов правительств Эфиопии и Эритреи, годовой прирост ВВП, по оценкам, составил только 2%[53]. ВВП же Эритреи в первый ковидный год сократился на 0,6%, а после введения санкций в следующем году «просел» уже на 1,2%[54]. Конечно, такое падение нельзя объяснять исключительно введением санкций США, однако их доля в столь драматическом падении годовых темпов экономического развития этой страны из группы НРС тоже имеется, и она отнюдь не малосущественная.

В ДРК темп прироста ВВП в предковидный 2019 г. составил 4,4%, но с наступлением пандемии этот показатель опустился до 0,8%. Он не ушел в минус благодаря устойчивому спросу на минеральное сырье, в особенности редкие и цветные металлы со стороны КНР. По этой же причине ожидается, что в 2021 г. рост экономики ДРК будет не меньше 2–2,5%[55].

ДРК занимает 175-е место из 189 стран в Индексе человеческого развития 2020 г., хотя, по оценкам, некоторые показатели ИЧР немного улучшились с 2018 по 2020 год. Индекс человеческого капитала ДРК на 0,37% ниже среднего показателя для стран субсахарской Африки (ССА), равного 4%[56].

В условиях COVID-19, помимо негативного воздействия на экономику, оказались во многом подорваны предыдущие достижения НРС по достижению Целей в области устойчивого развития ООН – в области гендерного равенства, сокращения бедности и социального неравенства. Это создает дополнительное давление на и без того уязвимые страны в плане достижения Целей к 2030 году.

В феврале 2021 г. состоялась встреча в верхах министров иностранных дел африканских стран группы НРС. Находящиеся под санкциями страны также приняли в ней участие. По их инициативе была принята декларация с призывом к немедленному созданию глобального пакета стимулов для устранения негативных последствий пандемии COVID-19. Участники встречи обратились к странам мира с призывом поддержать наименее развитые государства Африки в усилиях по достижению глобальных целей развития. ВОЗ годом ранее призвала страны, вводившие санкции в отношении наименее развитых государств на время пандемии снять ограничения на поставку им жизненно необходимых в условиях кризиса товаров[57].

Вторая группа уязвимых экономик включает развивающиеся страны, не имеющие выхода к морю. Некоторые (Ботсвана, Зимбабве) из

них при всех трудностях, связанных с их географическим положением, имеют неплохую ресурсную базу, богаты запасами минерального сырья. В сравнении с НРС их экономики более диверсифицированы. Однако большинство африканских стран, не имеющих выхода к морю, одновременно входит и в число НРС. В отношении многих также действуют различные международные санкции.

В настоящее время в Африке насчитывается 16 международно признанных государств-членов ООН, не имеющих выхода к морю (*landlocked countries*/*LLC*). По сравнению с любой другой частью света на африканском континенте расположено больше всего государств этой категории. Отсутствие выхода к морю рассматривается современной экономической наукой как существенный негативный фактор, ограничивающий возможности участия страны в международном разделении труда и тем самым отрицательно влияющий на ее социально-экономическое развитие.

Сопряженные с отсутствием выхода к морю высокие транспортные издержки у этих государств приводят к снижению конкурентоспособности их экспорта. Такое повышение издержек, естественно, варьируется в зависимости от расстояния до портов отгрузки, природных условий, путей транспортировки и рельефа местности[58].

Согласно исследованиям М. Фэйя, Дж. МакАртура, Дж. Сакса и Т. Сноу, сравнимыми по значимости с фактором транспортной удаленности, негативно влияющими на экономическую эффективность экономических связей государств, не имеющих выхода к морю, являются повышенные издержки и бремя администрирования, связанные с пересечением границ (нередко нескольких государств)[59]. Дополнительная нагрузка и последующее снижение эффективности связаны с бюрократическими процедурами, оформлением документов, таможенными сборами и, что особенно важно, с задержкой в перемещении грузов из-за неизбежного ожидания на границе, в африканских условиях зачастую непредсказуемого по продолжительности и т.д. Это при прочих равных условиях ставит страны, не имеющие выхода к морю, в менее благоприятное положение по сравнению с конкурентами, в частности с точки зрения привлекательности инвестирования или ведения бизнеса в них.

За исключением европейского региона, в мире не существует ни одного примера успешного развития страны, не имеющей выхода к морю. Из восьми государств мира с самым низким Индексом человеческого развития семь стран относятся к группе *LLS* – не имеющих выхода к морю. Все семь – африканские государства и по этому показателю занимают последние места среди учтенных стран – с 181-е по 189-е в мире. Являющиеся объектами трех тематических исследова-

ний (*case studies*) в рамках настоящей главы в 2020 г. Мали и ЦАР занимали в этом рейтинге 184-е и 188-е места соответственно, а Зимбабве – 150-е[60].

В странах, не имеющих выхода к морю, в настоящее время проживает немногим менее 470 млн человек[61]. Признавая реальность и значимость для внушительной части населения планеты подобных геоэкономических реалий, ООН, глобальные институты развития разработали ряд программ, призванных способствовать облегчению или снятию некоторых аспектов проблемы. Согласно международному праву (Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., часть X), внутриконтинентальные страны имеют право на доступ к морю. Это право реализуется путем заключения специальных соглашений между заинтересованными государствами, не имеющими выхода к морю, и государствами транзита[62].

Международное сообщество пытается предпринимать специальные усилия по улучшению, поддержке и возможному облегчению положения стран, лишенных выхода к морю. В то же время приходится констатировать, что в отношении целого ряда стран этой категории действуют или вводились различного рода санкции, как самой ООН, так и односторонние (т.е. не легитимизированные Советом Безопасности ООН). Причинами их введения были как нарушение Устава ООН, так и локальные противоречия между соседними или близлежащими государствами.

Научных исследований, посвященных влиянию санкций на экономику развивающихся стран, не имеющих выхода к морю (РСНВМ), в мире буквально единицы. При этом санкционные эффекты именно для африканских РСНВМ целенаправленно не изучались вовсе. Из существующих исследований по неафриканским СНВМ известностью пользуются научные результаты, полученные Д. Чанда[63] на конкретном страновом материале Непала. По африканским странам научные работы, специально посвященные анализу влияния санкций на развитие африканских государств именно в ракурсе принадлежности последних к группам РСНВМ и НРС публиковались только российским ученым А.Ю. Шаровой[64]. Выводы как непальского, так и российского исследователей свидетельствуют о сходном (в количественном выражении – незначительно меньшем) с данными Г. Хуфбауера, Дж. Шотта, К. Эллиот и Б. Эгга о воздействии торгового эмбарго на экономику развивающихся стран.

Применительно к абсолютному большинству африканских государств и в особенности к тем, у которых не имеется выхода к морю, санкции несоизмеримо более тяжелое дополнительное бремя на их и без того ограниченные возможности для развития. При этом, как пра-

вило, особо острые лишения выпадают на долю наиболее незащищенных слоев населения этих стран, практически не имеющих рычагов влияния на правительства или элиты. Дж. Грауфогель, исследовавшая последствия экономических санкций, введенных в отношении Бурунди, отмечает, что правительство Бурунди использовало дефицит товаров и непрозрачность торговли под санкциями в своих собственных интересах. Разрушение экономики и широко распространенная контрабанда в результате санкций способствовали восстановлению клиентских сетей с коррумпированными представителями местного бизнеса[65].

Бурунди не единственная африканская страна, не имеющая выхода к морю, против которой вводились международные санкции. Такая же участь постигла Зимбабве, ЦАР, Мали, Южный Судан (*таблица* 7.2.1).

В некоторых случаях введение санкций в отношении соседних с лишенными выхода к морю стран может приносить последним косвенную выгоду. Их официальный ооновский статус РСНВМ (развивающейся страны, не имеющей выхода к морю) дает определенные преимущества. В африканских условиях наиболее ярким примером мог служить период действия санкций ООН в отношении режима апартеида в ЮАР. A. Basu and K. Srinivasan 2002[66], исследовавшие этот вопрос доказали, что в 1980-е и первую половину 1990-х годов инвесторы обходили санкции против Южной Африки за счет использования соседних Лесото и Свазиленда (ныне – Эсватини) в качестве базы для выхода на емкий и богатый рынок южноафриканского гиганта. Таким образом, эти две РСНВМ получили значительные инвестиции благодаря санкциям против соседней ЮАР.

Более того, Лесото и Свазиленд продолжили получать прибыль от этих инвестиций и после снятия санкций с ЮАР, поскольку многие инвесторы сохранили свои операции в этих двух странах и продолжали реинвестировать там свои доходы. Реинвестированные доходы составляли значительную долю общего притока ПИИ в Свазиленд в несколько лет, последовавших непосредственно после снятия с Претории санкций (около половины ПИИ в 1998–2001 гг.)

По мере восстановительного подъема в южноафриканской экономике, произошедшего благодаря снятию санкций, оба соседа ЮАР получили выгоду от увеличения спроса на продукцию их собственного экспорта. Около трех четвертей экспорта Свазиленда в тот период направлялось в Южноафриканскую Республику. Бóльшая часть из этого объема поставлялась крупными международными корпорациями, использовавшими Свазиленд в качестве экспортной платформы для освоения новых возможностей растущего южноафриканского рынка[67].

Однако, подобная ситуация не просто редка для Африки, но, без преувеличения, уникальна. На континенте немного стран со столь емким внутренним рынком как ЮАР. Возможно, в какой-то степени с ним могли бы сравниться внутренние рынки Нигерии и Египта, однако, искать пути проникновения на них описанным выше образом через соседей нет нужды, поскольку ни та, ни другая страна не находится под санкциями.

Приведенный выше анализ дает общее представление о влиянии санкций на уязвимые экономики (НРС и РСНВМ) африканского континента. Для понимания последствий такого воздействия применительно к национальным хозяйственным комплексам конкретных государств континента ниже более подробно исследуются три страновых кейса применения международных санкций в отношении африканских НРС и развивающихся стран, не имеющих выхода к морю: Зимбабве (РСНВМ), Мали, ЦАР (обе – одновременно РСНВМ и НРС).

7.3. Анализ санкционных кейсов по отдельным африканским странам из групп РСНВМ и НРС

Кейс 1. Демократическая Республика Конго

Социально-экономический контекст. Демократическая Республика Конго (в 1960–1964 гг. – Республика Конго, в 1971–1997 гг. – Республика Заир) – государство в Центральной Африке, является второй (после Алжира) по площади территории и четвертой (после Нигерии, Эфиопии и Египта) по численности населения страной в Африке. По запасам ряда полезных ископаемых страна занимает первые места в мире. Она богата цинком, медью, кобальтом, редкоземельными металлами, золотом, серебром, ураном, алмазами. Имеются залежи касситерита, бокситов, марганцевых, железных руд, нефти и газа.

При этом, согласно данным Международного валютного фонда (МВФ), ДРК – одна из самых бедных стран мира. В 2018 г. ВВП на душу населения, рассчитанный в текущих ценах, составил 448 долл. США, по паритету покупательной способности – 767 долл. После официального окончания гражданской войны экономика ДРК начала расти быстрыми темпами: в среднем, на 6–7% в год в 2002–2015 гг. Однако с 2016 г. падение спроса и цен на ключевые экспортные товары ДРК привело к новому застою в экономике страны (в 2018 г. рост ВВП страны оценивался в 3,9%)[68]. В сельском хозяйстве занято почти 70% трудоспособного населения[69], однако 44% ВВП создается в промышленности (по состоянию на 2018 г.)[70], а горнорудная промышлен-

ность является основой экономики и главным источником валютных доходов Демократической Республики Конго.

В 2017 г. экспорт ДРК составил 7,23 млрд долл. США, ежегодные темпы роста за период с 2012 по 2017 год – около 3%. Основными экспортными товарами являются кобальт (26,2% от общего объема экспорта страны в 2017 г.) и рафинированная медь (24,8%). Также ДРК экспортирует медную руду, оксиды и гидроксиды кобальта, кобальтовую руду, сырую нефть, алмазы. Главными покупателями в 2017 г. стали Китай (45%), Замбия (24,6%), Южная Корея (8,2%), Италия (3,6%), Индонезия (3,3%). В 2017 г. импорт ДРК оценивался в 4,64 млрд. долл. США. В 2012–2017 гг. импорт сократился в годовом исчислении на 4,5%, с 5,83 млрд долл. США в 2012 г. Его основу составили упакованные медикаменты (5,64% общего объема импорта в 2017 г.), кровь человека или животных (3,27%), переработанная нефть (2,6%), мясо птицы (2,3%) и землеройные машины (2%). Главными поставщиками стали ЮАР (21%), Китай (20%), Замбия (10,7%), Бельгия (10%) и Индия (4,4%)[71].

Официальной статистикой, однако, упущена главная статья внешней торговли Демократической Республики Конго – теневой экспорт танталового сырья. Крупные месторождения колумбит-тантала – руды для изготовления тантала – расположены преимущественно в восточных провинциях ДРК на границе с Руандой. До открытия месторождений в Австралии эксперты оценивали конголезские запасы танталита в 2/3 от мировых. Тантал служит стратегическим сырьем в атомной, авиакосмической и электронной промышленности, при изготовлении ядерного оружия и мобильных телефонов. Именно поэтому в эпоху быстрого развития высоких технологий спрос на этот металл увеличился в разы за последние десятилетия. Так, мировая добыча тантала возросла в 4,4 раза в 1998–2018 гг. с 412 т в 1998 г. до 1800 т в 2018 г. В 2018 г. в ДРК было добыто 710 т тантала (или 39,5% мирового производства), в Руанде – 500 т (27,7%)[72].

Внутриполитическая динамика. 30 июня 1960 г. Бельгийское Конго получило независимость от Бельгии и стало именоваться Республикой Конго. Во главе движения за независимость стоял Патрис Лумумба и созданная им партия «Национальное движение Конго», которая выиграла выборы в парламент, а Лумумба стал премьер-министром. Первым президентом молодого государства стал Жозеф Касавубу.

Вскоре после обретения независимости был поднят мятеж в провинции Нижнее Конго, очень быстро беспорядки охватили и другие районы страны. Республика также столкнулась с сепаратизмом в юго-восточных провинциях. 10 июля 1960 г. при поддержке бельгийских военных провинция Катанга под руководством Моиза Чомбе, лидера

правой партии «Конфедерация племенных объединений Катанги» (Конакат), а через месяц провинция Южное Касаи под руководством Альбера Калонджи, бывшего сподвижника Лумумбы, провозгласили свою независимость. 5 сентября 1960 г. президент Ж. Касавубу сместил премьер-министра Лумумбу с занимаемого поста, что спровоцировало в стране многолетний политический кризис. В ноябре 1960 г. П. Лумумба был арестован и передан лидеру Катанги М. Чомбе, а 17 января 1961 г. зверски убит.

Конец политическому кризису положил генерал-лейтенант Мобуту, осуществивший 24 ноября 1965 г. переворот и установивший в стране режим личной диктатуры. Были существенно ограничены демократические свободы (распущен парламент, запрещены политические партии и общественные организации), проведены мероприятия по централизации страны. В мае 1967 г. была создана партия «Народное движение революции» (НДР), ставшая единственной политической партией страны. В октябре 1971 г. государство изменило свое название на Республику Заир. Во внешней политике Мобуту ориентировался на страны Запада, а во внутренней использовал национально-революционную риторику. В целом правление Мобуту было спокойным и продлилось 32 года.

Режим Мобуту был свергнут в 1997 г. в результате Первой конголезской войны (1996–1997 гг.). Поддерживаемые Угандой и Руандой повстанцы во главе с Лораном-Дезире Кабилой, объявившем себя новым президентом страны, заняли столицу Киншасу, Республика Заир была переименована в Демократическую Республику Конго. Смена власти и война сопровождались обострением межэтнической напряженности и отсутствием государственного контроля на востоке, а также вторжением соседних государств в конфликт (Руанда, Уганда и др.).

Вторая конголезская война (1998–2002 гг.), получившая название Великой африканской войны, стала еще более крупномасштабной, в ней участвовали более 20 вооруженных групп, представлявших интересы девяти государств.

Истоки конфликта восходят к геноциду в Руанде 1994 г., когда огромное количество беженцев тутси оказалось на территории Заира. После прихода к власти в Руанде Руандийского патриотического фронта (РПФ) в Заир хлынул поток беженцев хуту, многие из которых были замешаны в геноциде. Де-факто руандийская гражданская война перекинулась на территорию Заира, которую вооруженные группы радикалов-хуту использовали как тыловую базу для набегов на Руанду. 27 июля 1998 г. Кабила заявил, что высылает из страны всех иностранных военных и гражданских чиновников (преимущественно тутси) и

расформировывает подразделения конголезской армии, укомплектованные лицами неконголезского происхождения, которых он обвинил в намерении восстановить средневековую империю тутси Тутсиленд. Эти события придали новое дыхание межэтническому конфликту и гражданской войне в восточных провинциях ДРК. В основе Великой африканской войны лежат не только межэтнические и межконфессиональные противостояния, но и внешнеполитические интересы соседних государств, а также борьба за стратегические ресурсы индустрии высоких технологий, усилившаяся в начале XXI века.

10 июля 1999 г. главы государств Анголы, Демократической Республики Конго, Намибии, Руанды, Уганды, Замбии и Зимбабве подписали в Лусаке соглашение о прекращении огня. В ноябре того же года Совет Безопасности своей Резолюцией 1279 учредил Миссию Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК), на которую было возложено наблюдение за прекращением огня, разъединением сил и поддержание связи со всеми сторонами Соглашения. Позднее СБ ООН расширил мандат МООНДРК, которая стала осуществлять контроль за соблюдением Соглашения о прекращении огня. 1 июля 2010 г. МООНДРК сменила Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго (МООНСДРК). Этот переход был осуществлен в соответствии с Резолюцией 1925 Совета Безопасности от 28 мая 2010 г. с целью отразить новый этап развития страны. Новая миссия уполномочена использовать все необходимые средства для выполнения ее мандата, касающегося, в числе прочего, защиты гражданских лиц, гуманитарного персонала и правозащитников, которым грозит непосредственная опасность физического насилия, и оказания поддержки правительству ДРК в его работе по стабилизации и упрочению мира. По состоянию на март 2019 г. Миссия насчитывает более 18 тыс. человек, в том числе военный контингент – 16,2 тыс.[73]

16 января 2001 г. на заседании военного совета при не вполне ясных обстоятельствах был убит президент ДРК Лоран-Дезире Кабила, его преемником стал его сын Жозеф Кабила. 20 июля 2002 г. в Претории было подписано мирное соглашение (Глобальное и всеобъемлющее соглашение) между президентом Жозефом Кабилой и руандийским президентом – тутси Полем Кагаме о выводе руандийской армии, официальном признании организаций тутси на территории Конго, разоружении вооруженных формирований хуту.

Но и после завершения Второй конголезской войны мир не установился. В 2004–2009 гг. в Киву продолжался ожесточенный конфликт между правительством ДРК и повстанцами тутси. В 2012–2013 гг. в Конго бушевала новая война, на этот раз между правительственными

войсками президента Кабилы при поддержке миротворцев ООН и повстанцами из «Движения 23 марта», которых поддерживали Руанда и Уганда. В 2017 г. более 2 млн человек бежали из своих домов.

30 декабря 2018 г. в ДРК состоялись президентские, парламентские выборы, а также выборы в местные органы власти. Это были третьи по счету демократические выборы в Республике (первые – в 2006 г., вторые – в 2011 г.). Затягивание очередных выборов, которые должны были состояться еще в 2016 г., когда заканчивался второй президентский срок Жозефа Кабилы, власти объясняли неготовностью Избиркома к этому масштабному мероприятию, отсутствием списка избирателей, соответствующего электорального материала, а также неблагоприятной военно-политической обстановкой на востоке страны. Победителем стал лидер объединенной оппозиции Ф. Чисекеди, набравший 38,57% (впервые в истории страны лидер оппозиции встал во главе государства). На втором месте оказался оппозиционер М. Файулу, на третьем – кандидат от правящей партии Р. Шадари[74].

Санкционные режимы. В 2003 г. Совет Безопасности впервые ввел оружейное эмбарго, применяемое ко всем иностранным и конголезским вооруженным группам и нерегулярным формированиям, действующим в Северном и Южном Киву и Итури, и группам, не являющимся стороной Глобального и всеобъемлющего соглашения в ДРК. В последующих резолюциях были сформулированы, введены и изменены изъятия из режима оружейного эмбарго. На основании Резолюции 1596 (2005) оружейное эмбарго было распространено на любого получателя на территории ДРК, но для правительственных сил были предусмотрены исключения. В 2008 г. СБ ООН постановил, что оружейное эмбарго больше не будет применяться к правительству ДРК, но будет применяться ко всем неправительственным субъектам и физическим лицам, действующим на территории ДРК.

На основании Резолюции 1596 (2005) Совет Безопасности постановил ввести запрет на поездки отдельных лиц, а также замораживание активов физических и юридических лиц, которые участвуют в совершении действий, подрывающих мир, стабильность или безопасность в Демократической Республике Конго, либо поддерживают эти действия.

Также СБ ООН обязал правительства всех стран региона, и прежде всего правительство ДРК и правительства государств, граничащих с округом Итури и провинциями Киву, обеспечить проверку воздушных судов, эксплуатирующихся в этом регионе, на соответствие Конвенции о международной гражданской авиации, подписанной 7 декабря 1944 г. в Чикаго. В случае несоответствия условиям Конвенции и стандартам, установленным Международной организацией граждан-

ской авиации, СБ ООН требует немедленно запретить эксплуатацию таких воздушных судов. СБ ООН также призвал усилить таможенный контроль на границе между округом Итури и провинциями Киву с соседними государствами.

Комитет Совета Безопасности, учрежденный Резолюцией 1533 (2004) по Демократической Республике Конго, осуществляет контроль за соблюдением санкций, введенных Советом Безопасности. В настоящее время Председателем Комитета на период, заканчивающийся 31 декабря 2021 г., является Его Превосходительство г-н Абду Абарри (Нигер). Двумя заместителями Председателя в 2021 г. являются Сент-Винсент и Гренадины и Эстония[75].

К санкционному режиму против ДРК присоединились также страны Европейского союза (ЕС), Нидерланды, Великобритания, Швейцария, Австралия, Канада, Гонконг, Новая Зеландия, Сингапур, США.

Последствия санкций для развития страны. Великая африканская война по количеству погибших, пострадавших, лиц, вынужденных покинуть свои дома, стала самой масштабной и самой кровопролитной со времен Второй мировой войны. По различным оценкам, с 1996 г. преимущественно от голода и эпидемий погибли более 5 млн челок, в основном гражданского населения, еще миллионы вынуждены были бежать в другие регионы и соседние страны, спасая свои жизни и жизни своих родных. Вследствие этого, а также потому, что конфликт в ДРК носит многосторонний и затяжной характер, за который многие крупные мировые державы несут свою долю ответственности, успешность (или неуспешность) действующего режима санкций со стороны ООН и отдельных государств станет важным индикатором способности мирового сообщества в целом решать конфликты методами, применимыми на сегодняшний день, роли ООН и санкционных режимов в их решении, а также приверженности цели к улучшению жизни людей, лежащей в основе принципов Устава ООН.

Кейс 2. Центральноафриканская Республика

Социально-экономический контекст. Центральноафриканская Республика (ЦАР) – государство в Центральной Африке, не имеющее выхода к морю. Несмотря на то, что ЦАР обладает существенными природными ресурсами (прежде всего, месторождениями алмазов, урана, золота, нефти, лесными и гидроэнергетическими ресурсами), она остается одной из самых бедных стран мира. В 2020 г. ВВП на душу населения составил 477 долл. США (980 долл. по ППС). С 2015 г. темпы роста ВВП стабилизировались после кризисных 2013–2014 гг. и колеблются в пределах 4,3–4,8% ежегодно. Основой экономики является

сельское хозяйство, на которое приходится около 55% ВВП страны и в котором занято более 70% трудоспособного населения. Культивируются хлопок, кофе, табак, маниок, ямс, просо, кукуруза, бананы. Пищевые культуры играют большую роль в сельском хозяйстве, чем экспортные культуры. Так, производство маниока, повседневной пищи центральноафриканцев, значительно превышает производство хлопка, основной экспортной культуры. Помимо хлопка ЦАР вывозит кофе, алмазы, лесо- и пиломатериалы. Основные этнические группы – банда, гбайа, манджа, сара и др. Около 60% населения – христиане, в том числе 25% католики, около 25% придерживаются местных верований, 15% – мусульмане.

В отличие от большинства кровопролитных колониальных сражений, которые вела Франция во Французской Экваториальной Африке* Убанги-Шари (ныне ЦАР) обрела независимость мирным путем. Бартелеми Боганда, ранний афроцентрист, основатель Движения за социальную эволюцию Черной Африки (МЕСАН), решительный сторонник антиколониальной политики, авторитет которого в регионе был огромен и признавался даже французскими колониальными властями, договорился об условиях независимости своей страны с президентом Франции Шарлем де Голлем. Однако то, что было задумано как стабильный переход, рухнуло в одночасье, когда Б. Боганда погиб в авиакатастрофе в конце марта 1959 г. Центральноафриканская Республика была провозглашена независимым государством 13 августа 1960 г. под руководством Давида Дако, действующего председателя правительства и родственника Боганды. Он установил в ЦАР однопартийную систему (партия МЕСАН была объявлена единственной политической партией страны), разогнал оппозицию и отправил своих соперников в изгнание. По сути, с тех пор страна погрузилась в непрерывающуюся череду гражданских войн, вооруженных столкновений, военных переворотов, что не могло принести ни социальной стабильности, ни экономического роста ЦАР.

Внутриполитическая динамика. 1 января 1966 г. в результате военного переворота президентом страны, главой правительства и председателем МЕСАН стал полковник Жан-Бедель Бокасса. Парламент ЦАР был распущен, конституция отменена, а спустя 10 лет после переворота Бокасса короновал сам себя как императора и переименовал страну в Центральноафриканскую империю. В сентябре 1979 г. в ходе французской операции «Барракуда» Бокасса был свергнут, республика восстановлена, страну вновь возглавил Давид Дако. Дако, в свою оче-

* В состав Французской Экваториальной Африке входили: Габон, Среднее Конго (ныне Республика Конго), Убанги-Шари (ныне ЦАР), Чад.

редь, был смещен со своего поста в ходе бескровного переворота 1 сентября 1981 г. генералом Андре Колингбой, который под давлением международного сообщества уступил власть в 1993 г. первому демократически избранному президенту Анж-Феликсу Патассе, который руководил страной до 2003 г.

В 2001–2003 гг. продолжалась борьба между президентом Патассе, поддерживаемым помимо правительственных войск, ливийскими солдатами и бойцами, направленными на помощь командующим Освободительного движения Конго Жан-Пьером Бемба, и начальником штаба армии Франсуа Бозизе. В 2003 г. Бозизе и его сторонники заняли столицу Банги, Бозизе стал новым президентом ЦАР (был избран президентом дважды: в 2005 и 2011 гг.). В 2004 г. в стране началась гражданская война с восстания нескольких мелких повстанческих групп, среди которых выделялся Союз демократических сил за единство во главе с Мишелем Джотодией, мусульманином по вероисповеданию, получившим образование в Советском Союзе. Мятежники требовали отставки президента Бозизе, а также соперничали друг с другом за сферы влияния и контроль над алмазными месторождениями. Ряд мирных соглашений, подписанных между 2007 и 2012 гг., должен был разрешить конфликт, но этого не произошло. С января 2010 г. в стране было развернуто Объединенное представительство Организации Объединенных Наций по миростроительству в Центральноафриканской Республике (ОПООНМЦАР) в целях оказания помощи в достижении мира и укреплении демократических институтов, мандат которого был обновлен и укреплен в 2013 г.

Однако миротворцы не смогли предотвратить новую вспышку насилия, и конфликт разгорелся вновь в конце 2012 г. В декабре мятежники из мусульманской коалиции «Селека» во главе с Мишелем Джотодией захватили значительные территории страны, требуя отставки президента. 29 декабря 2012 г. министры иностранных дел Экономического сообщества центральноафриканских государств (ЭСЦАГ) приняли решение направить в ЦАР многонациональные силы, состоявшие из военнослужащих Чада, Габона, Республики Конго и Камеруна. В столицу Банги также были введены солдаты из ЮАР.

В январе 2013 г. в Либревиле (Габон) состоялись переговоры между властями и мятежниками из коалиции «Селека» при посредничестве ЭСЦАГ, Африканского союза (АС) и специального представителя генерального секретаря ООН по ЦАР Маргарет Вогт. По итогам переговоров были подписаны договор о прекращении огня и политическое соглашение по урегулированию кризиса, которое предусматривало создание правительства национального единства во главе с представителем коалиции «Селека». 24 марта повстанцы захватили президент-

ский дворец, Бозизе бежал в Демократическую Республику Конго (ДРК), а затем в Камерун. Лидер повстанцев Мишель Джотодия объявил себя новым президентом страны. 13 апреля Национальный переходный совет (НПС) избрал его президентом ЦАР. Он стал первым мусульманским лидером в стране с преимущественно христианским населением.

К середине 2013 г. ситуация в стране не стабилизировалась. В августе стали приходить сообщения, что бойцы мусульманской «Селеки» опустошают христианские деревни, осуществляют убийства, грабежи, изнасилования, пытки и похищения людей, действуя, главным образом, против гражданских лиц. В ответ христиане начали создавать отряды самообороны «Антибалака» (во главе с Леви Якете), которые начали осуществлять террор против мусульманского меньшинства. Так конфликт из политического перерос в этноконфессиональный и расколол страну на два основных противоборствующих лагеря – христиане с примкнувшими приверженцами традиционных культов и верований, и мусульмане, поддерживаемые соседними мусульманскими странами Сахеля.

5 декабря 2013 г. Совет безопасности ООН принял резолюцию, в которой уполномочил Международную миссию под африканским руководством по поддержке в ЦАР (АФИСМЦАР) и французские миротворческие силы (операция «Сангарис») остановить раскручивающуюся спираль насилия. Мандат, выданный ООН, позволял иностранным войскам применять силу для защиты гражданского населения. В апреле 2014 г. СБ ООН учредил Многопрофильную комплексную миссию Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА), в которую первоначально входило 10 тыс. военнослужащих.

10 января 2014 г. было объявлено о том, что Мишель Джотодиа сложил с себя полномочия президента Центральноафриканской Республики, позже в отставку подал премьер-министр ЦАР Николя Тиангэй. Исполнять обязанности президента стал глава Национального переходного совета Александр-Фердинанд Нгуенде. 20 января временным президентом Центральноафриканской Республики была избрана Катрин Самба-Панза, мэр Банги.

24 июля 2014 г. между мусульманской коалицией «Селека» и христианским ополчением «Антибалака» в столице Республики Конго Браззавиле было подписано соглашение о перемирии. 10 мая 2015 г. представители десяти вооруженных группировок, действующих на территории ЦАР, подписали соглашение о разоружении, отказе от вооруженных столкновений как способа решения политических разногласий и вступлении в процесс разоружения, демобилизации, реинте-

грации и репатриации. Однако несмотря на подписанные соглашения, военные столкновения, в которых гибли мирные люди, представители международных миротворческих сил, иностранные журналисты, не прекращались.

В феврале 2016 г. на президентских выборах победил ректор столичного университета Фостен-Арканж Туадера, который остается у власти до настоящего момента. 19 июня 2017 г. правительство ЦАР и 13 из 14 действовавших в стране вооруженных группировок подписали в Риме соглашение о перемирии. Правительство ЦАР обязалось обеспечить участие группировок на всех уровнях власти, а они – гарантировать свободное передвижение людей и товаров.

С марта 2018 г. российские военные специалисты участвуют в мирном урегулировании: в ЦАР были направлены российские военные и гражданские инструкторы для подготовки местных военнослужащих. Россия также начала в ЦАР реализацию поисковых горнорудных концессий.

28 августа 2018 г. в Хартуме по инициативе России и при поддержке президента Судана Омара аль-Башира прошли консультации между лидерами групп «Антибалака» и «Селека». Они договорились создать Центральноафриканское объединение – общую платформу для консультаций и действий для реального и устойчивого мира в ЦАР. В принятой по итогам встречи декларации содержится призыв к властям страны начать работу по примирению при содействии России, ЕС, региональных и международных организаций.

Таким образом, гражданская война, начавшаяся в ЦАР в конце 2012 – начале 2013 гг., нарушение международных норм в области прав человека и норм международного гуманитарного права, нападения на гражданских лиц, столкновения на этнической и религиозной почве, акты сексуального и гендерного насилия, вербовка и использование детей в вооруженном конфликте в ЦАР, нападение на миссии ООН и другие структуры международного присутствия по безопасности стали причиной введения санкционного режима со стороны мирового сообщества.

Санкционные режимы. 25 марта 2013 г. Совет мира и безопасности Африканского союза ввел санкции в отношении ЦАР, главным образом, приостановив участие страны во всех мероприятиях АС.

Резолюцией 2127 (2013) от 5 декабря 2013 г. СБ ООН ввел оружейное эмбарго в отношении Центральноафриканской Республики. С этого момента все государства-члены должны были незамедлительно принять необходимые меры к недопущению прямой или косвенной поставки, продажи или передачи ЦАР вооружений и связанных с ними материальных средств всех типов, а также технической

помощи, обучения, финансовой и иной помощи, связанной с военной деятельностью, в том числе предоставление вооруженного наемного персонала. Эти меры не распространялись на поставки, предназначенные исключительно для поддержки международных миссий (АФИСМЦАР, МИНУСКА и др.). В случае обнаружения запрещенных предметов государства-члены были обязаны их изымать, регистрировать и избавляться от них (в частности, путем уничтожения, приведения в негодность, складирования или передачи государству, не являющемуся государством происхождения или назначения, для утилизации). Также в Резолюции СБ ООН заявил о своем решительном намерении оперативно рассмотреть возможность введения целенаправленных мер, включая запрет на поездки и замораживание активов, в отношении лиц, действия которых подрывают мир, стабильность и безопасность в ЦАР. Целенаправленные меры против бывших президентов ЦАР Франсуа Бозизе и Мишеля Джотодии, бывшего лидера коалиции «Селека» Нуреддина Адама и главы отрядов христианской милиции «Антибалака» Леви Якете были введены СБ ООН 28 января 2014 г.

Для осуществления контроля за соблюдением соответствующих санкционных мер 5 декабря 2013 г. был создан Комитет Совета Безопасности по Центральноафриканской Республике, в который входят 15 членов. В настоящее время Председателем Комитета на период, заканчивающийся 31 декабря 2021 г., является Его Превосходительство г-н Абду Абарри (Нигер). Заместителем Председателя в 2021 г. является Вьетнам. В своей резолюции 2588 (2021) Совет постановил, что мандат Комитета распространяется на меры, срок действия которых был продлен той же резолюцией до 31 июля 2022 г.

Учитывая, что наиболее важным источником экспортных доходов ЦАР является алмазное сырье и ограненные алмазы, Совет Безопасности обратил внимание на роль незаконной торговли алмазами в финансировании конфликта. Тем не менее, соответствующие санкции не были введены, хотя Система сертификации в рамках Кимберлийского процесса* временно приостановила участие ЦАР в торговле необработанными алмазами.

10 марта 2014 г. ЕС наложил финансовые санкции, включая замораживание активов, в отношении физических лиц, организаций и органов, причастных в дестабилизации ситуации в ЦАР. К санкционному режиму также присоединились Великобритания и Швейцария.

* Кимберлийский процесс – международная организация по контролю за алмазным рынком, целью которой является борьба с «кровавыми» (конфликтными) алмазами и их исключением из каналов международной торговли.

13 мая 2014 г. пресс-секретарь Белого дома Джей Карни сообщил о введении санкций против бывших президентов ЦАР Франсуа Бозизе и Мишеля Джотодии, бывшего лидера коалиции «Селека» Нуреддина Адама и главы отрядов христианской милиции «Антибалака» Леви Якете.

Последствия санкций для развития страны. Как показывает текущая обстановка в Центральноафриканской Республике, считать успешными и эффективными санкции, введенные АС и ООН, пока не приходится. Участие Совета Безопасности в урегулировании конфликта в ЦАР началось с некоторым запозданием, когда хаос в стране уже достиг апогея и когда стало очевидно, что Франция и Совет мира и безопасности Африканского союза, иногда слабо прикрывая свои истинные цели борьбы за влияние, исчерпали свои возможности. Ко второй половине 2013 г. призывы АС к введению санкций ООН и расширению операций по принуждению к миру привели к мобилизации значительного международного присутствия и финансовых ресурсов. Теперь Международная миссия под африканским руководством по поддержке в ЦАР (АФИСМЦАР) была уже поддержана Многопрофильной комплексной миссией Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике (МИНУСКА), силами Европейского союза (*EUFOR RCA, European Union Operation in Central African Republic*) для обеспечения безопасности стратегических регионов вокруг Банги, французскими силами в ЦАР, продолжающими операцию «Сангарис» (седьмое французское военное вмешательство с тех пор, как ЦАР стала независимой). Мандат Совета Безопасности на применение силы, закрепленный в Резолюции 2149 (2014), кардинально изменил правила и ход игры, т.к. теперь противоборствующие силы столкнулись с серьезным военным ответом, что во многом содействовало подписанию мирных соглашений (2014, 2015, 2018 гг.). Тем не менее, основные причины конфликта еще не устранены, и только предстоит ответить на вопрос о том, какую роль сыграли санкции ООН в стабилизации ситуации в Центральноафриканской Республике.

Введение санкций на поставки вооружений, действующее с разумными изъятиями, цель которых не препятствовать усилиям по поддержанию мира и безопасности в стране не оказало прямого воздействия на экономическое развитие государства. Следует признать, что в силу огромной протяженности и тотальной инфраструктурной необустроенности границ ЦАР потоки контрабандного вооружения продолжают, несмотря на приятые санкции, проникать даже в глубинные районы государства. В этом смысле на сегодняшний день в поддержании мира в стране большую роль играет не столько санкционное воздейст-

вие, сколько политика нынешнего руководства, которое изыскивает пути для маневрирования и поиска разумных договоренностей со своими оппонентами.

Важной задачей остается снижение привлекательности «экономики войны» для молодежи и подрыв экономической базы антиправительственных группировок и преступных кланов. Одна из ключевых ролей здесь принадлежит разрушению сложившихся сетей нелегальной торговли как жизненно важными товарами, так и продуктами, составляющими основу экспорта страны.

Экспорт алмазов из ЦАР был запрещен в мае 2013 г. после того, как контролирующие структуры Кимберлийского процесса, который стремится остановить продажу драгоценных камней из зон военных действий, заявили, что не могут с уверенностью подтвердить, что в общем объеме вывоза нет так называемых «кровавых» алмазов. До этого, в 2012 г., по данным Геологической службы США, страна была десятым по значимости производителем алмазов в мире (в стоимостном исчислении, не по весу). По оценкам Кимберлийского процесса, добыча алмазов составила более 62 млн долл. США в 2011 и 2012 гг.[76]

Первые драгоценные камни, которые должны покинуть страну после возобновления экспорта, содержат 3703 карата запасов, которые должны быть проверены и одобрены правительственной инспекцией по контролю за алмазами.

Возвращение международных сил на основные алмазные месторождения на востоке страны, за которые ведут борьбу вооруженные группировки, может дать положительный эффект, если параллельно туда вернутся представители государственных органов ЦАР и будет возобновлено действие механизма сертификации добываемых в этих районах алмазов в рамках Кимберлийского процесс. Это лишило бы вооруженные группы ключевого дохода и, возможно, ослабило поддержку бывших групп «Селека» со стороны внешних игроков алмазного сектора и местных элит восточных районов, связанных с алмазодобычей. Регулируемый перезапуск торговли может обеспечить работу для молодых людей, возродить местную экономику и подорвать симпатию к вооруженным группам среди экономических субъектов.

Второй важной задачей является налаживание контроля за незаконным оборотом других важных для местного населения экономических активов, в частности крупного рогатого скота. Здесь большую роль могло бы сыграть налаживание более тесного сотрудничества с соседними странами, в особенности с Камеруном, который является одним из основных каналов вывода и реализации скота, похищенного в ЦАР. В мае 2017 г. министры обороны Камеруна и ЦАР обсудили предложения о создании совместной военной комиссии для повышения безо-

пасности границ. Также необходимо улучшить работу полиции и спецслужб, чтобы демонтировать эти сети. На «Голубые каски» должна быть возложена задача наблюдения за пограничными районами, про которые известно, что через них похищенный скот из ЦАР и Чада проникает на территорию сопредельных государств[77].

Кейс 3. Мали

Социально-экономический контекст. Республика Мали – государство в Западной Африке, не имеющее выхода к морю. Северо-восточная часть Республики контролируется группировкой исламистов-туарегов «Ансар-ад-Дин», которая ранее провозгласила так никем и не признанное независимое Государство Азавад, а после утраты контроля над этой территорией заявила о переходе к идее автономии.

Мали – одна из беднейших стран мира. В 2018 г. ВВП на душу населения в текущих ценах составил почти 927 долл. США (2380 долл. по паритету покупательной способности). При этом экономика растет быстрыми темпами: в среднем, на 5–6% ежегодно, восстановившись после кризиса 2012 г. (тогда темп роста был отрицательным: -0,8%)[78]. Как и во многих беднейших странах Африки, основу экономики Мали составляет сельское хозяйство, в котором занято приблизительно 80% трудоспособного населения. Мали является крупнейшим в регионе экспортером хлопка, а также вывозит живой скот и продукцию животноводства. Тем не менее, от других стран Африки Мали отличает золотодобывающая промышленность, которая является главным источником доходов в Республике.

В 2018 г. в Мали было добыто 61,2 т золота, что почти на 21% больше, чем в предыдущем (2017) году, что было обусловлено запуском рудника *Fekola* и предприятия *Komana*, которым владеет компания *Hummingbird Resources*. По уровню добычи Мали занимает 16-е место в мире и 3-е в Африке (после Ганы и ЮАР)[79]. В настоящее время в стране работает десять золотодобывающих рудников, принадлежащих крупным международным компаниям, в том числе *Randgold Resources*, *Anglogold Ashanti*, *B2Gold*, *Resolute Mining*. Разведанные запасы золота оцениваются в 600–800 т. Золотодобыча в Мали отличается низкими производственными расходами, обусловленными открытым способом разработки и высоким качеством руды. В 2017 г. на золотодобывающую промышленность приходилось 7–8% ВВП Мали[80] и более 62% суммарного экспорта (1,44 млрд долл. США). Основными покупателями малийского золота являются Швейцария (31,8%), ОАЭ (15,4%), Буркина-Фасо (7,8%), Кот-д'Ивуар (7,3%), ЮАР (5%)[81].

22 сентября 1960 г. в то время Суданская Республика объявила о выходе из состава Французского Сообщества и провозгласила себя суверенной Республикой Мали. В период с 1960 по 1968 гг. президентом Республики Мали являлся Модибо Кейта, основавший совместно с Ф. Уфуэ-Буаньи и возглавлявший партию Суданский союз. Во внешней политике приоритет молодая Республика отдавала развитию отношений с СССР и социалистическими странами, а официальной идеологией Мали был провозглашен марксизм-ленинизм. В ноябре 1968 г. группа военных во главе с лейтенантом, а затем подполковником, Мусой Траоре совершила государственный переворот. В июне 1974 г. в стране прошел референдум, принявший новую конституцию (99% голосов было подано «за»), гарантировавшую свободу предпринимательства и право на частную собственность. В 1985 г. на очередных выборах М. Траоре был переизбран президентом Мали.

Внутриполитическая динамика. В марте 1991 г. М. Траоре был свергнут в результате военного переворота, во главе которого стоял подполковник Амаду Туре. В стране был распущен парламент и введена многопартийность. Придя к власти, Амаду Туре организовал Национальную конференцию, которая выработала новую конституцию Мали. В апреле 1992 г. состоялись президентские выборы, победу на которых одержал лидер «Африканской партии за солидарность и справедливость» Альфа Умар Конаре. В 2002 г. на очередных выборах Амаду Туре победил в первом туре голосования и снова стал главой государства. В 2007 г. он был переизбран на второй пятилетний срок. Следующие президентские выборы должны были состояться в апреле 2012 г.

Однако незадолго до выборов, в марте 2012 г., А. Туре был свергнут в результате военного переворота. Восставшие мятежники взяли с боем в столице Бамако президентский дворец, здание государственного телевидения и военные казармы. Нападавшие заявили, что ими создан Национальный комитет восстановления демократии и возрождения государства, главой которого является капитан Амаду Саного.

2 апреля 2012 г. государства-члены Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) объявили о немедленном вступлении в силу дипломатических, экономических и финансовых санкций против Мали. Было объявлено о приостановлении торговых и дипломатических отношений с Мали, закрытии общих границ, а также замораживании всех малийских активов в региональном центральном банке. Санкции ЭКОВАС действовали до 8 апреля, когда А. Туре официально подал в отставку, а глава мятежников А. Саного согласился на передачу власти главе Национального собрания (однопалатного парламента) – Дионкунде Траоре, который, согласно договору, дол-

жен стать временным президентом страны. По соглашению с военной хунтой в Мали было сформировано переходное правительство для подготовки новых выборов президента и парламента.

Одним из обвинений, звучавшим из уст мятежников в адрес действовавшего президента, была его неспособность подавить восстание туарегов на севере страны, однако военный переворот и смена власти способствовали активизации сепаратистов из Национального движения за освобождение Азавада (НДОА). В апреле 2012 г. сепаратисты провозгласили независимость Республики Азавад, в которую были включены три северные области страны (Гао, Кидаль, Томбукту), населенных в значительной мере туарегами. Территория этих областей составляет 65% общей территории страны. Усилив свою военную мощь за счет присоединения туарегов, служивших в ливийской армии и ушедших в соседние страны после уничтожения ливийского режима (от 1 до 4 тыс.), сепаратисты совместно с джихадистскими отрядами начали наступление на юг, создав реальную угрозу захвата Бамако.

20 декабря 2012 г. Совет Безопасности ООН санкционировал развертывание в Мали миротворческого контингента для освобождения севера страны от исламских экстремистов, получившее название «Африканская миссия поддержки Мали под африканским руководством (Афисма)». В принятой Резолюции подчеркивалось, что миротворцы будут действовать, «соблюдая суверенитет, территориальную целостность и единство страны». В апреле 2013 г. по настоянию африканцев она была преобразована в «Многопрофильную комплексную операцию ООН по стабилизации в Мали» (МИНУСМА) с общей численностью «голубых касок» по состоянию на март 2019 г. 15,2 тыс. человек, в том числе военный контингент – 13,2 тыс. человек, дислоцированный в крупных городах севера Мали[82]. По просьбе правительства Мали Франция в ночь с 11 на 12 января 2013 г. направила в зону конфликта 4 тыс. своих десантников. Началась военная операция «Сервал». Французские войска рассеяли отряды экстремистов, уничтожив лишь часть из них.

15 мая 2015 г. в Бамако по итогам переговорного процесса при активном посредничестве Алжира и при участии международных посредников, в том числе ООН, Европейского союза (ЕС), Африканского союза (АС), представители малийского правительства и туарегских движений подписали Соглашение о мире и примирении в Мали, предусматривающее базовые принципы урегулирования данного конфликта. Со стороны повстанцев Соглашение подписали «Платформа движений 14 июня» в составе 8 организаций и «Координация объединений движения согласия» в составе 6 группировок. При этом ряд влиятельных и экстремистски настроенных формирований остались

вне рамок достигнутых договоренностей. Несмотря на подписанное соглашение, в его выполнении отмечается более чем скромный прогресс: до сих пор фиксируются неоднократные нарушения договоренностей о прекращении огня со стороны вооруженных групп в областях Кидаль и Менака.

Санкционые режимы. Выражая свою озабоченность ситуацией в Мали, СБ ООН своей Резолюцией 2374 (2017) ввел запрет на поездки и принял меры по замораживанию активов в отношении физических и юридических лиц, которые несут ответственность за действия или меры, представляющие угрозу для мира, безопасности или стабильности Мали. Под санкции подпадают физические и юридические лица, которые осуществляют финансирование конфликта, в том числе за счет производства и оборота наркотических средств, источником происхождения и транзита которых является Мали, торговли людьми, а также за счет незаконной переправки мигрантов, контрабанды и незаконного оборота оружия, а также незаконного оборота культурных ценностей. Также санкции коснулись лиц и организаций, которые участвовали в нападениях на малийские силы безопасности и обороны, миротворцев из состава МИНУСМА и прочий персонал ООН, состав миссии Европейского союза и французские силы.

Также Резолюция 2374 от 2017 г. учредила комитет, призванный наблюдать за осуществлением санкционных мер в Мали, в состав которого входят все 15 членов Совета Безопасности. Нынешним Председателем Комитета на период до 31 декабря 2019 г. является Его Превосходительство г-н Хосе Сингер Вайзингер (Доминиканская Республика), заместителем Председателя – Южная Африка[83].

Скорее всего, говорить об успехе или неуспехе введенных СБ ООН санкций в отношении отдельных лиц и организаций, подрывающих мир и порядок в Мали, еще рано: прошло не более двух лет с момента принятия Резолюции. Тем не менее, можно говорить о некоторых тенденциях развития ситуации в Республике. В стране наблюдается относительная политическая стабильность: в 2013 г. во втором туре президентских выборов победу одержал бывший премьер Мали Ибрагим Бубакар Кейта от партии «Объединение во имя Мали». В сентябре 2018 г. он был переизбран на второй срок. Присутствовавшие на выборах наблюдатели, в том числе от ЕС и АС, серьезных нарушений избирательного законодательства не зарегистрировали и признали выборы легитимными, демократичными и прозрачными, а Совет Безопасности ООН выразил удовлетворение результатами состоявшихся в Мали президентских выборов.

С другой стороны, вызывает особую тревогу обострение межобщинных и внутриобщинных конфликтов, напряженности между осед-

лыми земледельцами и кочующими скотоводами. Участившиеся засухи в сахарских регионах и демографические факторы повлекли за собой смещение населения в южном направлении, а также нарастание проблем сложившейся в прошлом системы землепользования. Резко обострилась борьба за землю, источники воды, пастбищные поля, маршруты перегона скота и т.п. Возникли многочисленные вооруженные группы на клановой, семейной основе.

В марте 2019 г. в результате серии нападений было убито около 160 представителей народа фульбе в центральной части Мали (особенно пострадали деревни Огоссагу и Уелингара, где были дотла сожжены почти все хижины). По словам местных малийских чиновников, атаки были осуществлены охотниками народа догоны, которые были вооружены огнестрельным оружием и мачете. Нападавшие догоны обвинили жителей деревень в связях с джихадистами и заявили, что атака была проведена в отместку за нападение «Аль-Каиды» на военную базу в Мали, в результате которого погибли 23 малийских солдата[84]. Президент Ибрагим Бубакар Кейта приказал упразднить догонскую милицию *Dan Na Ambassagou*, ответственную за нападение[85].

На этом фоне продолжается масштабный паралич государственных структур. Образуются зоны вакуума легитимных органов управления, который заполняется псевдо-государственными структурами на базе шариата и вассально-непотических, неопатримониальных норм и правил. В настоящее время центральные государственные структуры контролируют только 25 из 49 районов страны.

Перспективы развития страны. Раскол затронул и исламское сообщество (в стране 96% населения – мусульмане). Сложные противоречия и перипетии подковерного соперничества сотрясают и правящую элиту. За истекший первый президентский мандат И.Б. Кейта сменил 5 премьер-министров и составов правительства, пытаясь избежать распада правящей коалиции.

В этих условиях на ближайшие годы прогноз весьма неутешительный. Скорее всего миротворческие и стабилизационные процессы сохранят неустойчивый характер, а военные и другие насильственные действия между регулярной армией, «голубыми касками» и вооруженными формированиями экстремистов умножат число человеческих жертв и страданий мирного населения[86].

Современное состояние экономики и перспективы ее развития. Введение в 2019 г. президентом США Д. Трампом санкций против Мали моментально не отразилось на темпах экономического развития Мали. По итогам 2019 г. реальный (очищенный от инфляционного компонента) прирост ВВП составил 5,1%. Пандемия COVID-19 в сочетании с военным государственным переворотом в августе 2020 г.

погрузили развивавшуюся в несколько предшествующих лет высокими темпами экономику в рецессию, в ходе которой за 2020 г. реальный ВВП ужался на 2%, т.е. глубина падения по сравнению с 2018 г. составила 7,1%. Спад был вызван не столько санкциями, сколько сокращением производства на 3,5% во вторичном секторе и на 5,5% в третичном, падением чистого экспорта из-за слабого мирового спроса и сокращением государственных инвестиций, поскольку ресурсы государственных программ из-за пандемии были перенаправлены в социальные секторы. Свою роль сыграло сокращение частных инвестиций и частного потребления. По первичным оценкам, инфляция, которая из-за рекордного производства зерновых снизилась в 2019 г. на 2,9%, в 2020 г. выросла на 0,5% из-за перебоев в поставках. Дефицит бюджета резко увеличился с -1,8% ВВП в 2019 г. до -6,1% ВВП в 2020 г., в основном из-за снижения налоговых поступлений. Потребности в финансировании на 2020 г. были покрыты на 97,3%: за счет бюджетной поддержки со стороны Международного валютного фонда – на 40%, Всемирного банка – 42%, Африканского банка развития – 9,8% и Западноафриканского банка развития – 5,5%. Однако дефицит счета текущих операций улучшился с -4,2% ВВП в 2019 г. до -1,7% ВВП в 2020 г., в основном из-за значительного падения импорта на 14% и незначительного сокращения экспорта – всего на 0,3%.

Государственный долг составляет 56% внешнего и 44% внутреннего. Внутренний долг состоит из 81% государственных ценных бумаг и 19% кредитов. Внешний долг составляет 73% от многосторонних институтов и 27% от двустороннего. Ожидалось (на момент публикации монографии окончательные данные озвучены не были), что государственный долг увеличится с 40,5% ВВП в 2019 г. до 44,8% ВВП в 2020 г. в ответ на медицинские и политические кризисы, но с умеренным риском долгового кризиса. В мае 2021 г. в стране произошел очередной переворот. Африканский Союз, Экономическое сообщество стран Западной Африки, ЕС, США и миссия ООН в Мали осудили насилие и потребовали освободить задержанных без предварительных условий

Кейс 4. Сомали

Социально-экономический контекст. Федеративная Республика Сомали – государство на северо-востоке Африки, в результате гражданской войны и деятельности сепаратистов фактически распавшееся на несколько частей (по состоянию на 2018 г. территория разделена на 6 шесть квазигосударственных образований-штатов) не считая правительство Сомали и исламских боевиков в регионе). В 2012 г. Консти-

туционной Ассамблеей в Могадишо была принята временная конституция, определяющая Сомали как федерацию с президентской формой правления.

С 2015 г. темпы роста ВВП страны достигли положительных значений на уровне 2–5% в год (3,1% в 2018 г.). В том же году ВВП, измеренный в текущих ценах, составил 7,48 млрд долл. США, по паритету покупательной способности – 21,16 млрд долл.[87], ВВП на душу населения – 521 долл.[88] ООН классифицирует Сомали как наименее развитую страну. Несмотря на продолжающуюся гражданскую войну, в Сомали поддерживается относительно стабильная неформальная экономика, основанная главным образом на животноводстве, денежных переводах и переводах из-за границы, телекоммуникациях и обеспечивающая минимальный размер благосостояния населения.

Как и в соседних странах экономика Сомали включает в себя как традиционные, так и современные производства, с постепенным переходом в пользу современных промышленных технологий. Сельское хозяйство является наиболее важным сектором экономики: на его долю приходится около 65% ВВП, в нем занято до 70% трудоспособного населения. Животноводство дает около 40% ВВП и более 60% доходов от экспорта (66,5% в 2017 г. приходилось на экспорт коз, овец и говядины). Другими основными статьями экспорта являются смолы (ладан и смирна), замороженная рыба, моллюски; сахар, сорго и кукуруза производятся для внутреннего рынка. За период 2012–2017 гг. экспорт в Сомали сократился в годовом исчислении на -12,9% с 385 млн долл. в 2012 г. до 198 млн долл. в 2017 г.[89] Тем не менее, специалисты Мирового валютного фонда (МВФ) дают положительный прогноз и ожидают рост экспорта в ближайшем будущем[90]. Основными покупателями являются Оман, Китай, Япония, Франция, Болгария. В 2012–2017 гг. импорт Сомали увеличился с 1,06 млрд долл. в 2012 г. до 2,23 млрд долл. в 2017 г. Основными импортируемыми продуктами являются сахар-сырец (11,8% в 2017 г.) и рис (7,41%). Партнерами по импорту являются Китай, Индия, Оман, Кения и Турция[91].

С 2013 г. в Сомали наблюдается приток иностранных инвестиций, и согласно прогнозам, этот рост продолжится в ближайшем будущем. В 2017 г. приток ПИИ составил 367 млн долл. США[92]. Активно инвестируют в сельское хозяйство и переработку сельскохозяйственной продукции Сомали страны Аравийского полуострова, прежде всего, Саудовская Аравия и ОАЭ. Другим источником ПИИ являются крупные транснациональные корпорации (*Coca-Cola, Dole Fruit, General Motors*).

В 1960 г. Сомали получила независимость, и именно тогда формально объединились две бывшие колонии – Итальянское Сомали и

Британское Сомали (Сомалиленд). Первым президентом стал Аден Абдула Осман Даар. В 1969 г. в результате военного переворота к власти пришел генерал Мохаммед Сиад Барре, объявивший курс на строительство социализма с исламской спецификой. В 1970–1977 г. Сомали получила значительную советскую военную и экономическую помощь. В 1977 г. Сиад Барре напал на второго советского союзника в регионе Африканского Рога – Эфиопию, проводя политику создания Великого Сомали и имея целью отвоевать область Огаден, захваченную Эфиопией в начале XX в. и населяемую сомалийскими племенами. В результате войны эфиопская армия, используя массированные поставки советского оружия и кубинских добровольцев, разгромила агрессора. Период после Огаденской войны ознаменован общим кризисом в экономической и политической сферах. В 1980-е годы на севере страны началась гражданская война, а в результате продолжающегося кризиса в 1991 г. президент Мохаммед Сиад Барре был свергнут, и страна погрузилась в хаос.

До сих пор общая ситуация в стране остается крайне сложной, а ее дальнейшее развитие – непредсказуемым. Республика Сомали не существует как единое государство практически с 1991 г., когда государство постепенно распалось на ряд непризнанных «самопровозглашенных государств». Сегодня в рамках формально единого Сомали существует ряд квази-государств. Северная часть страны провозгласила свою независимость как Республика Сомалиленд и остается единственной относительно стабильной территорией. Центральные провинции страны позиционируют себя как государственное образование Пунтленд, получившее широкую известность благодаря возрождению в прибрежных районах средневекового феномена морского пиратства. Процесс образования новых «самопровозглашенных государств» продолжается. Так, в начале 2011 г. на приграничной с Кенией территории было провозглашено очередное новое государство – Азания.

Формально существующее при международной финансовой поддержке Переходное Федеральное правительство (ПФП) не способно восстановить государственность и целостность страны. Власти контролируют столицу лишь частично и в основном за счет силовой поддержки многонациональных миротворческих сил. Остальная территория раздирается межклановыми противоречиями, повсеместными столкновениями боевых групп военно-клановых группировок. Фактически весь период, начиная с 1991 г. страна находиться в состоянии перманентной гражданской войны.

С начала гражданской войны в Сомали Совет Безопасности ООН в апреле 1992 г. принял решение об учреждении Операции ООН в

Сомали ЮНОСОМ I, а в марте 1993 г. – ЮНОСОМ II, и санкционировал вооруженное вмешательство. В ноябре 1992 г. перед лицом продолжавшей ухудшаться ситуации Вашингтон выступил с предложением возглавить процесс обеспечения доставки гуманитарной помощи. Развернутая на сомалийской территории под американским командованием объединенная оперативная группировка (ЮНИТАФ) насчитывала до 37 тыс. военнослужащих. В Сомали были направлены воинские контингенты из 24 стран, в том числе из Франции, Бельгии, Швеции.

Однако деятельность иностранных ВС в Сомали оказалась неэффективной. Операция ЮНАСОМ II стала одной из самых кровопролитных за всю историю ооновского миротворчества. Потери среди личного состава, а также гражданского персонала ООН составили 165 человек. Постигшая систему миротворческой практики ООН в Сомали в 1992–1995 гг. неудача стала результатом прямолинейного и грубого военно-политического насилия, использованного без учета местных условий. Все это привело к резкому росту сопротивления на всех уровнях среди местного населения, которое стало воспринимать миротворцев как оккупантов. В итоге войска ООН покинули Сомали, где воцарился хаос.

Ситуация в стране продолжала деградировать, сложившееся положение привело к активизации деятельности на обширных и никем не контролируемых территориях радикальных исламистов. В условиях внутреннего хаоса и анархии стремительно укрепила свое влияние одна из сомалийских радикальных группировок Союз исламских судов (СИС). В течение 2006 г. вооруженные группировки СИС фактически взяли под свой контроль столицу, а также центральные и южные районы страны. В конце 2006 г. соседняя Эфиопия, получив одобрение и финансовую поддержку США, ввела свои войска в Сомали. В результате ряда успешных боевых операций ВС Эфиопии, проводившихся при поддержке с воздуха ВВС США, боевики СИС были выбиты из Могадишо и большинства других районов. В этих условиях Африканский союз в 2007 г. принял решение учредить собственную миссию – АМИСОМ – численностью 8 тыс. человек, направляемых в страну на ротационной основе из состава ВС Уганды и Бурунди. Сегодня АМИСОМ остается практически единственной силой, способной относительно сдерживать вооруженные столкновения, в основном в столице и отдельных стратегически важных районах. В условиях практически полного отсутствия контроля со стороны государственных структур, с учетом бедственного экономического положения простого населения, у руководителей и идеологов радикальной группировки «Аш-Шабаб» сохраняются широкие возможности вербовки в свои ря-

ды новых членов. Территория Сомали активно используется ими для создания баз подготовки и пунктов материально-технического снабжения[93].

В сентябре 2012 г. в результате непрямых выборов президентом Федеративной Республики Сомали стал Хассан Шейх Мохамуд, сомалийский преподаватель, бизнесмен, социальный активист и политик, представляющий Партию мира и развития. В феврале 2017 г. таким же образом на пост президента был избран бывший премьер-министр Мохамед Абдуллахи Мохамед, победивший во втором раунде своего соперника Хассана Шейха Мохамуда. Выборы были проведены фактически под полным контролем международного сообщества, без прямого участия сомалийского народа. Большая часть расходов по президентским выборам была покрыта странами-донорами из Европы, США и Японией. Остальное было оплачено правительством Сомали и регистрационными взносами кандидатов.

Санкционные режимы. Совет Безопасности ООН ввел санкции в ответ на сложившуюся ситуацию в Сомали в январе 1992 г. (Резолюция 733 СБ ООН), которые действуют до сих пор. Этот санкционный режим стал самым длительным за всю историю ООН и первым после прекращения периода холодной войны. Совет Безопасности объявил эмбарго на поставки оружия в Сомали, однако в Резолюции отсутствовали какие-либо принудительные меры, не было дано никаких инструкций о том, как осуществлять контроль над исполнением санкций, не были определены отдельные цели, не был создан комитет по санкциям, что свидетельствовало о нехватке навыков, опыта и методологий для реализации эффективных санкционных режимов в то время. Спустя два месяца СБ ООН принял Резолюцию 751, в которой санкционировал создание Комитета по санкциям, в задачи которого входил контроль за соблюдением эмбарго на поставки оружия, нарушений санкций и вынесение рекомендаций о том, как реагировать на нарушения. В настоящее время Председателем Комитета на период, заканчивающийся 31 декабря 2021 г., является Ее Превосходительство г-жа Джеральдин Бирн Нейсон (Ирландия). Двумя заместителями Председателя в 2021 г. являются Вьетнам и Тунис.

В настоящее время в отношении Сомали действует оружейное эмбарго, целенаправленные санкции, а также запрет на торговлю древесным углем. СБ впервые ввел в отношении Сомали всеобщее и полное эмбарго на поставки оружия 23 января 1992 г. В последующих Резолюциях были разработаны, изменены и введены изъятия из режима оружейного эмбарго. В Резолюции 2111, принятой 24 июля 2013 г., Совет Безопасности объединил изъятия из режима

оружейного эмбарго в отношении Сомали. Резолюцией 2093 (2013) Совет постановил частично снять оружейное эмбарго в отношении Сомали, с тем чтобы оно не распространялось на поставки оружия или военного снаряжения или на предоставление консультаций, помощи или подготовки, которые предназначаются исключительно для становления сил безопасности Федерального правительства Сомали. Резолюцией 2142 (2014) Совет постановил продлить частичную отмену оружейного эмбарго в интересах Федерального правительства Сомали до 24 октября 2014 г. и резолюцией 2182 (2014) до 30 октября 2015 г.

Резолюцией 1844 (2008) СБ постановил ввести отдельные целенаправленные санкции (эмбарго на поставки оружия, включая предоставление помощи в подготовке и финансовой помощи; запрет на поездки; а также замораживание активов) в отношении физических и юридических лиц, которые участвуют в действиях, угрожающих миру, безопасности и стабильности Сомали, в том числе в действиях, угрожающих процессу установления мира и примирения; нарушают оружейное эмбарго; воспрепятствуют доставке гуманитарной помощи; вербуют или используют детей в вооруженном конфликте; нарушают нормы международного права; осуществляют экспорт или импорт древесного угля; осуществляют любую неместную торговлю через порты, которые находятся под контролем группировки «Аш-Шабаб»; планируют и совершают акты с применением сексуального и гендерного насилия.

Резолюцией 2036 (2012) СБ ввел запрет на прямой или опосредованный импорт древесного угля из Сомали, независимо от того, является ли Сомали страной происхождения этого древесного угля. Кроме того, Совет постановил, что власти Сомали обязаны принять необходимые меры для прекращения экспорта древесного угля из Сомали. В Резолюции 2182 (2014) Совет уполномочил государства-члены или добровольные многонациональные военно-морские партнерства осуществлять перехват древесного угля из Сомали и оружия, предназначенного для Сомали, в сомалийских территориальных водах и в открытом море у побережья Сомали вплоть до Аравийского моря и Персидского залива[94].

К 2009 г. Совет Безопасности больше не мог игнорировать роль Эритреи в обеспечении безопасного убежища для военачальников, участвующих в сомалийском конфликте, а также в нарушениях эмбарго на поставки оружия, и ввел вторичные санкции против Эритреи на основании Резолюции 1907. Они включали эмбарго на поставки оружия и целенаправленные санкции в отношении физических и юридических лиц из Эритреи, поддерживающих конфликт, включая запрет

на поездки и замораживание активов. В 2018 г. Резолюция 2444 прекратила режим санкций в отношении Эритреи.

Санкционный режим против Сомали поддержали также страны ЕС, США, Нидерланды, Великобритания, Норвегия, Швейцария, Австралия, Канада, Сингапур, Гонконг.

Последствия санкций для социально-экономического развития. 27-летняя продолжительность санкционного режима в отношении Сомали и почти 30-летняя продолжительность вооруженного конфликта и состояние непрекращающейся гражданской войны почти не оставляют аргументов в пользу эффективности введенных и применяемых международным сообществом санкций. При этом справедливо утверждать, что ни одна дипломатическая, экономическая, гуманитарная или военная инициатива не увенчалась успехом в Сомали, и даже комбинация всех этих инструментов до сих пор достигла лишь неопределенного и неустойчивого мира. Причины неэффективности введенных санкций и в общем процессов разрешения конфликтов сложные и многосторонние. Тем не менее, можно отметить следующие моменты. В 1992 г., когда было введено эмбарго на поставки оружия в Сомали, механизм осуществления санкционного режима, и в особенности механизм контроля за его соблюдением, был недостаточно развит и разработан. Фактически первоначальное эмбарго было относительно незначительным элементом защиты гражданского населения и разрешения конфликта, приносящим пользу, возможно, только поставщикам военной и гуманитарной помощи.

Комитет по санкциям был учрежден только спустя два месяца после введения эмбарго, и его деятельность основывалась на отчетах государств-членов о нарушениях санкционного режима. Нехватка таких отчетов привела к фактической бездеятельности комитета, который редко отчитывался перед Советом Безопасности, а в его так называемых докладах о наблюдении отсутствовала значимая информация и детализация. Пассивность и медлительность комитета, наряду с бездействием мирового сообщества в отношении Сомали, проявились в том, что первоначальное эмбарго на поставки оружия оставалось неизменным с момента его введения в 1992 г. до 2002 г., а более эффективные целенаправленные санкции в отношении конкретных физических и юридических лиц были введены только в 2008 г., несмотря на то, что Группа контроля регулярно включала рекомендации по введению индивидуальных санкций в свои доклады.

До сих пор проблема Сомали остается одной из актуальных угроз международному миру и безопасности, в первую очередь для самого народа страны, но также и для целого ряда соседних африканских государств.

Кейс 5. Зимбабве

Социально-экономический контекст. Республика Зимбабве – государство, не имеющее выхода к морю, расположенное в южной части африканского континента. Страна располагает богатой ресурсной базой для развития. Основа экономики – горнодобыча, сельское хозяйство и туризм. По меркам Тропической Африки имеющиеся отрасли обрабатывающей промышленности (прежде всего пищевой, но не только) также можно считать довольно развитыми. В колониальное время до 7% населения составляли лица европейского происхождения, владевшие крупными участками лучших с экономической точки зрения земель.

В 2000 г. в стране была запущена Программа земельной реформы, которая включала перераспределение земли в пользу черного населения Зимбабве. Белые фермеры в массе были недовольны ее ходом и результатами, считая, что землю у них, по сути, отбирают на крайне невыгодных для них условиях.

Санкционные режимы. И без того недовольные жесткой антиимпериалистической позицией руководства Зимбабве Соединенные Штаты в 2001 г. приняли Закон о демократии и восстановлении экономики Зимбабве (*ZIDERA*), в рамках которого без решения Совета Безопасности ООН в одностороннем порядке ввели санкции против молодого суверенного африканского государства. В марте 2003 г. Законодательные санкции США в рамках *ZIDERA* были дополнены новыми санкционными мерами на основе Исполнительного указа № 13288, предумативавшего возможность их ежегодного продления. В марте 2021 г. США в очередной раз продлили действие санкций на следующий годичный срок.

В феврале 2002 г. Европейский Союз также ввел собственные санкции, которые распространялись на обширный список официальных лиц Зимбабве и членов их семей, на ряд отраслей экономики и видов экономической деятельности. В 2014 г. бóльшая часть ограничительных мер была снята, но были сохранены политические санкции против ныне бывшей «первой семьи», высокопоставленных правительственных чиновников, начальников служб страны и корпорации *Zimbabwe Defense Industries*. Санкции включали запреты на поездки и замораживание активов зимбабвийских официальных лиц и компаний. Линия ЕС в вопросе санкций по Зимбабве сводится к излюбленной тактике Брюсселя неопределенно долго дожимать жертву, ссылаясь на то, что ограничительные меры будут сохраняться, а ситуация контролироваться «в свете политических событий и событий в области безопасности в Зимбабве». В 2020 г. были сняты персональные санкции в

отношении четырех граждан страны, но сохранен запрет на поставки в страну оружия и оставлены в силе положения о заморозке активов *Zimbabwe Defense Industries.* 21 февраля 2021 г. Европейский Совет принял решение о продлении действующих санкций на очередной год до 22 февраля 2022 г.[95]

Последствия санкций для социально-экономического развития. Вопреки утверждениям о том, что западные санкции в отношении Зимбабве избирательны, ограничены и касаются строго определенного круга лиц, они привели к разрушительным последствиям для экономики страны в целом. В обобщенном виде эти отрицательные последствия можно суммировать следующим образом: усугубление дефицита платежного баланса, прежде всего через перекрытие доступа к международным кредитам; создание искусственных разрывов в ликвидности и рост просроченной задолженности; отпугивание внешних и ухудшение условий работы для внутренних инвесторов; усложнение получения переводов от зимбабвийских мигрантов за рубежом; ухудшение условий развития сельского хозяйства особенно в плане закупок техники и необходимых товаров для земледелия и животноводства. Ущерб нанесен промышленности, сектору туризма. Было затруднено выполнение социальных обязательства правительства.

В первом десятилетии 2000-х годов в Зимбабве наблюдались существенные скачки потребительских цен, характеризуемые аналитиками как гиперинфляция, однако в 2009 г. и в последующие годы инфляция уже не превышала 6,2% в год[96].

Однако в 2019 г. произошел новый резкий инфляционный всплеск, достигнув отметки в 255,2%, а в 2020 г. повышение уровня цен зафиксировано на уровне 557,2%. Вместе с тем обнадеживают прогнозные цифры: в ближайшие годы ожидается стабилизация ситуации и возвращение темпов инфляции к приемлемым значениям[97;98].

С 2002 г. в Зимбабве отмечалось и колебание темпов прироста ВВП. Наибольшее падение отмечено в 2003 и 2008 (-17 и - 17,7% соответственно), а существенный рост – в 2010 и 2012 (19,7 и 16,7%). До 2018 г. значения уже были более скромными, а с 2019 г. вновь наблюдается падение – около 8% ежегодно[99].

В то же время в абсолютных значениях ВВП (в текущих ценах) в период с 2002 по 2020 г. вырос с 6,3 в 2002 г. до 16,8 млрд долл.[100] Этот же показатель по паритету покупательной способности, по оценкам Всемирного банка, за тот же период вырос в 1,7 раза, с 25,9 до 43,0 млрд долл. США[101]. МВФ прогнозирует сохранение текущей тенденции и ожидает, что к 2026 г. ВВП (в текущих ценах) превысит 30 млрд долл. США[102]. Примечательно, что в 2002–2020 гг. ВВП по ППС на душу населения вырос с 2,3 до 2,6 тыс. долл. США[103].

Помимо роста потребительских цен, руководство Зимбабве столкнулось с другим вызовом, на который указывают эксперты, – высокий уровень государственного долга. По данным МВФ, в 2016 г. он составил 58% ВВП, но в 2019 г. подошел вплотную к 70%. Для сравнения, однако, отметим, что в 2015–2016 гг. этот показатель в ряде ведущих развитых и развивающихся стран был выше или даже значительно выше зимбабвийского: Германии – 76%, Нидерланды – 77%, Бразилия – 89,4%, Иордании – 90,6%, Египет – 92,6%, Канада – 114%, Великобритания – 119%, Франция – 125%, Ливан – 133%, Италия – 55%[104].

Рекомендованный Всемирным банком уровень госдолга к ВВП в развитых странах не должен превышать 77%, в развивающихся – 64%[105]. Таким образом, вряд ли можно согласиться с тезисом, что текущий уровень задолженности является серьезным препятствием на пути устойчивого экономического развития Зимбабве.

Еще двумя индикаторами, отражающими степень влияния рестриктивных мер на национальное хозяйство, можно считать объем торговли государства с зарубежными партнерами, а также инвестиционную активность иностранных компаний в стране. Вопреки санкциям со стороны ЕС и США, экспорт зимбабвийских товаров увеличился с 2,2 в 2002 г. до 4,4 млрд долл. США в 2020 г., импорт за тот же период - с 2,2 до 5,1 млрд долл. США[106]. Одновременно вырос и объем накопленных зарубежных инвестиций в Зимбабве. Так, в 2000 г. объем накопленных ПИИ составил 1,2, в 2010 г. – 1,8, в 2016 г. – 4,3, а в 2020 г. – уже 5,9 млрд долл. США[107].

Экономические трудности, с которыми столкнулась страна, в общем-то, свойственны многим развивающимся национальным хозяйствам. Однако, существует мнение, что они не являются следствием рестриктивных мер, а возникли в результате неэффективного государственного управления. С другой стороны, вряд ли кто-то будет утверждать, что санкции и вовсе не имели значимого негативного влияния на экономику страны.

Что же касается прямого ущерба от экономических санкций, то его имеет смысл рассмотреть более детально. За годы действия санкций сильно ухудшилось состояние платежного баланса страны**.** После принятия американского закона *ZIDERA* доступ Зимбабве к международным кредитным рынкам оказался почти заблокированным. Страна была вынуждена фактически работать в режиме немедленных расчетов и реального времени. Произошло значительное накопление просроченной задолженности по внешнему долгу. Это неблагоприятное развитие событий ухудшило кредитный рейтинг страны и отразилось на ее платежеспособности. Ухудшились кредитные и инвестиционные рейтинги, профиль международных финансовых рисков увеличился.

Со временем это привело к пересыханию традиционных источников внешнего финансирования со стороны международных финансовых институтов (МФИ). При этом страна не получала поддержки от Африканского банка развития с 1998 г., Международного валютного фонда (МВФ) с 1999 г. и Всемирного банка с 2001 г. По сути, МФИ прекратили оказывать содействие Зимбабве, введя ряд запретительных решений и процедур в отношении поддержки платежного баланса, технической помощи, голосования и связанных кредитов в рамках МВФ, а также объявив о запрете доступа к ресурсам фонда. Задолженность страны по внешним платежам поступательно увеличивалась: со 109 млн долл. США в 1999 г. до 5,4 млрд долл. США в 2017 г.[108]

Программа кредитования Всемирного банка из-за накопленной задолженности и санкций также бездействует. Начиная с октября 2000 г., Всемирный банк перевел все ссуды МБРР и кредиты Международной ассоциации развития (МАР) для Зимбабве или под гарантии Зимбабве в режим запрета начислений, в результате чего страна не могла получить доступ ни к каким займам.

Зимбабвийским компаниям стало чрезвычайно сложно получить доступ к заемному капиталу за рубежом, что подрывало возможности их нормального функционирования. Если в промежуток между 1980 и 1990 годом зимбабвийские компании сумели привлечь внешних кредитов на сумму 134 млн долл. США, то в период 2000–2008 гг. этот показатель сократился до 80 млн[109]. В настоящее время условия кредитования зимбабвийского бизнеса крайне тяжелые, как в плане непомерно высоких процентных ставок, так и чрезвычайно обременительных остальных условий. Импортные операции практически всегда предполагают внесение зимбабвийским контрагентом аванса наличными, а это в свою очередь означает для местного бизнеса изъятие части средств из оборота, сокращение денежных потоков, низкую ликвидность, сокращение производства и недогрузку имеющихся мощностей. Все это в конечном итоге приводит к снижению налоговых поступлений и доходов бюджета. Оборотной стороной отсутствия внешних источников финансирования является необходимость поиска все новых внутренних источников, которых в условиях небогатой африканской страны, не имеющей выхода к морю, объективно крайне мало. По сути, единственный остающийся путь – смягчение кредитной политики и увеличение денежной массы в обращении для покрытия за счет этого самых насущных потребностей. Итог – разгон невиданной по масштабам инфляции.

Устойчивое сокращение притока долгосрочного капитала повлияло на уровень занятости в стране и ее способность предоставлять основные товары и услуги своему населению, что в конечном итоге привело

к снижению уровня жизни. Это привело к тому, что страна, имевшая по меркам ССА относительно развитую и диверсифицированную промышленность, пережила деиндустриализацию, после которой разрушенная экономика начала стагнировать. Это в свою очередь привело к росту безработицы.

Квалифицированная рабочая сила в этих условиях предпочла массово эмигрировать из страны. По оценкам правительства, от двух до четырех миллионов зимбабвийцев эмигрировали в основном в ЮАР, Великобританию, Ботсвану, США, Канаду, Австралию и Новую Зеландию. Утечка мозгов еще больше сократила потенциал человеческого капитала, необходимый для экономического восстановления и развития[110].

Аграрный сектор – одна из основ экономики Зимбабве. Он обеспечивает занятость и является основным источником дохода для 60% населения, дает такой же процент сырья для обрабатывающих отраслей экономики и около 40% всех экспортных поступлений. Однако на несколько ключевых организаций, имевших прямое влияние на сельскохозяйственный сектор, были наложены санкции, а поставщикам финансовых услуг для предприятий аграрного сектора предъявлены огромные штрафы. Были затруднены доступ к кредитным линиям для сельского хозяйства и привлечение инвестиций. Это привело к недостаточному развитию, восстановлению, модернизации и ухудшению производственной и сбытовой инфраструктуры, что в конечном итоге привело к снижению производительности и сужению доступа к рынкам. Санкции повлияли на уровень жизни домашних хозяйств из-за снижения урожайности сельскохозяйственных культур, и это подорвало усилия Зимбабве по достижению Целей устойчивого развития ООН (ЦУР) по борьбе с нищетой и голодом. По сути, эти неоправданные и незаконные санкции вели к нарушению основных прав человека, увековечивая голод и бедность в Зимбабве.

Количество исправных тракторов снизилось с имевшихся до введения санкций 14 тыс. штук до 6 тыс. при национальных потребностях в 40 тыс. единиц. По всей стране ощущается нехватка инфраструктуры холодильных складов. Современных предприятий по упаковке, которые необходимы для экспорта товара на европейские рынки, также не хватает. Из-за невозможности полноценного ремонта и технического обслуживания, проведния восстановительных работ и модернизации с 275 тыс. га до менее 206 тыс. га уменьшилась площадь земель, обеспеченных работающими ирригационными системами. Зимбабве располгает потенциалом развития орошаемого земледелия на площадях до 2 млн га. Однако из-за отсутствия прямых иностранных инвестиций страна не может развивать этот ирригационный потенциал, хотя

Зимбабве обладает огромными водными ресурсами: множеством водоемов местного значения, запасов подземных вод и доступом к трансграничным водным артериям, таким как реки Замбези и Лимпопо. Этот гидропотенциал мог бы внести значительный вклад в обеспечение продовольственной безопасности и роста сельского хозяйства в стране, особенно в периоды засухи. Имеющиеся 1 тыс. малых, средних и крупных водных объектов остаются недостаточно используемыми, в основном из-за отсутствия капитальных средств и прямых иностранных инвестиций в развитие, реабилитацию и модернизацию ирригации[111].

В промышленности из-за удушающих санкций загрузка производственных мощностей в отрасли упала с 76% в 1980-х годах до рекордно низкого уровня в 10% в 2008 г. В период с 2009 до 2011 года загрузку сектора удалось увеличить до 60%, но затем снова в 2015 г. произошло падение. Новый всплеск (до примерно 48%) имел место в 2016 г. Это было связано с ограничениями на импорт в соответствии с нормативным актом 64 от 2016 г. и фактическим ростом импортозамещения, но уровня последних лет существования расистской Родезии (также находившейся под санкциями) восстановить пока не удалось[112].

Из-за санкций Зимбабве потеряла часть зарубежных рынков своих промышленных товаров. Это в значительной степени произошло из-за расторжения контрактов с партнерами в ЕС и США. Производственные предприятия также пострадали из-за сокращения экспорта, сокращения рынков и закрытия международных кредитных линий.

Всего за 20 лет санкций Зимбабве потеряла почти 45 млрд долл. дохода. Санкции США и ЕС в отношении Зимбабве по своей сути являются незаконными и необоснованными, поскольку они нарушают статью 41 Устава Организации Объединенных Наций, в которой говорится, что санкции могут приниматься только Советом Безопасности ООН. Любые односторонние меры, принимаемые отдельным государством без санкции резолюции СБ ООН, являются нелегитимными, поскольку они нарушают право суверенных государств на экономическое и социальное развитие. Сознавая это, Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию, которая призывает все государства не признавать односторонние экстерриториальные принудительные экономические меры или законодательные акты, навязанные одним государством другому.

Приведенный выше подробный анализ последствий санкций для Зимбабве с особой отчетливостью подтверждает, что санкции по своей природе являются внешнеполитическими инструментами экономического принуждения и несовместимы с международным правом. Они лишают страну свободы торговли на международных рынках и досту-

па к финансированию. Они представляют собой инструмент грубого принуждения, отрицательно влияющий на всю экономику и имеющий далеко идущие последствия для простых людей, особенно для наиболее уязвимых групп. Существенный прогресс, достигнутый страной в развитии инфраструктуры, здравоохранения, образования и других социальных услуг, был в Зимбабве санкциями сведен на нет.

Страны с уязвимыми экономиками в наибольшей степени страдают от санкций, введенных против них более сильными внешними игроками. Такие африканские государства, хотя и являются суверенными, и формально обладают на мировой арене и в международных отношениях одинаковыми правами со всеми остальными членами ООН, не в состоянии противопоставить сколь бы то ни было эффективную защиту от санкционного влияния извне на их экономики. Если речь все же не идет о выборе пути безоговорочной капитуляции и принятии всего комплекса диктуемых им условий (такого, как правило, практически не бывает), то максимум, что они в состоянии предпринять, – это попытаться изыскать пути обхода некоторых ограничений или минимизировать свою открытость санкциям, добровольно уходя от тех видов внешней экономической активности, за которую они могут понести дополнительные и зачастую еще более тяжелые наказания от санкционеров.

Пусть и не самые сильные, но более развитые экономики (такие как Иран, Венесуэла, КНДР) могут избрать путь активного сопротивления санкциям. Крупные державы, такие как Россия или Китай, располагают еще более разнообразными и достаточно эффективными возможностями не только минимизировать влияние санкций, но и заставить санкционеров платить за свою агрессивную политику в отношении них.

Так, после введения ограничений одним из первых государств, которое заявило о намерении интенсифицировать инвестиционные связи с Зимбабве, стал Китай. Пекин высказал готовность профинансировать 100 проектов на территории африканской страны. В дальнейшем присутствие китайских ТНК на зимбабвийском направлении только нарастало. В результате сегодня Китай является ключевым инвестором в экономику Зимбабве с совокупными инвестициями в 5,8 млрд долл. США. Основными секторами национального хозяйства, куда в последние годы направлялись китайские инвестиции, стали: инфраструктурный, агропромышленный и строительный комплексы. Также поступательно увеличивается и товарооборот между двумя странами. В период с 2010 по 2016 год объем торговли вырос в 2 раза, с 562 млн долл. США до 1,11 млрд долл. США[113].

Наравне с Пекином зимбабвийский рынок начали более активно осваивать и индийские ТНК. Сегодня накопленные индийские инве-

стиции в экономику Зимбабве оцениваются в 200 млн долл. США. В течение последних лет корпорации Индии реализовали ряд проектов: восстановление систем водоснабжения и канализации в разных городах страны, строительство и модернизация ряда объектов энергетической инфраструктуры, локализация производства трансформаторов на территории Зимбабве, совершенствование системы золоудаления, строительство завода безалкогольных напитков. Как и в случае с Китаем, растет и товарооборот между двумя странами. С 2003 по 2017 год он увеличился более чем в 5 раз, с 30 до 166 млн долл. США[114]. Стоит также отметить, что в последние годы получили новый импульс и взаимоотношения между Москвой и Хараре

Россия осуществляет инвестиции в горнодобывающую промышленность Зимбабве. Флагманским проектом здесь является программа комплексного освоения месторождения металлов платиновой группы (МПГ) *Darwendale* на юге района Звимба в провинции Западный Машоналэнд в бассейне реки Гвеби. Проект, по оценке инвесторов, является одним из самых эффективных в отрасли по капитальным и операционным затратам вследствие благоприятных горно-геологических условий (пологое и неглубокое залегание рудного тела)[115]. Месторождение обеспечено необходимой инфраструктурой: ЛЭП, железной и автодорогами, водными ресурсами и расположено поблизости от перерабатывающих заводов ЮАР. Проект реализуется совместным российско-зимбабвийским предприятием *Great Dyke Investments (Pvt) Ltd*, в котором на паритетных началах сотрудничают дочерняя структура группы российской компании «Ви Холдинг» и зимбабвийский партнер проекта. Правительства России и Зимбабве подписали соглашение о сотрудничестве в разработке месторождения, что дает широкий спектр гарантий участникам проекта. Власти Зимбабве присвоили проекту статус «национального», предоставили специальный горный отвод и другие существенные льготы и преимущества[116].

Имеются и другие перспективные направления сотрудничества между Россией и Зимбабве, запланированы проекты в сфере инвестиционного сотрудничества. Так, в конце октября 2018 г. «Уралхим» заявил о намерении принять участие в приватизации производителя фосфорных удобрений – компании *Chemplex*. В случае успешного завершения сделки российский экономоператор планирует создать на базе зимбабвийского актива хаб по хранению удобрений и их реализации в соседние государства[117].

В 2017 г. в Зимбабве произошла смена главы государства. Президент страны Р. Мугабе, который находился у власти несколько десятилетий, был вынужден покинуть свой пост. Необходимо отметить, что заявивший о готовности к началу (или возобновлению) диалога с ком-

паниями из стран, сотрудничество с которыми в последние десятилетия практически прекратилось, новый президент Э. Мнангагва, равно как и его ближайшее окружение (например, первый вице-президент К. Чивенга), – лидеры, пришедшие к власти вместе с Р. Мугабе и оставшиеся членами его команды на протяжении многих десятилетий[118].

В этой связи эксперты считают, что политика действующего главы государства не будет принципиально отличаться от той, которую проводил его предшественник[119]. В целом, следствием обозначенных политических изменений, как можно было бы предположить, должно стать возращение, в частности, английских и американских корпораций на зимбабвийский рынок. Однако позиции ТНК из КНР и Индии настолько прочны, что трудно себе представить, что «старым» игрокам, ранее покинувшим Зимбабве, сократившим объем товарооборота, удастся в ближайшей и среднесрочной перспективах заместить корпорации из развивающихся государств, уже закрепившиеся на рассматриваемом направлении.

7.4. Экономическая политика противодействия: контрсанкционные альтернативы

Деструктивное воздействие противоречащих международному праву санкций в отношении суверенных государств мира порождает ответные реакции последних. Эти реакции не одинаковы и, если инициатор санкций ожидает, что вводимые им обременения сломят волю объекта воздействия и заставят его отказаться от прежней линии или политики, то сама жертва санкций, со своей стороны, ведет поиск оптимальной ответной модели поведения и такой реакции на их введение, которая минимизирует их эффект и связанный с ними ущерб.

Варианты ответной линии поведения стран, ставших объектом санкций, могут быть разделены на три типологические категории. Эти модели поведения по аналогии с различными психотипами человека можно условно обозначить как «терпила», «ловкач» и «боец» (*таблица* 7.4.1).

Таблица 7.4.1. Типовые модели ответных реакций на санкции

Модель ответного поведения	Ключевые характеристики	Наиболее близкие страновые примеры
«*Терпила*»	• «Выжидательная позиция»; • Отсутствие или малозаметные внешние реакции;	Все африканские страны, в отношении которых ныне

Модель ответного поведения	Ключевые характеристики	Наиболее близкие страновые примеры
	• Готовность к компромиссам и некритическим уступкам; • Преобладание ретроактивных и сдержанных ответных шагов; • Использование остающихся разрешенных, не подпадающих под санкции опций.	продолжают действовать санкции, Венесуэла, Россия
«*Ловкач*»	• Уклонение от прямой конфронтации с санкционерами; • Поиск нестандартных решений; • Обход санкций.	ЮАР (1980-е годы); КНДР, Куба; в меньшей степени – КНР, Иран
«*Боец*»	• Принятие проактивных мер, ответных санкций; • Делегитимизаций санкций; • Создание собственной санкционной экосистемы и собственных норм применения санкций и противостояния им.	КНР, отчасти Россия

Источник: разработано автором.

Первая линия ответной политики государства-жертвы предполагает выжидательную позицию при минимальном внешнем проявлении реакций на санкции, отсутствие проактивных действий. Для второй характерна опора на оперативные и по большей мере технократические «деловые» способы решения возникающих проблем: поиск обходных путей, создание подставных фирм, работа по приобретению или созданию технологий и товаров субститутов, создание (но не в ущерб себе) привлекательных условий для инвесторов, часто запрещенных или недоступных в странах-санкционерах и т.п. Наконец, третья модель поведения предполагает нанесение ощутимых ответных ударов инициаторам санкций, выявление у них слабых мест и уязвимостей, наступательное ведение переговоров с активным увязыванием интересующих санкционеров вопросов с конкретными, обязывающими и проверяемыми уступками, принятие собственного (анти)санкционного законодательства, преследование (в различных проявлениях) активных зарубежных сторонников и пропагандистов санкций и т.д.

Как и в ситуации с человеческими психотипами, в реальной жизни почти невозможно найти примеры абсолютно однозначной и «чистой»

реализации какой-то одной поведенческой роли и стереотипной реакции стран на санкции. В реальной жизни вышеперечисленные «страновые психотипы» смешаны друг с другом в разных пропорциях. Более того, во времени этот микс может быть довольно подвижным – в краткосрочном плане вдруг может возобладать совершенно не характерная для страны ответная реакция. Такое, как правило, происходит при возникновении чрезвычайных ситуаций или неожиданных обстоятельств, требующих, как кажется в данный момент, немедленного и однозначного реагирования. Подобные нехарактерные «эмоциональные вспышки» чаще случаются у представителей первой типогруппы, для которой меланхоличное реагирование является базовой нормой. В этих ситуациях можно ожидать нехарактерного проведения контрдействий, ответную высылку из страны представителей страны-обидчика и дипломатических демаршей. Обычно, такие импульсивные шаги быстротечны, эпизодичны и не имеют дальнейшего продолжения, которое при благоприятных обстоятельствах, возможно, и могло бы сыграть какую-то полезную роль.

Однако возможность даже описанного выше типа реакции, предполагающей бурную, но скоротечную «вспышку гнева» может позволить себе далеко не любое государство, подпавшее под санкции. За редчайшим исключением африканские страны этого сделать не в состоянии. В этом им препятствует низкий уровень развития, ограниченный ресурсный потенциал, хрупкость формирующихся национальных институтов и ненадежность представителей элит. В случае возникновения подобный «бунт на коленях» лишь подольет масла в огонь. Западные державы, чтобы не плодить вредных примеров для подражания, почти наверняка в подобном случае решатся на более жесткие, чем санкции меры, вплоть до вооруженной агрессии. Подтверждением тому может служить пример Ирака в самом начале текущего века.

В предложенной нами выше типологии в качестве примеров стран, для которых более характерна такая поведенческая модель в ответ на санкции, приведены государства Африки и Россия. Последняя, как вытекает из наших рассуждений, не является идеальным примером «терпилы», а ее реакции содержат смесь всех трех моделей. Однако удельный вес черт первой группы, пока все же доминирует. Введение контрсанкций в отношении ЕС (как продовольственных, так и в последнее время персональных дипломатических), а также развитие собственного законодательства, постепенно сужающего возможности ущемления суверенных прав российских граждан и государства свидетельствует о том, что наметился тренд ко все большему обретению черт третей модели («боец»). Однако, насколько этот тренд устойчив, пока сказать трудно.

Наиболее характерным и на протяжении долгого времени «удачным» примером реакции второго типа («ловкач») можно считать ЮАР эпохи апартеида. Страна, хотя и находилась под санкциями ООН и многих государств мира, продолжала развиваться неплохими темпами, а уровень жизни ее белого населения оставался одним из самых высоких на планете вплоть до самого конца существования расистского режима.

В этом смысле анализ практики нарушений и обхода международных санкций (как международных, так и ооновских) в отношении расистских режимов ЮАР и (Южной) Родезии по сей день представляет интерес. Сегодня эта информация, державшаяся в 1960-80-е годы в строгой тайне, оказалась частично открытой для анализа. Большая часть, правда, все еще закрыта для обычных исследователей.

Объявив о введении санкций, развитые капиталистические страны позволили ЮАР создать и механизмы их подрыва. Механизмы эти были не столько сложны, сколько многообразны и многочисленны. Поскольку выросший из протестантской этики Запад склонен требовать покаяния от всех вокруг, тщательно скрывая при этом свои проступки и преступления, большинство нарушений ооновских и других эмбарго, хотя и были отмечены, в том числе и на уровне ООН, но так и остались до конца не расследованными.

Поэтому с точки зрения доказательств многое по сей день предается гласности в сопровождении излюбленной на Западе формулировки "*highly likely*". Так, в частности, обстоят дела в отношении обвинений в том, что ЮАР, опираясь на помощь своих западных союзников, реализовала секретную программу приобретения на Западе новейших на то время технологий. В докладе СИПРИ за 1987 г. отмечалось, что санкции едва ли создали для ЮАР непреодолимые трудности в закупках оружия[120]. Летом 1987 г. в Париже побывала делегация Ассоциации торговых палат ЮАР. В итоге переговоров с Ассамблеей французских палат торговли и промышленности было достигнуто соглашение о расширении взаимной торговли. Активизация экономических связей между ЮАР и Францией сопровождалась развитием дипломатических контактов: поездкой в ЮАР французских парламентариев от правых партий и визитом в Париж министра иностранных дел ЮАР Р. Боты[121].

Главными технологическими схемами обхода санкций были:

- открытие для реализации проектов в ЮАР «местных» фирм, контролировавшихся напрямую или через систему участия иностранным инвестором;
- создание крупными южноафриканскими госкорпорациями совместных предприятий с миноритарным участием иностранного инве-

стора, который зачастую ограничивался «интеллектуальным вкладом» в виде технологии и ноу-хау, мажоритарная южноафриканская корпорация несла финансовые расходы и брала на себя возможные риски;

- широко известные и ведущие иностранные фирмы с мировыми брэндами формировали консорциумы, которые создавали множество третьих фирм, часто в офшорных юрисдикциях, и предлагали синдицированные услуги, нужного для ЮАР плана. Часто такого рода схемы были многоуровневыми. В особо «деликатных» проектах работали с ЮАР не «фирмы-дочки» западных корпораций, и даже не «внучки», а «компании-правнучки» и «праправнучки».

В 1987 г. были активизированы действия по подрыву эмбарго на поставки нефти. Так, Центральному энергетическому фонду ЮАР удалось разместить за границей ряд контрактов на осуществление проекта "*Mossel Bay*", предусматривавшего освоение одноименного нефтегазового месторождения. Сам по себе энергетический проект "*Mossell Bay*" должен был стать ключевым элементом в противодействии нефтяному эмбарго, введенному СБ ООН. Проект, предполагавший создание крупного индустриального комплекса на одноименном мысе, был частью контрстратегии Южной Африки по снижению зависимости от импорта сырой нефти. Шельфовый газ залива Моссел должен был извлекаться из морских недр, транспортироваться по трубопроводу на берег и перерабатываться в жидкое синтетическое топливо. Ожидаемый объем производимого топлива уже после запуска первой очереди должен был покрывать около 5% потребностей страны. Вторую очередь планировали завершить через 10–15 лет, но, как оказалось, режим апартеида так долго не протянул.

Проект финансировался государственным Центральным энергетическим фондом (*CEF*) ЮАР, который также являлся контролирующей корпорацией через свои дочерние компании для компаний *SOEKOR* (геологоразведка), *SEFPRO* (специальные проекты), *Mossgas* (морские объекты) и *Mossref* (наземный нефтеперерабатывающий завод). *CEF* финансировался за счет взимания специального сбора с каждого литра бензина или дизельного топлива, проданного на заправочной станции.

Основные западные партнеры, участвовавшие в проекте "*Mossell Bay*", были в основном известные инжиниринговые и энергетические компании, специализировавшиеся на считавшихся тогда прорывными технологиях по проектированию, разведке и добыче нефти и газа в открытом море. До этого они успели сделать себе имя и большие деньги на участии в разведке и добыче нефти и газа в Северном море. Они обладали авангардными технологиями, запрещенными к передаче ЮАР санкциями СБ ООН. Наиболее известные компании были из Великобритании и Западной Германии.

В их числе, из Соединенного Королевства:

- *Crawford & Russell*, дочерняя компания *John Brown Engineering Group*, находившейся под контролем *Trafalgar House*. *Crawford & Russell* стала партнером консорциума *EMSO*, который действовал в качестве менеджера проектов по всей офшорной деятельности от имени государственных корпораций *CEP* и *SOEKOR*;
- *Brown & Root*, зарегистрированная в Великобритании дочерняя компания американской инжиниринговой корпорации *Halliburton*;
- *Northern Engineering Industries (NEI)* через свою дочернюю компанию *NEI Africa*;
- *Howden Group plc* через свою дочернюю компанию *Howden Group* в Южной Африке;
- *ICI*, как совладелец *AECI*, участвовала в тендере на строительство наземного газоперерабатывающего завода;
- *Humphries & Glasgow*, зарегистрированная в Великобритании дочерняя компания *Enserch Corporation* (США).

Из Федеративной Республики Германия:

- *Metallgesellschaft*: через свою дочернюю компанию *Lurgi*, которая также была одним из основных субподрядчиков при строительстве заводов южноафриканской энергетической госкорпорации *SASOL*. *Lurgi* участвовала в *ARGE* вместе с *Hoechst* в тендере на проектирование береговой конверсионной установки в заливе Моссел. *Lurgi* также участвовала в другом проекте по производству синтетического топлива, который *GENCOR* реализовала на основе торбанита;
- *Hoechst*, одна из «наследниц» печально известной по Второй мировой войне *IG Farben*, участвувовала в *ARGE* через свою дочернюю компанию *Ruhrchemie* вместе с *Lurgi*. *Hoechst* вместе с *Linde* являлась совладельцем южноафриканской компании *Fedgas*, участвующей в схеме *Mossel Bay*;
- *Linde*, совладелец *Messer Griesheim* вместе с *Hoechst*. *Messer Griesheim* – владелец *Fedgas*;
- *Howaldtswerke-Deutsche Werft* (*HDW*), которая ранее в нарушение санкций на поставки вооружений участвовала в передаче ЮАР чертежей подводных лодок в 1986 г.;
- *Preussag* через свою зарегистрированную в Великобритании дочернюю компанию *Offshore Supply Association* (*OSA*) и другую дочернюю компанию *VTG*, занимавшуюся проектированием и строительством морских судов снабжения, работающих в заливе Моссел.

Из Франции:

- *ETPM* (*Entrepose Travaux Petroliers Maritimes*), компания по производству труб, которая наладила сотрудничество с южноафрикан-

ской сталелитейной компанией *Dorbyl* (группа *Rembrandt*). *ETPM* принадлежит *Vallourec* (66%) и *Chargeurs Reunis* (33%)[122].

Контракты получили английские компании *Crawford & Russell, Inc.* и *Offshore design service* (ее принадлежность пока остается в секрете). Подрыву эмбарго служили и другие меры. В их число, например, входила тайная сделка, заключенная между ЮАР и Саудовской Аравией о поставках нефти на сумму 0,5 млрд долл. в год (100–150 тыс. баррелей в день)[123]. Крупными поставщиками нефти в ЮАР в период апартеида оставались шахский Иран и Бруней. Корпорация *Shell* разработала и начала осуществлять секретный план под кодовым названием «Стратегия Нептуна», который предусматривал преодоление бойкота покупателей, организованного в то время активистами американского и английского движений против апартеида[124].

О задержке введения в действие объявленных санкций объявило ЕЭС. Великобритания и ФРГ продолжали закупать в ЮАР изделия из чугуна и стали, ссылаясь на необходимость выполнения заключенных ранее контрактов. Объявленный, но так и не реализованный запрет на ввоз этих товаров не распространялся на ферросплавы и затрагивал всего 40% импорта в ЕЭС металлов из ЮАР.

Предусматривались и тщательно готовились наперед разнообразные лазейки на случай ужесточения санкций. Например, между Великобританией и Габороне (Ботсвана) было установлено ранее отсутствовавшее и бывшее на тот момент, т.е. в условиях сохранения множества существовавших рейсов в ЮАР, убыточным прямое воздушное сообщение. Оно учреждалось в качестве альтернативы полетам самолетов напрямую в Йоханнесбург. Шесть крупнейших южноафриканских компаний по производству одежды начали переносить свои предприятия в Лесото, чтобы воспользоваться теми экспортными возможностями, которые открывало участие этой стране в ГАТТ и Ломейской конвенции.

Успешному применению санкций «второго поколения» препятствовала и ситуация в самой Южной Африке. В результате упорного противоборства с освободительным движением режим апартеида, несмотря на санкции, продержался до начала 1990-х годов, не только укрепляя экономические и политические отношения с государствами Запада, но и любой ценой, невзирая на непредсказуемые дипломатические и политические последствия, добиваясь прорыва своей изоляции в регионе. Став жертвами политики дестабилизации, соседние страны не смогли выступить с санкциями против ЮАР, т.к. эта мера оказалась бы оправданной и эффективной только в случае строгого применения международным сообществом всеобъемлющих и обязательных санкций[125].

Наложение санкций на ЮАР также было не одномоментным и продолжалось довольно длительный период времени. Поскольку экономическая часть санкций была обязательной для большинства стран лишь применительно к торговле оружием и отчасти нефтью (да и то, с большим количеством удобных оговорок), то, несмотря на царящее сегодня в мире представление о якобы едином стремлении всех демократических стран задушить режим апартеида, их экономическое сотрудничество с ним оставалось достаточно тесным. В 1986 г. президент США Р. Рейган отверг требование Конгресса о применении против ЮАР новых санкций, мотивируя это их низкой эффективностью. По его словам, введенные ранее американские санкции в большей мере ухудшили положение не белых, а черных южноафриканцев, не смогли заставить правительство ЮАР отказаться от апартеида, хотя и породили у него заинтересованность в достижении компромисса со своими противниками.

Режим апартеида избирательно работал со своими внешнеторговыми партнерами, которые в интересах поддержания своего «демократического» реноме и демонстрации международной солидарности с борцами против апартеида были вынуждены вводить определенные санкции. Претория умело спекулировала на зависимости европейцев и американцев от поставок определенных видов, главным образом стратегического, сырья. Например, редких и цветных металлов в США. Воздействие на режим апартеида европейских санкций в отношении импорта южноафриканских товаров также было ограниченным, поскольку стратегически важный в то время для ряда стран Европы импорт южноафриканского угля был исключен из санкционных запретов. Кроме того, санкции не коснулись экспорта из ЮАР преобладающей части минерального сырья, золота, алмазов и большой части промышленной продукции. Применение некоторых санкций имело своим следствием лишь замену одних экспортных товаров другими, например, золотых монет крюгеррандов (важная статья южноафриканского экспорта) слитковым золотом.

Когда США все же пошли на некоторое ужесточение санкционных ограничений ближе к концу 1980-х годов, ЮАР сделала максимум возможного для того, чтобы переключиться на емкие рынки Европы, Япония, Австралии, Тайваня и стран Латинской Америки. Это во многом девальвировало бойкоты США, компании которых при желании могли с минимальными издержками торговать с режимом апартеида через свои филиалы и дочерние структуры в этих странах[126].

Осенью 1987 г. силы, поддерживающие ЮАР в Содружестве, смогли посеять настроения «усталости от санкций» на конференции в Ванкувере. Прогрессивному ядру Содружества не удалось добиться на

ней интенсификации санкций, и дело ограничилось принятием решения о создании Комитета в составе восьми министров иностранных дел для наблюдения за их применением. Начались поиски такой альтернативы санкциям, которая могла бы приглушить призывы к их расширению, выдвигаемые «прифронтовыми» государствами. В частности, им была обещана более крупная помощь на осуществление проектов САДКК (так называлась организация в те годы) и на двусторонней основе. В свою очередь, Конгресс США выделил прифронтовым государствам 500 млн долл.

Все это привело к тому, что в проведении политики выборочных санкций наступил «откат» и что к 1987 г. «пик» их применения был пройден. Однако невозможно отрицать того, что в борьбе с апартеидом санкции второго поколения сыграли свою положительную роль.

В последние два года, предшествовавшие решению белого правительства ЮАР все же начать переговоры с АНК о демонтаже режима апартеида, последствия внешнего давления на страну начали проявляться и на макроэкономическом уровне. Следует, однако, подчеркнуть, что первопричина не сводилась лишь к эффекту от экономических санкций, которые, конечно, сужали возможности мобилизации Преторией внешних ресурсов. В бюджете росла доля военных расходов и ассигнований на нужды безопасности. Страна на протяжении нескольких лет находилась в состоянии явной и латентной военной конфронтации с рядом окружавших ее так называемых прифронтовых государств. Жизненные стандарты белого населения в целом удавалось сохранять на прежнем уровне, в этом смысле поддержка режима данной частью населения не претерпела серьезных изменений, но макроэкономические дисбалансы в последние два года апартеида стали очевидными, а черное большинство жителей по определению и без того, вне зависимости от санкций, были противниками существовавшей политической системы.

Экономические санкции, 17%-ная инфляция, высокий уровень безработицы и нехватка инвестиций – вот главные проблемы того периода в хозяйственной области. Эти негативные тренды в определенной степени компенсировали рост цен на золото, крупнейшим производителем которого в то время являлась ЮАР. Страна не стеснялась переносить негативные последствия (*spillovers*) санкций на соседние государства региона, которые в экономическом плане сильно зависели от ЮАР, принимавшей сотни тысяч рабочих-мигрантов из окружающих стран, обеспечивавшей для многих РСНВМ выход к морю через свои порты, поставлявшей в них едва ли не весь объем импортной продукции ввозимой морским транспортом, включая нефть и другие жизненно важные поставки.

ЮАР использовала эту зависимость и для противодействия международному санкционному давлению. Когда некоторые прифронтовые государства присоединились к ооновскому режиму санкций, правительство ЮАР само ввело против них ответные санкции. В результате в наибольшей степени пострадали лишенные выхода к морю Замбия и Зимбабве.

Разные виды выборочных санкций обладают неодинаковой экономической эффективностью. Наименее эффективны те, которые затронули внешнюю торговлю. Многие из них оказались недостаточно жесткими, другие за определенную компенсацию обходят с помощью посредников. Большинство объявленных санкций так не начало действовать. В других случаях происходила смена торговых партнеров (США отказались от импорта угля, а ФРГ и Япония его увеличили)[127].

Как представляется, главный вывод из проведенного анализа, опыта ЮАР по обходу санкций и минимизации их воздействия на национальную экономику заключается в том, что решающим фактором, сопутствовавшим успеху этих усилий, была не только и не столько продуманная нацеленность и системность предпринимавшихся шагов, сколько готовность и заинтересованность компаний из стран-партнеров к сотрудничеству. Последняя же объяснялась соединением возможности для них хорошо заработать на сотрудничестве с находящимся под санкциями режимом с довольно вялым контролем со стороны национальных правительств.

Проанализированная реакция на санкции по описанной модели «ловкача» была характерна и для политической линии правительства непризнанной в качестве суверенного государства Южной Родезии, белое меньшинство которой в одностороннем порядке объявило о провозглашении независимости от Англии в 1966 г. Бывшая британская колония стала первым случаем применения ООН всеобъемлющих санкций против отдельного государства. Состоявшее из белых правительство этой самопровозглашенной независимой страны осуществляло политику расовой сегрегации и вело войну с национально-освободительными движениями, представлявшими в основном коренное чернокожее население. Ограничительные меры были введены против Родезии резолюцией Совета Безопасности от 16 декабря 1966 г. Заметим, что 4 из 11 членов СБ (Болгария, Мали, СССР и Франция) при голосовании по этому вопросу воздержались. Против голосов не было[128]. Впрочем, торговое эмбарго, предусмотренное резолюцией Совбеза, фактически не выполнялось: Родезия продолжала вести торговлю с соседними ЮАР и Мозамбиком, через посредников и фирмы-прокладки получала и продавала за рубеж практически все, что было необходимо. В конце 1970-х годов международная изоляция вынудила

власти Родезии начать переговоры с национально-освободительными движениями.

Заметим, что в обоих описанных случаях речь шла о санкциях ООН и их преодолении «ловкачами» с молчаливого согласия, а на деле – попустительства со стороны стран Запада, смотревших на складывающиеся ситуации через призму конфронтации с СССР и другими странами соцлагеря, а потому не заинтересованных в их строгом соблюдении, ведь страны, оказавшиеся под санкциями, были в рамках этого глобального противостояния на стороне сил антикоммунизма и, более того, играли важную, а порой ключевую роль в «сдерживании» последнего в южноафриканском субрегионе.

Именно этим объясняется тот факт, что в современных условиях ни одно из африканских государств оказалось не в состоянии в полной мере использовать описанную выше вторую модель реагирования на вводимые санкции. Инициаторами экономических санкций в отношении известных африканских государств практически исключительно являются западные державы. Ограничительные меры принуждения они вводят в собственных интересах и зорко следят за их исполнением. Они также жестко пресекают возможные попытки третьих игроков нарушать санкционные режимы, не задумываясь накладывая штрафы и санкции на компании-нарушителей. Лишь единицы тяжеловесов в состоянии противостоять такой тактике. Несколько примеров такого рода, имеющие место, скажем, в современном Зимбабве не меняют при этом общей картины.

Столь же нехарактерно для стран современной Африки и реагирование на санкции по модели «*боец*». Последняя предполагает наличие у государства весомого внутреннего потенциала, не только экономического, но и институционального и даже идейно-морального, а также способности противопоставить шагам санкционеров значимые и ощутимые для них контрдействия.

В этой связи противоречивым, но вместе с тем интересным для анализа является кейс 1996 г. с введением региональных санкций, поддержанных ООН против Бурунди и поведенческая реакция ее властной элиты по описанной модели «боец». Развитие ситуации и обстоятельства принятия санкций подробно описаны в разделе 5.2 настоящей монографии.

Что касается собственно мер по ослаблению и обходу экономической составляющей санкций, то они сводились к следующему. Санкции имели катастрофические гуманитарные и экономические последствия, подробно описанные в предыдущих главах монографии. Однако, президент Буйоя декларировал свое отношение к ним, заявив в интервью французской “*Liberation*”, что «Бурунди переживет эмбар-

го»[129]. Преодоление остроты транспортной блокады страны со стороны соседей во многом произошло благодаря тому, что значительная часть реального сектора ее экономики все еще завязана на аграрный сектор, а тот в немалой степени работает в формате самообеспечения. В глубинных районах страны в тот период огромные массы населения вели полунатуральное хозяйство. Обладающая огромными продуктивными земельными ресурсами страна оказалась на базовом уровне самодостаточной, с точки зрения обеспечения себя продовольствием и даже сырьем для некоторых обрабатывающих производств.

Слаборазвитая экономика Бурунди через несколько месяцев транспортной блокады адаптировалась к ней. Были найдены способы ее обхода. Некоторые соседние страны, несмотря на декларации о присоединении к блокаде, в погоне за сверхприбылью держали свои границы «приподоткрытыми». К тому же многие опасались тотального разрушения отношений и разрыва с Бурунди из соображений своей безопасности, ведь, если положение населения ухудшится далее определенного уровня, поток из сотен тысяч беженцев готовых на все не сдержат никакие государственные границы.

Эффект от блокады был наиболее ощутим в первые пять – шесть месяцев. Затем, после декабря 1996 г., схемы обхода его альтернативными транспортными маршрутами и различными торговыми партнерами несколько нивелировали его эффект. В январе 1997 г. правительство договорилось об обмене кофе на топливо сначала с некоторыми израильскими бизнесменами, а затем с Руандой. Экспорт кофе восстановил воздушное сообщение, поскольку кофе направлялся в Израиль через Анголу и Южную Африку. Вскоре появились довольно прибыльные воздушные маршруты, доставляющие пассажиров и грузы в Шарлеруа в Бельгии (*Air Tanganika*), Найроби в Кении (*African Airlines International*), в Дубай в Объединенных Арабских Эмиратах и в Йоханнесбург в ЮАР[130].

Изменились и наземные маршруты. С помощью бурундийского бизнесмена и нескольких высокопоставленных государственных служащих Танзании первая поставка топлива от традиционного поставщика, нефтеперерабатывающего завода Дар-эс-Салама, прибыла по железной дороге в Кигому в Танзании, а затем по реке в Бурунди. Зарегистрированные в Танзании бензовозы можно было увидеть на дорогах Бурунди.

Второй альтернативный маршрут пролегал через Руанду, где при определенных условиях границы оставались открытыми для перевозки товаров. В интересах безопасности Руанда не хотела, чтобы бурундийская армия испытывала большие трудности, поэтому два правительства согласились исключить положения, касающиеся армии, из-

под эмбарго. Это касалось и топливного эмбарго. Сначала на границе отдельные руандийские дельцы стали бросать в реку Рузизи бочки с горючим, которые вылавливались на бурундийском берегу. Вскоре Руанда решила извлекать от нелегальной торговли прибыль, взимая налоги с товаров и пытаясь захватить рынки, принадлежащие бурундийским бизнесменам, особенно рынки кофе. Руандийцы за дешево скупали урожай в бойкотируемой стране и экспортировали как руандийский. Вывоз товара наладили на базе выдаваемых разрешений и при военном сопровождении, а импортные и экспортные пошлины были для Руанды крупным источником доходов. Когда импортеры Бурунди заключили сделки по экспорту кофе напрямую с израильскими бизнесменами, прибыльная лазейка закрылась, и правительство Руанды в ответ временно закрыло границу для всей торговли. По словам некоторых бурундийских бизнесменов, франкоязычные руандийские таможенники были наиболее сговорчивыми, ведь и с той, и с другой стороны границы живут те же тутси и хуту, и у многих из них родственники в Бурунди[131].

С марта 1997 г. маршрут по рекам и через озеро Танганьика стал альтернативой номер один и открыл водно-наземный путь в ЮАР. На конголезской стороне захват силами Альянса демократических сил освобождения Конго (*AFDL*) города Увира на границе с Бурунди пробил брешь в блокаде. Граница Бурунди и Конго оставалась без надзора санкционеров в течение нескольких месяцев. Это позволяло импортировать предметы первой необходимости. Новое правительство ДРК в мае 1997 г. дало понять, что граница между ДРК и Бурунди через Увиру останется открытой. Бужумбура (в прошлом Усумбура) еще со времен бельгийских колонизаторов была важным узлом и перевалочным пунктом для снабжения населения конголезкой провинции Южного Киву. В июне 1997 г. Кения объявила об отмене эмбарго на топливо и восстановлении авиасообщения между Найроби и Бужумбурой. С сентября 1997 г. пошла поставка топлива из Кении, и, будучи уверенным в наличии нескольких источников поставок, правительство Бурунди приостановило нормирование топлива. На самом деле, ДРК, Кения, Танзания и все соседние страны имели экономические интересы в Бурунди, которым мешало введенное торговое эмбарго. Например, Кения теряла «бурундийскую часть» своих доходов от порта Момбаса, по крайней мере ее легальную, некотрабандную долю[132].

Руанда получила выгоду от эмбарго сразу по нескольким направлениям. С одной стороны, она перехватила у Бурунди первенство в качестве главного маршрута снабжения восточных провинций ДРК, а с другой – оказалась посредником в торговле между Бурунди и другими

странами, например, экспортируя бурундийский кофе и продукты овощеводства. Кроме того, был получен значительный доход от таможенных пошлин, взимаемых с товаров, ввозимых в Бурунди теперь в основном через Руанду, особенно топлива. Наконец, путешественники, бизнесмены, международные группы, проезжающие через Руанду по пути в Бурунди, внесли свой вклад в увеличение валютных поступлений страны.

Очевидно, что большинство соседних стран полагали, что их собственные экономические потери, вызванные санкциями, будут незначительными и недолгими, поскольку Бурунди быстро уступит, а «демократия того стоит». Однако Бурунди оказала стойкое сопротивление экономическому давлению, и чем дольше продолжалось действие санкций, тем больше росли потери большинства африканских соседей, не только из-за упущенной выгоды от торговли, но и из-за утраты исключительных прав на экономические связи с Бурунди, что начало ставить перед правительствами стран-инициаторов санкций неудобный вопрос: «а стоит ли демократия в Бурунди таких убытков?».

Вопреки ожиданиям скорого падения Буйоя, экономическая политика Бурунди, направленная на выживание, сделала ее менее зависимой от своих соседей и позволила ей найти новых торговых партнеров, которые оказались предпочтительнее старых. Например, ЮАР игнорировала введенные санкции. Понимая, чем грозит происходящее, и что они могут потерять в дальнейшем, Конго, Кения, Замбия, а потом и Руанда публично выступили против сохранения эмбарго.

Умелое маневрирование Буойа привело к разрыву единства в рядах стран-санкционеров. Критики обвинили правительства стран региона, применяющие санкции, в том, что они «закрывают глаза» на незаконную контрабанду между их границами и Бурунди. Придя к власти в мае 1997 г., правительство Кабилы в Киншасе объявило, что ДРК больше не будет поддерживать эмбарго. В июне 1997 г. Торговые палаты Танзании, Бурунди и ДРК потребовали отмены санкций, заявив, что они наносят ущерб торговле в регионе. Несмотря на эту критику и очевидные нарушения, санкции, тем не менее, сохранялись. Однако страны-санкционеры разделились на два лагеря. Жесткие сторонники санкций – Танзания и Уганда – теперь оказались в полной изоляции в регионе. Правительство Бурунди потребовало отставки Дж. Ньерере с поста посредника[133].

Стоит отдельно подчеркнуть, что негативное влияние экономической блокады на благосостояние властной и деловой элит Бурунди было слабым. Они даже извлекли из нее для себя выгоду. Успех сопротивления Бурунди блокаде во многом объяснялся развитием спекулятивной и неофициальной экономики в стране. Самая большая прибыль

была получена на полулегальных и спекулятивных операциях с топливом, кофе и иностранной валютой.

Эмбарго сделало богатых богаче, а бедных – беднее. Ведь, чтобы организовать описанную выше трансграничную перевозку между Руандой, ДРК, Кенией и Танзанией, необходимо было иметь первоначальные средства и контакты в соседних странах. Поскольку у элит уже имелись наработанные опыт и связи, а их статус обеспечивал легкий доступ к этим ресурсам, военнослужащие, бизнесмены и политики объединяли свой ресурс в союзы, приносившие хорошую прибыль. Особенно хорошо подходили те, кто был связан с правительством и армией. Офицеры различных сталкивавшихся на поле брани официальных и неофициальных армий сотрудничали с бизнесменами и транспортными компаниями, чтобы облегчить перемещение товаров. Транспортные компании выигрывали от этих связей, укрепляя свою монополию в коммерческих и пассажирских перевозках, увеличивая свою прибыль и диверсифицируя свою деятельность. Первые рейсы в Дубай и ЮАР профинансировали владельцы судовых и грузовых транспортных компаний. Боевики незаконных вооруженных формирований использовали свой доступ к запасам топлива, чтобы занять роль посредника в транспортировке и самого топлива, и сельскохозяйственной продукции, которую без горючего было нельзя ни произвести, ни вывезти.

По иронии судьбы, спекулятивная экономика и поиск альтернативных маршрутов через год – полтора действия санкций оказались настолько развиты, что Бурунди стала источником снабжения определенными продуктами своих соседей. В 1998 г. топливо в Бужумбуре было дешевле, чем в Кигали. Возобновление войны на очень продуктивном севере Руанды привело к падению производства картофеля, риса и бобов, что вынудило руандийцев покупать их в Бурунди. Однако популярность этих продуктов в соседних странах привела к дефициту и росту цен в Бурунди[134].

Бурунди как государство от всего этого прямой выгоды не получало. Санкции вместо того, чтобы ослабить властную элиту, облегчили ей доступ к богатству и еще большему господству. Несмотря на разраставшуюся коррупцию, правительство приветствовало складывающуюся экономику нового стиля, видя в ней победу рыночных отношений над нетоварным производством и поддерживая складывавшийся в ее рамках мелкий и средний бизнес (МСБ), как будущую основу хозяйства и занятости. Несмотря на уход от налогов и многочисленные другие нарушения действующего законодательства, именно МСБ в основном обеспечивал экспорт кофе и поставки бензина для транспорта, чтобы страна продолжала жить. Бюджетные расходы росли, поскольк-

ку выживание частника не могло в полной мере быть обеспечено без прямой или косвенной поддержки государства, зачастую действовало как молчаливый партнер для некоторых частных дилеров.

В результате блокада кардинальным образом не изменила политическую ситуацию в Бурунди. Майор Буйоя продолжил по-прежнему оставаться у власти в окружении тех же групп элит, что и прежде. Эмбарго даже помогло власти, позволив правительству контролировать возникавшие разногласия между влиятельными группами правящей военной и гражданской элиты. Сама армия была не затронута бойкотом, т.к. ее снабжение обеспечивалось через Руанду и другие страны.

В то же время проведя активную кампанию против этих санкций, новое правительство смягчило экономические последствия эмбарго и частично восстановило свою международную репутацию. Парадоксально, но эта кампания, как считают, в долгосрочной перспективе все же привела подсанкционное правительство Буойа к принятию широких политических уступок.

Часть авторов считает, что такое развитие событий стало результатом воздействия экономических последствий введенных санкций. Однако, стоит заметить, что правительство отреагировало на ключевое требование санкционеров, требовавших проведения безусловных, инклюзивных мирных переговоров под эгидой региональных посредников, через много лет, фактически после того, как экономика уже начала восстанавливаться и только потому, что Буойа стал жертвой собственной примирительной риторики, которую он, продолжая сопротивляться санкциям, избрал в качестве инструмента обороны от давления санкционеров, в принципиальном плане оставаясь по сути в рамках поведенческой модели «боец».

Режим Буойа вел ожесточенную кампанию против санкций на внутриполитическом поле и на межафриканской арене, но в конечном итоге попал в ловушку собственной риторики и частых заверений в готовности правительства участвовать в мирных переговорах, изощренных дипломатических маневров, тактики обещаний и малых компромиссов. По нашему представлению, этот пример еще раз подтверждает, что поведенческая модель «боец» в Африке, в особенности для наименее развитых государств вряд ли может быть осуществлена с успехом. По крайней мере, именно так было до сих пор.

В современных условиях в мире вообще имеются лишь единичные примеры контракций в рамках бихевористской модели «*боец*». Широко известен российский опыт ответных действий на экономические санкции со стороны ЕС, когда Москва ввела запрет на импорт из стран этого объединения значительной номенклатуры товаров, в основном сельскохозяйственного происхождения.

Кроме того, Россия в значительно более редких и количественно не столь масштабных случаях время от времени вводит персональные санкции против иностранных граждан – почти всегда в виде ответных шагов. С 2021 г. эта практика начала расширяться. В апреле 2021 г. Москва ввела санкции против нескольких европейских чиновников и политиков в ответ на действия Европейского союза. В черный список попали восемь человек, в том числе председатель Европейского парламента Давид Мария Сассоли и руководитель прокуратуры Берлина Йорг Раупах. Также в нем значатся: заместитель председателя Европейской комиссии по вопросам ценностей и транспарентности Вера Юрова; глава лаборатории химической, биологической, радиационной и ядерной безопасности Исследовательского института тотальной обороны Швеции Оса Скотт; член французской делегации в Парламентской ассамблее Совета Европы Жак Мэр; председатель Национального совета Латвии по электронным СМИ Иварс Аболиньш; директор Центра государственного языка Латвии Марис Балтиньш; глава языкового департамента Эстонии Ильмар Томуск. В сообщении МИДа указывалось, что им запрещен въезд на территорию России. Введение санкций против этих лиц стало ответом на действия ЕС, который ввел ограничительные меры в отношении шести россиян 2-го и 22 марта 2021 г., а также ранее неоднократно вводил санкции в отношении российских граждан[135].

Также в апреле Министерство иностранных дел России опубликовало список американцев, которым запретили въезд на территорию страны на фоне введения Вашингтоном новых санкций в отношении Москвы. В списке фигурируют следующие имена: генеральный прокурор США Мэррик Гарланд; директор ФБР Кристофер Рэй; директор Федерального бюро тюрем США Майкл Карвахаль; советник президента США по внутренней политике, экс постоянный представитель при ООН и бывший советник по национальной безопасности при администрации Барака Обамы Сьюзан Райс; директор Национальной разведки США Эврил Хейнс; министр внутренней безопасности США Алехандро Майоркас. В черном списке также оказался и Джон Болтон, который занимал должность советника по нацбезопасности в администрации бывшего президента США Дональда Трампа. Еще одним попавшим под санкции Москвы американцем стал экс-директор ЦРУ Роберт Вулси[136].

В августе того же года в соответствии с Федеральным законом «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» от 15 августа 1996 г. были введены персональные санкции против ряда подданных Великобритании. В заявлении МИД РФ по этому поводу указывалось, что «в ответ на недружественные дейст-

вия британских властей и на основе принципа взаимности российской стороной принято решение о введении персональных санкций в отношении соразмерного числа представителей Великобритании, которые плотно вовлечены в антироссийскую деятельность. Им закрыт въезд на территорию Российской Федерации»[137].

Еще более активно демонстрирует такую же модель ответной политической линии в отношении вводимых против него санкций Китай.

В марте 2021 г., когда в США и ЕС наблюдалось резкое обострение санкционной активности, КНР в ответ на санкции Евросоюза ввела собственные ограничительные меры в отношении 10 депутатов Европарламента, ученых и политиков стран ЕС, а также четырех юридических лиц стран ЕС. Под ответные меры попали пять членов Европарламента, по представителю парламентов Нидерландов, Бельгии и Литвы, двое ученых, а также Комитет по политике и безопасности Совета ЕС, подкомитет по правам человека Европарламента, Институт китаеведения имени Герхарда Меркатора (ФРГ) и фонда «Альянс демократий» (*Alliance of Democracies Foundation,* Дания). Этим лицам и членам их семей запрещен въезд в КНР, включая Гонконг и Макао, а организациям отныне нельзя вести дела в Китае. Помимо стран ЕС под ответные меры КНР также попали девять представителей Великобритании и четыре британских организации[138].

Китай также последовательно ведет линию на формирование собственной правовой базы, квалифицирующей в качестве незаконной санкционную деятельность против Пекина и делегитимизирующую любые попытки подвести под них правовую базу или моральное оправдание.

В июне 2021 г. Постоянный комитет Всекитайского Собрания Народных Представителей (ВСНП) принял закон «О противодействии иностранным санкциям» (в дословном переводе «Закон о запрете иностранных санкций»), который призван стать главным юридическим инструментом защиты суверенитета КНР. Закон предусматривает, что в случае, если «иностранное государство в нарушение международного права и основных принципов международных отношений под различного рода предлогами или на основании собственного законодательства в целях ограничения или давления на Китай вводит ограничительные меры дискриминационного характера в отношении китайских граждан и (или) организаций и вмешивается во внутренние дела Китая, Китай вправе ввести соответствующие контрсанкции»[139].

Согласно закону, соответствующие ведомства Государственного совета КНР вправе принять решение о включении в контрсанкционный перечень персон и организаций, которые прямо или косвенно участвуют в разработке, принятии решений и применении дискриминаци-

онных ограничительных мер. Такое решение является окончательным, а значит – не подлежит апелляциям. Помимо таких включаемых в контрсанкционный перечень персон и организаций соответствующие ведомства Государственного совета КНР вправе принять решение о применении контрсанкций в отношении следующих персон и организаций:

1. супруги и родственников по прямой линии лица, включенного в контрсанкционный перечень;
2. руководителей высшего звена или фактических распорядителей организации, включенной в контрсанкционный перечень;
3. организации, в которой включенная в контрсанкционный перечень персона занимает должность руководителя высшего звена;
4. организации, в которой включенная в контрсанкционный перечень персона или организация является фактическим распорядителем или участвует в создании и (или) управлении.

Закон определяет четыре типа контрмер, в том числе:

1. отказ от выдачи визы, запрет на въезд, аннулирование визы или выдворение;
2. блокировка, арест, замораживание движимого имущества, недвижимого имущества и другого имущества различного рода, находящегося на территории Китая;
3. запрет или ограничение китайским организациям и персонам на осуществление сделок, сотрудничества и другую деятельность с данными лицами;
4. другие необходимые меры.

Принимаемые меры обратимы и их действие в случае изменения обстоятельств или обстановки может быть приостановлено или отменено решением компетентного ведомства Государственного совета КНР.

Чрезвычайно важным пунктом закона является статья 10, предусматривающая создание государственного механизма координации работы по противодействию иностранным санкциям. Ведомствам Государственного совета КНР предписано усилить взаимодействие и обмен информацией для определения и введения соответствующих контрсанкций в соответствии с распределением обязанностей и задач. Закон обязывает китайских граждан и организации применять вводимые контрсанкции и запрещает им соблюдать иностранные санкционные требования. В противном случае им грозит юридическая ответственность и обязанность возместить причиненный этими действиями ущерб. Эти последние пункты отражают серьезность намерений китайских властей и их нежелание мириться с ситуаций, когда, например, во имя интересов собственного бизнеса национальные собствен-

ники или менеджмент компаний выражает готовность следовать американским или европейским санкциям, или когда оппозиционные силы призывают западных лидеров ввести санкции в отношении Китая.

Закон имеет силу как в КНР, так и в Гонконге, и в Макао. Хотя прямых указаний на этот счет нет, но судя по духу и букве закона, возможно и его экстерриториальное применение.

Принятие закона вызвало критику и недовольство на Западе, хотя по сути положения закона лишь зеркально отражают, суммируют и воспроизводят в упрощенной форме основные положения санкционного законодательства США и ЕС, обращенные вовне.

Неконфронтационную альтернативу противодействию жесткой антисанкционной модели поведения типа «боец» представляет комплексный правовой подход к минимизации, а возможно и полному элиминированию деструктивного воздействия санкций. Применительно к странам Африки такое негативное влияние санкций на экономику в определенной степени может быть сглажено расширением сотрудничества с альтернативными Западу экономическими центрами – КНР, Индией, Россией и другими партнерами в рамках взаимоотношений «Юг-Юг».

Например, совершенно очевидно, что мощь санкционного удара по экономике Зимбабве была бы намного более сокрушительной, если бы часть потерь внешних финансовых, товарных и технологических ресурсов не было бы покрыто за счет их притока из Китая и Индии. (См. анализ страновых кейсов в разделе 7.3. монографии). Со своей стороны, эти страны рассматривали сложившуюся ситуацию как возможность быстрого завоевания зимбабвийского рынка.

Таким образом, мы видим, что санкции не являются безотказным разящим оружием или безусловным стимулом для национальных элит и властей африканских государств (и тем более стран с развитой и диверсифицированной экономикой) менять линию своего поведения на мировой арене или во внутренней политике. Во многих случаях существует возможность их обхода или выбора альтернативных партнеров для экономического взаимодействия.

Тем не менее члены международного сообщества обязаны добиваться того, чтобы законные санкции, вводимые во исполнение резолюций Совета Безопасности ООН, соблюдались неукоснительно и в полной мере. Однако, как показывает наше исследование, для их успеха необходимо соблюдение определенных, по сути, технических условий. Санкции должны реализоваться эффективно. Необходимо тщательно отслеживать правильность и обязательность их применения. Они должны периодически подвергаться соответствующему анализу и пересмотру и быть в силе в течение ограниченного перио-

да времени, который необходим для достижения целей этих санкций. Они должны отменяться сразу же после того, как их цели были достигнуты.

Совет Безопасности ООН должен улучшить контроль за осуществлением и последствиями санкций, обеспечить, чтобы санкции осуществлялись подотчетным образом, регулярно делать обзор результатов такого мониторинга и разработать механизм для решения специфических экономических проблем, возникающих в результате применения санкций в соответствии с Уставом.

* * *

Санкции, прежде всего экономические, оказываются тяжелыми оковами для наименее развитых и других уязвимых экономик Африки. При этом негативный эффект проявляется, хотя и с разной интенсивностью, как в случаях наложения легитимных санкций СБ ООН, так и односторонних санкций стран Запада. Более того, выявлено, что опосредовано негативные последствия для экономик НРС возникают даже в случаях, когда санкции адресованы не законным властям страны, а действующим на ее территории лицам или группам лиц, включая террористические организации. Такие международные меры исподволь ограничивают для НРС возможности оптимального выбора партнеров по экономическому взаимодействию или инвесторов для финансирования проектов развития, поскольку многие потенциальные претенденты опасаются невольного нарушения тех или иных введенных ограничений и попадания в ходе взаимодействия на граждан страны, которые могут подпадать под категорию «аффилированные лица». В подобных ситуациях нарушение санкций еще будет усугубляться обвинением в «отмывании денег» и/или финансировании терроризма. Такая «санкционная осторожность», в частности, пагубно влияет на возможности развития трансфера технологий в НРС, поскольку эта чувствительная сфера подвергается особо пристальному контролю, а потенциальные участники попадают в зону риска из-за повышенного внимания со стороны компетентных ведомств ведущих мировых держав.

Экономические санкции, таким образом, фактически закрывают для уязвимых африканских экономик, в первую очередь для НРС, перспективы достижения Целей устойчивого развития ООН (ЦУР) точно также, как до 2015 г. они не позволили ни одной находившейся под санкциями стране Африки в полной мере достичь поставленных Целей развития тысячелетия ООН (ЦРТ).

Сказанное, конечно, не означает, что в отношении террористических организаций или их членов, базирующихся в НРС, санкционные

режимы не должны применяться. Речь идет о необходимости для международного сообщества и для СБ ООН как единственного легитимного источника санкционных ограничений выработать и внедрить специальные процедуры и механизмы контроля действия режима санкций, которые бы не создавали дополнительных обременений для и без того непростых условий развития НРС.

---

[1] Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. (1988) The theory of international economic sanctions: A public choice approach. *American Economic Review*, vol. 78, no. 4, pp. 768–793.

[2] Hufbauer G.C., Schott J., Elliott K.A., Oegg B. (2007) *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.

[3] Dizaji S.F., van Bergeijk P.A.G. (2013) Potential early phase success and ultimate failure of economic sanctions: A VAR approach with an application to Iran. *Journal of Peace Research*, vol. 50, no. 6, pp. 721–726.

[4] Pape R.A. (1997) Why economic sanctions do not work. *International Security*, vol. 22, no. 2, pp. 90–136.

[5] Bapat N.A., Clifton M.T. (2009) Multilateral versus unilateral sanctions reconsidered: A test using new data. *International Studies Quarterly*, vol. 53, no. 4, pp. 1075–1094.

[6] Kirshner J. (1997) The micro-foundations of economic sanctions. *Security Studies*, vol. 6, no. 3, pp. 32–64.

[7] Marinov N. (2005) Do economic sanctions destabilize country leaders? *American Journal of Political Science*, vol. 49, no. 3, pp. 564–576.

[8] Dizaji S.F., van Bergeijk P.A.G. (2013) Potential early phase success and ultimate failure of economic sanctions: A VAR approach with an application to Iran. *Journal of Peace Research*, vol. 50, no. 6, pp. 721–726.

[9] Yang J., Askari H., Forrer J., Zhu L. (2009) How do US economic sanctions affect EU's trade with target countries? *The World Economy*, vol. 32, no. 8, pp. 1223–1244.

[10] Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. (2007) Targeted sanctions: Motivating policy change. *Harvard International Review*, vol. 29, pp. 68.

[11] Caruso R. (2003) The impact of international economic sanctions on trade: An empirical analysis. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, vol. 9, no. 2, pp. 1554–1597.

[12] Neuenkirch M., Neumeier F. (2015) The impact of UN and US economic sanctions on GDP growth. *European Journal of Political Economy*, vol. 40, pt. A, pp. 110–125. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.09.001.

[13] Ibid.

[14] Широв А.А., Янтовский А.А., Потапенко В.В. (2015) Оценка потенциального влияния санкций на экономическое развитие России и ЕС. *Проблемы прогнозирования*. № 4, с. 3–16.

[15] Там же.

[16] Solt F. (2014) The Standardized World Income Inequality Database. *Working paper. SWIID* Version 5.0, October 2014. http://myweb.uiowa.edu/fsolt/papers/Solt2015a_pre.pdf (дата обращения 15.08.2021).

[17] Piketty Th. *Le capital au XXIe siècle*. Paris: Éditions du Seuil.

[18] Knoop T.A. (2020) *Understanding Economic Inequality: Bigger Pies and Just Deserts*. Edward Elgar Publishing.

[19] Pouchain D., Abeille-Becker C. et al. (2020) *Économie des inégalités*. Neuilly: Atlande DL.

[20] Alvaredo F., Gasparini (2015) Recent trends in inequality and poverty in developing countries. *Handbook of Income Distribution*, 2A, pp. 697–805.

[21] Cooper H.J. (1989) On income distribution and economic sanctions. *South African Journal of Economics*, vol. 57, no.1, pp. 14–20.

[22] Ibid.

[23] См. поробнее: Meade J. (1955) *Trade and Welfare*. London: Oxford University Press.

[24] *US imposes sanctions on Uganda for anti-gay law* (2014) *BBC News*. 19.06.2014. https://www.bbc.com/news/world-us-canada-27933051 (дата обращения 25.10.2020)/

[25] Neuenkirch M., Neumeier F. (2015) The impact of UN and US economic sanctions on GDP growth. *European Journal of Political Economy*, vol. 40, pt. A, pp. 110–125. DOI: https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2015.09.001.

[26] Butler D. (2013) Iran hit by drug shortage. *Nature*, vol. 504, no. 7478, pp. 15–16. DOI: https://doi.org/10.1038/504015a.

[27] Ahmadvand A., Arabi M., Ardalan A., Arhami M., Azizi M.H., Bahadori M., Baumgartner J., Beheshtian A., Djalalinia S., Doshmangir L., Haghdoost A.A., Haghshenas R., Hosseinpoor A.R., Islami F., Kamangar F., Khalili D., Madani K., Masoumi-Asl H., Mazyaki A., Mirchi A., Moradi E., Nayernouri T., Niemeier D., Omidvari A.H., Peykari N., Pishgar F., Qorbani M., Rahimi K., Rahimi-Movaghar A., Tehrani F.R., Rezaei N., Shahraz S., Takian A., Tootee A., Ezzati M., Jamshidi H.R., Larijani B., Majdzadeh R., Malekzadeh R. (2019) Iran in transition. *Lancet*, vol. 393, no. 10184, pp. 1984–2005. DOI: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)33197-0.

[28] Habibzadeh F. (2018) Economic sanction: A weapon of mass destruction. *Lancet*, vol. 392, no. 10150, pp. 816–817. DOI: https://doi.org/10.1016/S0140-6736 (18)31944-5.

[29] Kokabisaghi F. (2018) Assessment of the effects of economic sanctions on Iranians' right to health by using human rights impact assessment tool: A systematic review. *International Journal of Health Policy and Management*, vol. 7, no. 5, pp. 374–393. DOI: https://doi.org/10.15171/ijhpm.2017.147.

[30] Mohammadi D. (2013) US-led economic sanctions strangle Iran's drug supply. *Lancet*, vol. 381, no. 9863, p. 279. DOI: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13) 60116-6.

[31] Moret E.S. (2015) Humanitarian impacts of economic sanctions on Iran and Syria. *European Security*, vol. 24, no. 1, pp. 120–140. DOI: https://doi.org/ 10.1080/09662839.2014.893427.

[32] Palaniappa S. (2013) *Sanctions without humanitarian implications–An impossible feat*. Honors in the Major Thesis (HIM) 1990–2015, 1538, University of Central Florida. https://stars.library.ucf.edu/honorstheses1990-2015/1538 (дата обращения 29.08.2021).

[33] Peksen D. (2009) Better or worse? The effect of economic sanctions on human rights. *Journal of Peace Research*, vol. 46, no. 1, pp. 59–77. DOI: https://doi.org/ 10.1177/0022343308098404.

[34] Shahabi S., Fazlalizadeh H., Stedman J., Chuan L., Shariftabrizi A., Ram R. (2015) The impact of international economic sanctions on Iranian cancer healthcare. *Health Policy*, vol. 119, no. 10, pp. 1309–1318. DOI: https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2015.08.012.

[35] Takian A., Raoofi A., Kazempour-Ardebili S. (2020) COVID-19 battle during the toughest sanctions against Iran. *Lancet* vol. 395, no. 10229, pp. 1035–1036. DOI: https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)30668-1.

[36] Carucci A. (2000) *Environmental effects of economic sanctions: The Cuban experience*. Honors Theses, Paper 49, Colby College. https://digitalcommons.colby.edu/honorstheses/49 (дата обращения 29.08.2021).

[37] Fotourehchi Z. (2020) Are UN and US economic sanctions a cause or cure for the environment: Empirical evidence from Iran. *Environment, Development and Sustainability*, vol. 22, no. 6, pp. 5483–5501. DOI: https://doi.org/10.1007/s10668-019-00434-0.

[38] Jowkar H., Ostrowski S., Tahbaz M., Zahler P. (2016) The conservation of biodiversity in Iran: Threats, challenges and hopes. *Iranian Studies*, vol. 49, no. 6, pp. 1065–1077. DOI: https://doi.org/10.1080/00210862.2016.1241602.

[39] Lewis T., Madani K. (2016) End of sanctions may help Iran face an accelerating environmental crisis. *The Guardian*. 20.01.2016. https://www.theguardian.com/world/iran-blog/2016/jan/20/iran-end-of-sanctions-prompt-environmental-crisis (дата обращения 29.08.2021).

[40] Madani K., Hakim S. (2016) Iran: Reversing the environmental damages of sanctions. *Tehran Times*. 18.07.2016. https://www.tehrantimes.com/news/404354/Iran-Reversing-the-environmental-damages-of-sanctions (дата обращения 29.08.2021).

[41] Portela C. (2016) Are European Union sanctions “targeted”? *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, no. 3, pp. 912– 929. DOI: https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1231660.

[42] Soroosh N., Madani K. (2014) Every breath you take: The environmental consequences of Iran sanctions. *The Guardian*. 21.11.2014. https://www.theguardian.com/world/iran-blog/2014/nov/21/iran-environmental-consequences-of-sanctions (дата обращения 29.08.2021).

[43] Annual Report 2012 for Iran (Islamic Republic of). MENA (2012) *UNICEF*. https://www.unicef.org/about/annualreport/files/Iran_COAR_2012.pdf (дата обращения 29.08.2021).

[44] Madani K. (2019). The value of extreme events: What doesn't exterminate your water system makes it more resilient. *Journal of Hydrology*, vol. 575, pp. 269–272. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2019.05.049.

[45] Madani K. (2020) How International Economic Sanctions Harm the Environment. *Earth Future*, vol. 8, no. 12. DOI: https://doi.org/10.1029/2020EF001829.

[46] Madani K. (2019). The value of extreme events: What doesn't exterminate your water system makes it more resilient. *Journal of Hydrology*, vol. 575, pp. 269–272. DOI: https://doi.org/10.1016/j.jhydrol.2019.05.049.

[47] Madani K. (2020) How International Economic Sanctions Harm the Environment. Earth Future, vol. 8, no. 12. DOI: https://doi.org/10.1029/2020EF001829.

[48] UN Programmes of Action in support of LDCs. *UN*. http://unohrlls.org/about-ldcs/ (дата обращения 23.09.2021).

[49] Ibid.

[50] LDC Identification Criteria & Indicators. *UN*. https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-criteria.html (дата обращения 23.09.2021).

[51] Hufbauer G.C., Schott J., Elliott K.A., Oegg B. (2007) *Economic Sanctions Reconsidered*. Washington DC: Peterson Institute for International Economics.

[52] Facing Multiple Crises, Africa's Most Vulnerable Nations Call on International Community for Greater Support. *UN*. https://www.un.org/ohrlls/news/facing-multiple-crises-africa%E2%80%99s-most-vulnerable-nations-call-international-community-greater (дата обращения 23.09.2021).

[53] Impact of coronavirus (COVID-19) on projected real GDP growth in Ethiopia in 2019 and 2022. *Statista*. https://www.statista.com/statistics/1169870/impact-of-covid-19-on-projected-real-gdp-growth-in-ethiopia/ (дата обращения 11.11.2021).

[54] Eritrea GDP Annual Growth Rate Data (1991–2020) Forecast (2021–2023). *Tradingeconomics*. https://tradingeconomics.com/eritrea/gdp-growth-annual (дата обращения 11.11.2021).

[55] Democratic Republic of Congo (DRC) Overview. *World Bank*. https://worldbank.org/en/country/drc/overview (дата обращения 11.11.2021).

[56] Ibid.

[57] Facing Multiple Crises, Africa's Most Vulnerable Nations Call on International Community for Greater Support. *UN*. https://www.un.org/ohrlls/news/facing-multiple-crises-africa%E2%80%99s-most-vulnerable-nations-call-international-community-greater (дата обращения 23.09.2021).

[58] UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and Small Island Developing States. Landlocked Developing Countries. *UN*. https://www.un.org/special-rep/ohrlls/lldc/default.htm (дата обращения 23.09.2021).

[59] Faye M.L., McArthur J.W., Sachs J.D., Snow T. (2004) The Challenges Facing Landlocked Developing Countries. *Journal of Human Development*, vol. 5, no. 1, pp. 31–68.

[60] Human Development Index (HDI) Ranking (2020). Human Development Report 2020. *UN Development Programme*. http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking (дата обращения 23.09.2021).

[61] Шарова А.Ю. (2019) Влияние санкций на экономику стран, не имеющих выхода к морю (на примере ЦАР и Мали). *Ученые записки Института Африки РАН*. № 3(48), с. 49–63. DOI: 10.31132/2412-5717-2019-48-3-49-63.

[62] The United Nations Convention on the Law of the Sea. *UN*. https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/convention_historical_perspective.htm (дата обращения 21.07.2019).

[63] Deepjyoti C. (2018) Trade Embargo as a Geopolitical Tool: A Case of Nepal-India Trade Relations. *Polish Political Science Review*, vol. 6, pp. 50–67. DOI:10.2478/ppsr-2018-0004.

[64] Шарова А.Ю. (2019) Влияние санкций на экономику наименее развитых стран мира (на примере ДРК и Сомали). *Ученые записки Института Африки РАН*. № 4(49), с. 31–49. DOI: 10.31132/2412-5717-2019-49-4-31-49; Шарова А.Ю. (2019) Влияние санкций на экономику стран, не имеющих выхода к морю (на примере ЦАР и Мали). *Ученые записки Института Африки РАН*. № 3(48), с. 49–63. DOI: 10.31132/2412-5717-2019-48-3-49-63.

[65] Grauvogel J. (2014) Regional Sanctions against Burundi: A Powerful Campaign and Its Unintended Consequences. *GIGA Working Paper* No. 225. GIGA Research Unit: Institute of African Affairs. P.11.

[66] Basu A., Srinivasan K. (2002) Foreign direct investment in Africa: some case studies. *IMF Working Paper*, WP/02/61. International Monetary Fund.

[67] Africa Competitiveness Report 2000/2001. *World Economic Forum*. New York and Oxford: Oxford University Press.

[68] World Economic Outlook (2019). *International Monetary Fund (IMF)*. https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019 (дата обращения 19.08.2019).

[69] Employment by sector – ILO modelled estimates (2018). *International Labor Organization (ILO)*. https://ilostat.ilo.org/data/ (дата обращения 19.08.2019).

[70] World Development Indicators (2018). *The World Bank*. http://wdi.worldbank.org/table/4.2 (дата обращения 19.08.2019).

[71] The Observatory of Economic Complexity (OEC): Democratic Republic of the Congo. *MIT Media Lab*. https://oec.world/en/profile/country/cod/ (дата обращения 19.08.2019).

[72] Niobium (Columbium) and Tantalum Statistics and Information (2019) National Minerals Information Center, U.S. Geological Survey. https://www.usgs.gov/centers/nmic/niobium-columbium-and-tantalum-statistics-and-information (дата обращения 19.08.2019).

[73] МООНСДРК – фактологический бюллетень. *ООН*. https://peacekeeping.un.org/ru/mission/monusco (дата обращения 19.08.2019).

[74] Сидорова Г.М. Итоги президентских выборов 2018 г. в Демократической Республике Конго (2019) *Институт Африки РАН: актуальный комментарий*. https://www.inafran.ru/node/1831 (дата обращения 21.08.2019).

[75] Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 1533 (2004) по Демократической Республике Конго. *Совет Безопасности ООН*. https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/1533 (дата обращения 21.08.2019).

[76] DeWitt J.D., Chirico P.G., Bergstresser S.E., Clark I.E. (2018) The Central African Republic Diamond Database – A geodatabase of archival diamond occurrences and areas of recent artisanal and small-scale diamond mining. *U.S. Geological Survey Open-File Report 2018–1088*, 28 p. DOI: https://doi.org/10.3133/ofr20181088.

[77] Avoiding the Worst in Central African Republic (2017) Report No. 252 / Africa. *International Crisis Group*. 28.09.2017. https://www.crisisgroup.org/africa/central-africa/central-african-republic/253-avoiding-worst-central-african-republic (дата обращения 23.09.2021).

[78] World Economic Outlook (2019). *International Monetary Fund (IMF)*. https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019 (дата обращения 09.07.2019).

[79] Gold mine production (2019) *GoldHub*. https://www.gold.org/goldhub/data/historical-mine-production (дата обращения 10.07.2019).

[80] Республика Мали. *Министерство иностранных дел РФ*. http://www.mid.ru/ru/maps/ml/?currentpage=main-country (дата обращения 11.07.2019).

[81] The Observatory of Economic Complexity (OEC): Mali. *MIT Media Lab*. https://atlas.media.mit.edu/ru/profile/country/mli/ (дата обращения 11.07.2019).

[82] МИНУСМА – фактологический бюллетень. *ООН*. https://peacekeeping.un.org/ru/mission/minusma (дата обращения 11.07.2019).

[83] Комитет Совета Безопасности, учрежденный резолюцией 2374 (2017) по Мали. *Совет Безопасности ООН*. https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/2374 (дата обращения 11.07.2019).

[84] More than 130 Fulani massacred as ethnic and jihadist violence escalates in Mali (2019) *France24*. 23.03.2019. https://www.france24.com/en/20190323-mali-100-fulani-herders-massacred-donzo-ogossagou-ethnic-violence (дата обращения 12.07.2019).

[85] Ahmed B. (2019) Militia head refutes his group responsible for Mali massacre. *Associated Press*. 25.03.2019. https://www.apnews.com/13ac5c60aca4442fba62d831a81ce7b9 (дата обращения 12.07.2019).

[86] Корендясов Е.Н., Шарова А.Ю. (2018) Президентские выборы в Мали: выборы без выбора? *Институт Африки РАН: актуальный комментарий*. https://www.inafran.ru/node/1792 (дата обращения 11.07.2019).

[87] World Economic Outlook (2019). *International Monetary Fund (IMF)*. https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/03/28/world-economic-outlook-april-2019 (дата обращения 25.07.2019).

[88] Somalia Country Report No. 18/212 (2018) *International Monetary Fund (IMF)*. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/06/Somalia-Second-and-Final-Review-Under-the-Staff-Monitored-Program-and-Request-for-a-New-46060 (дата обращения 25.07.2019).

[89] The Observatory of Economic Complexity (OEC): Somalia. *MIT Media Lab*. https://oec.world/en/profile/country/som/ (дата обращения 26.07.2019).

[90] Somalia Country Report No. 18/212 (2018) *International Monetary Fund (IMF)*. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/06/Somalia-Second-and-Final-Review-Under-the-Staff-Monitored-Program-and-Request-for-a-New-46060 (дата обращения 25.07.2019).

[91] The Observatory of Economic Complexity (OEC): Somalia. *MIT Media Lab*. https://oec.world/en/profile/country/som/ (дата обращения 26.07.2019).

[92] Somalia Country Report No. 18/212 (2018) *International Monetary Fund (IMF)*. https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/06/Somalia-Second-and-Final-Review-Under-the-Staff-Monitored-Program-and-Request-for-a-New-46060 (дата обращения 25.07.2019).

[93] Мезенцев С.В. (2017) Президентские выборы в Сомали. Обстановка в стране и прогнозы ее развития. *Институт Африки РАН: актуальный комментарий*. https://www.inafran.ru/node/1336 (дата обращения 30.07.2019).

[94] Комитет Совета Безопасности, в соответствии с резолюцией 751 (1992) по Сомали. *Совет Безопасности ООН*. https://www.un.org/securitycouncil/ru/sanctions/751 (дата обращения 30.07.2019).

[95] Zimbabwe: Council adopts conclusions and renews its arms embargo and targeted assets freeze against one company (2020) *European Council*. 17.02.2020. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/02/17/zimbabwe-council-adopts-conclusions-and-renews-its-arms-embargo-and-targeted-assets-freeze-against-one-company/ (дата обращения 06.09.2021).

[96] Hanke S.H. (2008) R.I.P. Zimbabwe Dollar. *Cato Institute*. https://www.cato.org/zimbabwe; Zimbabwe. *International Monetary Fund (IMF)*. https://www.imf.org/en/Countries/ZWE (дата обращения 23.09.2021).

[97] Ibid.

[98] Zimbabwe. *International Monetary Fund (IMF)*. https://www.imf.org/en/Countries/ZWE#countrydata (дата обращения 04.10.2021).

[99] GDP growth (annual%) – Zimbabwe. *The World Bank* Data. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=ZW&start=1961&view=chart (дата обращения 04.10.2021).

[100] GDP (current US $). *The World Bank* Data. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=ZW (дата обращения 04.10.2021).

[101] GDP, PPP (current international $) – Zimbabwe. *The World Bank* Data. https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.CD?end=2020&locations=ZW&start=1961&view=chart (дата обращения 04.10.2021).

[102] Zimbabwe. *International Monetary Fund (IMF)*. https://www.imf.org/en/Countries/ZWE#countrydata (дата обращения 04.10.2021).

[103] Ibid.

[104] Zmbabwe Staff Report for the 2017 Article IV Consultation – Debt Sustainability Analysis (2017) *International Monetary Fund (IMF)*. 19.06.2017. https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/pdf/2017/dsacr17196.pdf; General Government Debt. *OECD Data*. https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm; Sao Tome and Principe – 89.5%: The island nation, which has less than 200,000 citizens and a GDP of $350 million, is at “high risk of debt distress” according to IMF and must implement austerity measures to combat this. *Insider*. http://uk.businessinsider.com/countries-with-the-worlds-highest-level-of-debt-2017-6/#22-sao-tome-and-principe-895-the-island-nation-which-has-less-than-200000-citizens-and-a-gdp-of-350-million-is-at-high-risk-of-debt-distress-according-to-imf-and-must-implement-austerity-measures-to-combat-this-2 (дата обращения 23.09.2021).

[105] Grennes T., Caner M., Koehler-Geib F. (2013) Finding the Tipping Point – When Sovereign Debt Turns Bad. *Policy Research Working Papers*. DOI: https://doi.org/10.1596/1813-9450-5391. https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5391 (дата обращения 23.09.2021).

[106] List of products imported by Zimbabwe. *ITC Trade Map*. https://www.trademap.org/Product_SelCountry_TS.aspx?nvpm=1%7c716%7c%7c%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1 (дата обращения 04.10.2021).

[107] General profile: Zimbabwe. *UNCTAD Stat*. http://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/716/index.html; World Investment Report (2021). *UNCTAD*. https://unctad.org/topic/investment/world-investment-report; Country Fact Sheet: Zimbabwe. *UNCTAD*. https://unctad.org/system/files/non-official-document/wir_fs_zw_en.pdf; World Investment Report (2020). *UNCTAD*. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_en.pdf (дата обращения 04.10.2021).

[108] Impact on Zimbabwe and the region of the unilateral sanctions imposed by the United States of America and the European Union (2019) *Ministry of Foreign Affairs and International Trade*. 15.10.2019. http://www.zimfa.gov.zw/index.php/component/k2/item/49-impact-on-zimbabwe-and-the-region-of-the-unilateral-sanctions-imposed-by-the-united-states-of-america-and-the-european-union (дата обращения 23.09.2021).

[109] Major Macro Economic Indicators: Zimbabwe. *Coface for Trade*. https://coface.com/Economic-Studies-and-Country-Risks/Zimbabwe (дата обращения 23.09.2021).

[110] Impact on Zimbabwe and the region of the unilateral sanctions imposed by the United States of America and the European Union (2019) *Ministry of Foreign Affairs and International Trade*. 15.10.2019. http://www.zimfa.gov.zw/index.php/ component/k2/item/49-impact-on-zimbabwe-and-the-region-of-the-unilateral-san-ctions-imposed-by-the-united-states-of-america-and-the-european-union (дата обращения 23.09.2021).

[111] Ibid.

[112] Ibid.

[113] Алешин К.А. (2018) Экономика Зимбабве в фокусе внимания ТНК развивающихся стран. *Гуманитарные аспекты международных отношений в Африке*. *Материалы XVII Всероссийской школы молодых африканистов, г. Москва, 27–28 ноября 2019 г.*, *с. 237–241.* С. 239.

[114] Там же.

[115] «Дарвендейл» – платиновый рудник мирового класса. *Vi Holding*. http://www.viholding.com/projects/great-dyke-investments (дата обращения 11.07. 2021).

[116] Там же.

[117] Алешин К.А. (2018) Экономика Зимбабве в фокусе внимания ТНК развивающихся стран. *Гуманитарные аспекты международных отношений в Африке*. *Материалы XVII Всероссийской школы молодых африканистов, г. Москва, 27–28 ноября 2019 г.*, *с. 237–241.* С. 239.

[118] Turak N. (2018) Zimbabwe is ‘open for business,’ new president Emmerson Mnangagwa tells Davos. *CNBC*. 24.01.2018. https://www.cnbc.com/2018/01/24/ zimbabwe-is-open-for-business-new-president-emmerson-mnangagwa-tells-davos.html (дата обращения 11.09.2019).

[119] Tendi B.-M. (2018) Emmerson Mnangagwa’s Zimbabwe Is Old Wine in a New Bottle. *Foreign Policy*. 08.08.2018. https://foreignpolicy.com/2018/08/08/emmerson-mnangagwas-zimbabwe-is-old-wine-in-a-new-bottle-zanu-pf-mugabe-mdc-chamisa-chiwenga-army/# (дата обращения 11.09.2019).

[120] *SIPRI Yearbook 1987. World Armaments and Disarmament*. NewYork: Oxford University Press. P. xxvii.

[121] Communiqué du ministère des affaires étrangères, en date du 9 octobre 1987, sur la visite de M. Pik Botha en France et son entretien avec le ministre des affaires étrangères. *Republique Française*. https://www.vie-publique.fr/discours/128383-affaires-etrangeres-09101987-visite-de-pik-botha-en-france (дата обращения 11.09.2021).

[122] *Newsletter on the Oil Embargo against South Africa 1987*. № 8, pp.2–4.

[123] Baley M. (1995) Enforcing Oil Sanctions: A Comparison of the Rhodesian and South African Embargoes. In: *Embargo: Apartheid's Oil Secrets Revealed* (eds. R. Hengeveld, J. Rodenburg). Amsterdam: Amsterdam University Press.

[124] Donovan J. (2012) The Neptune Strategy: Shell Propped up Apartheid in South Africa. *Royal Dutch Shell*. https://royaldutchshellplc.com/2012/11/26/the-neptune-strategy-shell-propped-up-apartheid-in-south-africa/ (дата обращения 11.09.2021).

[125] Becker C.M. (1988) The Impact of Sanctions on South Africa and Its Periphery. *African Studies Review*, vol. 31, no. 2, pp. 61-88. DOI: https://doi.org/10.2307/524419.

[126] Südafrika: Keine Sorge. Sanktionen der USA, Gegensanktionen Südafrikas: Der Apartheidstaat glaubt, mit dem Wirtschaftsboykott fertig zu warden (1986) *Der Spiegel,* no. 42. 12.10.1986, pp. 198–200.

[127] Becker C.M. (1988) The Impact of Sanctions on South Africa and Its Periphery. *African Studies Review*, vol. 31, no. 2, pp. 61-88. DOI: https://doi.org/10.2307/524419.

[128] Резолюция 232(1966) от 16 декабря 1966 г. *Совет безопасности ООН*. https://undocs.org/ru/S/RES/232(1966) (дата обращения 12.09.2021).

[129] La Liberation. Paris. 28 fevrier 1968.

[130] Burundi Under Siege (1998) *International Crisis Group*. 28.04.1998. https://www.refworld.org/docid/3ae6a6d30.html (дата обращения 28.09.2021).

[131] Ibid.

[132] Ibid.

[133] Ibid.

[134] Ibid.

[135] Россия ввела санкции против глав Европарламента и прокуратуры Берлина (2021) *РБК*. 30.04.2021. https://www.rbc.ru/politics/30/04/2021/608c1d7a9a7947de27f34802 (дата обращения 11.09.2021).

[136] Россия ввела санкции против главы ФБР и директора бюро тюрем США (2021) *РБК*. 16.04.2021. https://www.rbc.ru/politics/16/04/2021/6079c69f9a7947681671c31d (дата обращения 11.09.2021).

[137] Россия ввела персональные санкции против нескольких граждан Британии (2021) *РИА Новости*. 09.08.2021. https://ria.ru/20210809/sanktsii-1745105029.html (дата обращения 11.09.2021).

[138] РСМД: Обзор международной санкционной политики – Март 2020 (2021) *Национальная ассоцияация нефтегазового сервиса*. 08.04.2021. https://nangs.org/analytics/rsmd-obzor-mezhdunarodnoj-sanktsionnoj-politiki (дата обращения 11.07.2021).

[139] Закон КНР «О противодействии ннностранным санкциям» от 10 июня 2021 г. *Chinalaw. Center*. https://chinalaw.center/constitutional_law/china_anti_foreign_sanctions_law_2021_russian/ (дата обращения 11.07.2021).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема использования санкций в современных международных отношениях в последние два десятилетия стала особенно актуальной. По мнению многих исследователей и аналитиков, сверхинтенсивное использование США, ЕС и рядом других акторов мировой политики и экономики этого инструмента для достижения своих стратегических, тактических и даже оперативных целей свидетельствует о серьезном расстройстве правового баланса в мироустройстве, сложившемся после окончания Холодной войны. Опьянение от иллюзии воцарения однополярного мира и «конца истории» способствовало безудержному размыванию в нем устоявшихся и по сей день никем не отмененных фундаментальных правовых основ международных отношений. Дело подобным образом, ведут не, как писал Ф. Фукуяма[1], к «концу истории», а к «концу международного права». Его коллективный Запад пытается подменить миром, основанным на диктуемых им правилах и понятиях, которые представляются им в качестве «демократических».

В этом контексте, по мнению авторов, со времени окончания Холодной войны Западом целенаправленно размывается водораздел между легитимными санкциями, вводимыми в соответствии с резолюциями Совета Безопасности ООН для поддержания международной безопасности и правопорядка, с одной стороны, и санкциями, налагаемыми США и их союзниками в интересах достижения собственных геополитических или экономических целей, с другой.

В техническом плане это смешение облегчается тем, что имплементация и первых, и вторых непосредственно осуществляется национальными правительствами и уполномоченными ими компетентными органами. То есть, например, реальным исполнением санкционных требований СБ ООН в США ведает *OFAC* – Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов, которое для этого заносит перечисленные в списках СБ ООН лица и организации в соответствующие национальные санкционные реестры. То же самое ведомство реализует положения актов, инициируемых правительством

США об односторонних санкциях Вашингтона в отношении стран, организаций и физических лиц, и заносит их имена и названия в те же списки. Сходный механизм действует и в других странах мира. Все санкционные списки с технической точки зрения являются национальными. Просто в них интегрировано и поименное содержание списков СБ ООН.

Все легитимные (ооновские) санкции не являются в юридическом смысле правовыми нормами прямого действия, а *de facto* и *de jure* реализуются как нормы национального права, введенные правительствами суверенных государств-членов ООН во исполнение решений Совета Безопасности, причем согласно букве Резолюций СБ ООН, обычно – во исполнение даже не его «требований», а лишь его «призыва» к странам-членам Всемирной Организации.

Другими словами, в операционно-прикладном плане для национальных ответственных органов после внесения тех или иных объектов в санкционный список не существует разницы между санкциями СБ ООН, органов межгосударственных объединений (например, Совета ЕС) или национальных правительств – они все в равной мере обязательны к исполнению, а по технике и форме исполнения идентичны санкциям, введенным собственной страной, поскольку вливаются в тело его законодательства.

Другим примером размывания устоявшихся правовых норм и подмены понятий в рамках санкционной практики является поступательное движение ведущих стран Запада в сторону стирания водораздела между санкциями как коллективными мерами, используемыми мировым сообществом, для обеспечения международной безопасности и/или для принуждения к исполнению норм международного права, с одной стороны, и схожими по внешней форме и технике применения действиям, относящимся к сфере внешнеэкономической политики страны-инициатора и обеспечения (внешне)экономических интересов ее субъектов. Здесь ярким примером может служить бурный поток американских санкций в связи со строительством и запуском Россией подводного газопровода «Северный поток-2», соединившего по дну Балтийского моря Россию и Германию. Экономическими соображениями объясняются и санкции США и отдельных их союзников в отношении некоторых быстро развивавшихся компаний КНР – конкурентов американских корпораций.

Зачастую страны Запада именуют экономическими санкциями чрезвычайные силовые инструменты своей внешнеэкономической политики, лежащие, в зависимости от их конкретного наполнения, в области жесткого протекционизма или экономической агрессии – торговые и трансфертные эмбарго, бойкоты и «драконовские меры» внеш-

неторгового и финансового контроля. В строгом смысле, по своему содержанию, это экстремальные форматы торговых или инвестиционных барьеров, т.е. наиболее жесткие нетарифные (чаще), либо тарифные (реже) ограничения, которые их инициаторы таковыми называть не хотят в силу имеющихся у них международных обязательств (например, правил ВТО) или по пропагандистским соображениям.

В отношении стран Африки, их организаций и граждан в настоящее время действуют как санкции, введенные во исполнение резолюций СБ ООН, так и другие санкции, принятые Африканским Союзом, субрегиональными объединениями государств континента (например, ЭКОВАС), внеконтинентальными коллективными международными акторами (ЕС) и отдельными государствами (в частности, США, Великобританией, отдельными странами ЕС, Канадой, Швейцарией и др.).

Помимо страновых санкционных списков многие африканские граждане, компании, организации, политические структуры и движения включены в различные санкционные программы нестранового наименования, относящиеся к преследованию террористических организаций, нарушениям прав человека, противодействию санкционной или иной политики США и ЕС. Эти списки также подвижны и относительно часто меняются. С их учетом в настоящее время более двадцати стран Африки прямо или косвенно затронуты различными санкционными режимами.

Хотя в отношении некоторых стран Африки имеются примеры применения «комплексных/всеобъемлющих» санкций (например, в отношении ЮАР – *The Comprehensive Anti-Apartheid Act* 1986; Ливии – *Iran and Libya Sanctions Act 1996* со стороны США), в большинстве случаев использовались так называемые выборочные, или селективные санкции, которые касаются конкретных лиц, компаний или организаций и предусматривают не сплошные, а избирательные ограничения, например, на поставки оружия в страну или определенным силам в ней, на инвестирование в какую-то отрасль или на поддержание экономических отношений с неким предприятием. В отношении определенных лиц или их групп могут действовать визовые ограничения, запреты на въезд в ряд стран, арест имущества, банковских счетов и т.д. Хотя эти санкции не охватывают все отрасли экономики страны или всех юридических или физических лиц, они именуются страновыми, поскольку инициатор санкций увязывает их введение с событиями или сложившимся положением в конкретной стране (нарушение в ней прав человека, геноцид, военные перевороты, агрессия в отношении других стран и т.п.).

Всего под санкциями СБ ООН и «односторонними» санкциями США, ЕС и других стран Запада в настоящее время находится около

десятка стран Африки. Их количество довольно часто меняется. Только за время предредакционной подготовки этой книги одна страна покинула санкционные списки, а две были в них включены.

В числе конкретных санкционных запретов после окончания Холодной войны эмбарго на поставки оружия было наиболее часто применяемой санкционной мерой, особенно в случае введения санкционного режима в связи с конфликтами в Африке (в 89% случаев). В случаях, когда в отношении страны принимались разные санкции (или принимались не один раз без снятия предыдущих или вводились в несколько раундов), то запрет на поставки оружия часто является первым видом вводимых санкций. В то же время этот вид санкций в случае, когда он применяется изолированно и не сопровождается иными мерами интернационального воздействия, считается наименее эффективным.

Большинство адресных санкций применяются в сочетании с другими санкционными мерами. Следующей после оружейного эмбарго наиболее часто применяемой мерой являются запреты на поездки (69% случаев). За ними по частоте применения в отношении стран Африки следует замораживание активов (66%). Запреты на поездки часто используются в сочетании с замораживанием активов (73% случаев). Санкции в отношении торговли определенными товарами применялись в 40% случаев и почти всегда в привязке к ситуациям какого-либо вооруженного конфликта в Африке (77%). Транспортные санкции вводились в 23% случаев. Дипломатические ограничения сейчас используются относительно редко (10%), также как запреты на ввоз предметов, связанных с распространением ОМП (11%) и финансовые ограничения (6%). Вводились также «сырьевые санкции», например, касавшиеся добычи и торговли алмазами (в отношении Либерии, Сьерра-Леоне, Анголы, Кот-д'Ивуара), нефтью (Ливии, Анголы, Сьерра-Леоне), поставок древесного угля (Сомали), древесины (Либерии).

Африканский союз (АС) применяет санкции в отношении государств-членов с 2003 г. По состоянию на июнь 2021 г. АС 21 раз вводил санкции против шестнадцати своих стран-членов. Этим он сильно отличается от своей предшественницы – Организации Африканского Единства (ОАЕ). Политическая доктрина общеафриканского объединения наций постепенно трансформировалась от приоритета принципа укрепления и защиты национального суверенитета каждого из членов к коллективному вмешательству во внутренние дела (в основном в конфликты) той или иной страны. Совет мира и безопасности (СМБ) Африканского Союза с 2003 г. неизменно реагирует на «неконституционные изменения правительства» в странах-членах, в большинстве

случаях вводя санкции в форме воспрещения участия «незаконных властей» в работе органов и заседаниях АС. Правда, в мае 2021 г. в результате отсутствия согласия по этому вопросу СМБ не стал вводить санкции «в связи с неконституционной сменой власти в Чаде», чем создал прецедент нарушения принципа неотвратимости наказания своих «провинившихся» членов.

В то же время африканские международные организации – и панафриканские ОАЕ/АС, и субрегиональные объединения, такие, например, как ЭКОВАС, Восточноафриканское Сообщество (ВАС), ИГАД, в некоторых случаях вводили и вводят свои ограничительные меры, которые хотя, не именуются санкциями, но содержательно близки, а иногда идентичны им – эмбарго на поставки оружия, транспортный бойкот, запрет экспорта и импорта определенных товаров и т.д. Основанием для применения таких мер обычно является не просто незаконная смена власти, а обострение вооруженного конфликта, наличие ситуации гуманитарной катастрофы в результате действий одной или обеих сторон конфликта и т.д. Примеры таких *de facto* санкционных решений имели место в период геноцида в Руанде и Бурунди, военных действий в странах Гвинейского залива, в связи с конфликтами в районе Великих озер.

Санкции наносят огромный ущерб экономикам и социальному развитию, причем не только стран, в отношении которых они введены, но почти всегда и соседних с ними африканских государств, и их более удаленных экономических, прежде всего торговых партнеров.

Из включенных на начало сентября 2021 г. 45 наименее развитых по критериям ООН стран мира (НРС) 31 находилась в Африке. В отношении 8 из последних действовали страновые санкции США и ЕС, а компании, организации и физические лица 16 НРС подвергались санкциям в рамках нестрановых программ. В нестрановых списках находятся также лица и организации из всех стран Северной Африки, не входящих в число НРС.

Несмотря на внешний антураж целевых (таргетированных) «санкций», направленных против «плохих парней» и их сообщников, в условиях массовой бедности и недостаточно развитых и диверсифицированных экономик Африки такого рода действия неизбежно сужают возможности экономического и технологического развития африканских государств. Помимо прямого ущерба от запретов на поставки тех или иных товаров и услуг, усложнения и чрезмерной бюрократизации разрешительных и оформительских процедур внешнеэкономической деятельности для стран Африки, скованных «санкционными цепями» из-за возросших опасений третьих стран и контрагентов попасть под штрафы или иные наказания, в случае непреднамеренного нарушения

ограничений или неожиданного ужесточения подходов санкционеров, резко сужаются возможности экономического взаимодействия с зарубежными партнерами даже в областях, формально не подпадающих под регуляторные рестрикции.

Экономические санкции особенно негативно отражаются на научном и технологическом сотрудничестве, поскольку это области сложного и комплексного взаимодействия, почти всегда предполагающие участие третьих сторон в качестве субподрядчиков или поставщиков пусть и незначительного количества, но зачастую критически необходимых деталей, компонентов и материалов.

Огромной проблемой является факт сохранения действия санкций в отношении развивающихся стран даже в условиях распространения пандемии COVID-19. Для борьбы с пандемией COVID-19 особое значение имеет возможность доставлять гуманитарную помощь в любую точку мира независимо от нахождения страны-адресата, правящего в ней режима или конечного получателя в санкционном списке.

С призывом об отмене, временной приостановке или облегчении условий санкций в период пандемии к международному сообществу обратились руководители стран-объектов рестриктивных мер, главы государств и правительств ряда стран мира, включая Российскую Федерацию, Всемирную Организацию Здравоохранения и ООН.

В середине марта 2020 г. верховный комиссар ООН по правам человека Мишель Бачелет призвала ослабить или приостановить санкции в отношении ряда государств, пострадавших от пандемии коронавируса. Комиссар конкретно упомянула о санкциях в отношении Ирана, Венесуэлы, Кубы, Зимбабве и КНДР. По ее мнению, исключения, которые предусмотрены в санкциях для поставки продукции гуманитарного назначения, должны трактоваться широко, а разрешение на поставки медицинского оборудования должно предоставляться «быстро и гибко». Чуть позднее Генеральный секретарь ООН А. Гуттериш направил письмо лидерам стран Группы двадцати (*G20*) с призывом снять действующие в отношении других стран санкции для борьбы с пандемией коронавируса, обратиться к вопросу о запретительных тарифах, квотах, мерах нетарифного регулирования и ограничениях на передвижение, которые могут повлиять на поставки медицинского оборудования, лекарств и других товаров, необходимых для борьбы с эпидемией[2].

Известно, что из-за пандемии многие сферы государственного управления и общественной жизни прекратили свою деятельность, однако открытым остается вопрос о работе механизма односторонних санкций в карантин: продолжают ли они действовать или же существует тенденция к их постепенной отмене для смягчения послед-

ствий вируса? Россией был подготовлен проект декларации о солидарности в борьбе с коронавирусом, предусматривающий отказ от торговых войн и применения односторонних санкций. Проект был предложен на рассмотрение Генеральной Ассамблеи ООН, однако не был принят.

В интересах успешной борьбы с пандемией коронавируса и ее экономическими последствиями Россия предложила построить так называемые «зеленые коридоры» свободные от торговых войн и санкций, прежде всего для движения товаров первой необходимости, продовольствия, лекарств, средств индивидуальной защиты, востребованных именно для борьбы с COVID-19. Выступая в сентябре 2020 г. в рамках видеообращения на 75-й сессии Генассамблеи ООН президент России В.В. Путин заявил, что для того чтобы мировая экономика перешла к росту после пандемии коронавируса, следует отменить нелегитимные санкции, торговые барьеры и запреты. Он отметил, что «расчистка, освобождение мировой торговли от барьеров, запретов, ограничений, нелегитимных санкций могли бы стать хорошим подспорьем для восстановления глобального роста, сокращения безработицы»[3].

Однако, судя по всему, страны Запада намерены и впредь использовать санкции в своих геополитических и экономических целях. Как отмечают аналитики, «санкции уже потеряли привязку к четким международным правилам и процедурам, вернувшись в логику национального эгоизма и продвижения интересов отдельных стран»[4]. Они, видимо, сохранятся в качестве реалии международных отношений на длительную перспективу. Это означает, что государствам и народам необходимо учиться жить в условиях их существования и совместно создавать экосистемы, нейтрализующие их губительные последствия.

Говоря о перспективах использования санкций в международных отношениях постковидного мира, следует констатировать, что практика широкого применения экономических санкций является в условиях волатильности баланса сил в современном мире одним из якорей современной американской внешней политики, позволяющим сдерживать конкурентов и сохранять привязку к себе партнеров и союзников.

В мире, в котором возможности использования военных методов достижения своих целей неуклонно сужаются ввиду все большей деструктивной силы имеющихся арсеналов вооружений, задействование которых означало бы неизбежную катастрофу и для побежденного, и для потенциального победителя, экономические санкции быстро становятся предпочтительным политическим инструментом США и их союзников. В меняющемся постковидном мире под контролем и

в распоряжении стран Запада все еще остается значительная часть механизмов мировых взаимосвязей, ими все еще контролируются ключевые узлы системных зависимостей, организующих миропорядок и международные экономические отношения. В этих условиях санкции для них – наиболее удобный, гибкий и эффективный инструмент, позволяющий без излишних издержек перерезать своим конкурентам или странам, воспринимаемым в качестве противников, прежде всего восходящим державам, эти связи и блокировать системообразующие узлы, важные для роста и распространения влияния последних.

Одновременно, тем не менее, санкции остаются важным инструментом, использование которого предусмотрено Уставом ООН в рамках усилий членов мирового сообщества по поддержанию международного мира и безопасности без применения силы. Для того, чтобы санкции выполняли эту предусмотренную основополагающим документом главной международной организации функцию, необходимо, чтобы санкции были точно направлены на достижение ясных целей и имели именно такой характер, который определен Советом Безопасности. Не менее важно обеспечить, чтобы санкции осуществлялись такими методами, которые исключали перекосы в балансе между эффективным достижением желаемых целей и возможными негативными последствиями, включая социально-экономические и гуманитарные последствия, для населения и третьих государств.

Совету Безопасности ООН, единственному легитимному органу, вводящему международные санкции, важно последовательно добиваться делигитимации произвольных и односторонних санкционных решений международных акторов, пытающихся незаконно использовать механизм санкций в своих гегемонистских целях. Настоятельно необходимо выработать и неукоснительно соблюдать специальные процедуры и механизмы текущего мониторинга за социально-экономическими последствиями режима санкций для широких масс населения в стране-объекте и своевременно реагировать на резкое его ухудшение вплоть до временной приостановки действия санкционного режима в критических и чрезвычайных ситуациях. Оставаясь важным инструментом в руках Совета Безопасности ООН, санкции не должны превращаться в оковы и цепи, сдерживающие социально-экономическое развитие народов африканских государств и других стран мира.

---

[1] См.: Фукуяма Ф. (2007) *Конец истории и последний человек*. М.: АСТ, 2007. (ориг. изд. Francis Fukuyama. *The End of History and the Last Man.* Free Press, 1992).

[2] Генсек ООН призвал G20 отменить санкции для борьбы с коронавирусом (2020) ТАСС. 24.03.2020. https://tass.ru/obschestvo/8067897 (дата обращения 05.11.2020).

[3] 75-я сессия Генеральной Ассамблеи ООН (2020) *Президент России*. 22.09.2020. http://www.kremlin.ru/events/president/news/64074 (дата обращения 05.09.2021).

[4] Тимофеев И. COVID-19 и политика санкций (2020) РСМД. 10.10.2020. https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/covid-19-i-politika-sanktsiy/ (дата обращения 05.08.2021).

СПИСОК ЦИТИРУЕМОЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ, ИЗДАННОЙ В СССР И РОССИИ

Абрамова И.О., Фитуни Л.Л. (2018) Африканский сегмент многополярного мира: динамика геостратегической значимости. *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 62, № 12, с. 5–14. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-12-5-14.

Алешин К.А. (2018) Экономика Зимбабве в фокусе внимания ТНК развивающихся стран. *Гуманитарные аспекты международных отношений в Африке. Материалы XVII Всероссийской школы молодых африканистов, г. Москва, 27–28 ноября 2019 г.* С. 237–241.

Андреева Л.А. (2016) Афрохристианская и афроисламская цивилизационные идентичности в Тропической Африке. *Социальные исследования*. № 2, с. 19–31.

Андреева Л.А. (2016) Христианская религиозность в Африке в начале XX века в цивилизационном аспекте. *Цивилизационные альтернативы Африки*. М.: Институт Африки РАН.

Ашин Г.К. (2010) *Элитология: история, теория, современность*. М.: МГИМО-Университет.

Белезин А.С., Мазов С.В., Филатова И.И. (ред.) (2016) *Черная Африка: прошлое и настоящее*. Учебное пособие по Новой и Новейшей истории Тропической и Южной Африки. М.: Русский фонд содействия образованию и науке.

Белов В.Б. (отв. ред.) (2018) *Защита государственного суверенитета – опыт Евросоюза и европейских стран*. М.: «Весь мир».

Букуру Ж.Б. (2018) Эволюция взаимодействия Международного уголовного суда и африканских стран. *Журнал российского права*. № 1, с. 146–156.

Васильев А.М., Потапов А.А. (2002) Конфликты в Африке. *Страны Африки* (ред. И.О. Абрамова, А.М. Васильев). С. 48–59. М.: Институт Африки РАН.

Волеводз А.Г. (2009) Международное уголовное правосудие: от идеи к современной системе. *Вестник МГИМО-Университета*. № 2, с. 55–68.

Горяинов С.А. (2018) *Секретные алмазы Сталина*. М.: ООО «Алгоритм».

Григорян Г.Р. (2019) Методологические основы оценки результативности применения внешнеэкономических санкций. *Экономические отношения*. № 4, с. 2793–2804.

Давидсон А.Б. (2020) Перелом в судьбе Африки. К 60-летию «года Африки». *Новая и новейшая история*. № 3, с. 130–137. DOI: 10.31857/S01303864 0009148-0.

Денисов А.В., Урнов А.Ю. (2010) СССР и деколонизация Африки. *Азия и Африка сегодня*. № 12, с. 15–20.

Денисова Т.С. (2016) *Тропическая Африка: эволюция политического лидерства*. М.: Институт Африки РАН.

Захаров И.А. (2020) *География религий: трансформация конфессионального пространства Африки*. М.: Институт Африки РАН.

Захаров И.А., Горохов С.А., Дмитриев Р.В. (2020) Роль религиозного фактора в формировании конфликтных зон в Африке. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле*. № 4, с. 640–653. DOI: https://doi.org/10.21638/spbu07.2020.402.

Захаров И.А., Горохов С.А., Дмитриев Р.В. (2020) Трансформация конфессионального пространства Африки в XX – начале XXI веков. *Известия Российской академии наук. Серия географическая*. Т. 84, № 3, с. 359–368. DOI: https://doi.org/10.31857/S2587556620030127.

Камаровский Л.А., Ульницкий В.А. (1908) *Международное право*. М.: Университетская типография.

Кассае Ныгусие В.М., Ивкина Н.В. (2020) Особенности политического развития Африки в постколониальный период. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: международные отношения*. Т. 20, № 1, с. 22–38. DOI: https://doi.org/10.22363/2313-0660-2020-20-1-22-38.

Кешнер М.В. (2015) *Экономические санкции в современном международном праве*. М.: Проспект.

Кожевников К.К. (2014) *Демократия и международное право: иллюзия или реальность?* М.: «Юрист».

Кокошин А.А. (2006) *Реальный суверенитет в современной мирополитической системе*. М.: Европа.

Корендясов Е.Н., Шарова А.Ю. (2018) Президентские выборы в Мали: выборы без выбора? *Институт Африки РАН: актуальный комментарий*. https://www.inafran.ru/node/1792 (дата обращения 11.07.2019).

Крицкий К.В. (2019) *Санкции и односторонние ограничительные меры в современном международном праве.* Дисс. канд.юр.н. М.: МГИМО. https://mgimo.ru/upload/diss/2019/krickiy-diss.pdf (дата обращения 08.04. 2020).

Крыштановская О. (2005) *Анатомия российской элиты*. М.: Захаров.

Крючкова И.Н. (2005) *Экономические санкции Совета Безопасности Организации Объединенных Наций в международном публичном праве и международном частном праве*. М.: МАКС Пресс.

Левин Д.И. (1948) *Суверенитет*. М.: Юрид. изд-во МЮ СССР.

Маринич С.В. (1998) *Экономические санкции в международном праве.* М.: Изд-во МГУ.

Мезенцев С.В. (2017) Президентские выборы в Сомали. Обстановка в стране и прогнозы ее развития. *Институт Африки РАН: актуальный комментарий*. https://www.inafran.ru/node/1336 (дата обращения 30.07.2019).

Моисеев А.А. (2006) *Суверенитет государства в современном мире: международно-правовые аспекты*. М.: Изд-во «Научная книга».

Нуреев Р.М., Бусыгин Е.Г. (2017) Экономические санкции: издержки и выгоды конфронтации. *Terra economicus*. № 3, с. 56–74. DOI: 10.23683/2073-6606-2017-15-3-56-74.

Очирова В. (2010) Структура политической элиты. *Вестник Читинского государственного университета*. № 7, с. 77–84.

Политика санкций: цели, стратегии, инструменты (2018) (сост. И.Н. Тимофеев, Т.А. Махмутов). М.: РСДМ.

Прокопенко Л.Я. (2015) Имидж политических лидеров и партий в избирательных кампаниях: роль средств массовой информации и коммуникаций в его формировании. *Ученые записки Института Африки РАН*. № 2(33), с. 10–34.

Сапунцов А.Л. (2018) Диверсификация внешнеторговых связей стран Африки с Россией. *Вестник университета*. № 12, с. 111–118. DOI: https://doi.org/10.26425/1816-4277-2018-12-111-118.

Семененко И.С. (2019) Политика идентичности и политика развития: смена парадигмы. *Траектории политического развития России: институты, проекты, акторы*. *Материалы Всероссийской научной конференции РАПН, г. Москва, МПГУ, 6–7 декабря 2019 г.* С. 357–358. М.: МПГУ.

Сидорова Г.М. Итоги президентских выборов 2018 г. в Демократической Республике Конго (2019) *Институт Африки РАН: актуальный комментарий*. https://www.inafran.ru/node/1831 (дата обращения 21.08.2019).

Скубко Ю.С. (2017) Алмазы для апартеида. Сотрудничество СССР с «Де Бирс»: новый прагматизм или развитие старого партнерства? *Ученые записки Института Африки РАН*. № 3(40), с. 53–65.

Следзевский И.В. (ред.) (2019) *Религиозные конфликты в Африке южнее Сахары: угрозы нарастания и возможности предотвращения*. М.: Институт Африки РАН.

Трайнин И.П. (1948) Вопросы суверенитета в советском союзном государстве. *Советское государство и право*. № 2, с. 133–152.

Ушаков Н.А. (1963) *Суверенитет в современном международном праве*. М.: Изд-во ИМО.

Фещенко А.С. (1988) *Проблема наднациональности в деятельности международных организаций и международное право*. дисс.канд.юр.н. М.

Фитуни Л.Л. (2000) Роль теневого международного движения капитала в условиях глобализации. *Восток. Афро-Азиатские общества: история и современность*. № 3, с. 18–19.

Фитуни Л.Л. (2000). *Международное движение капитала в условиях глобализации*. М.: МНЭПУ.

Фитуни Л.Л. (2003) *Теневой оборот и «бегство капитала»*. М.: Восточная литература.

Фитуни Л.Л. (2013) Африка в современной мировой системе товарной торговли. *Проблемы современной экономики*. № 3 (47), с. 148-154.

Фитуни Л.Л. (2013) Смена моделей мирового развития и глобальное управление в цивилизационном измерении. *Восток. Афро-Азиатские общества: история и современность*. № 4, с. 18–29.

Фитуни Л.Л. (2019) «Санкционное таргетирование»: инструмент внешней политики, нечестной конкуренции или глобального социального инжиниринга? *Вестник МГИМО-Университета*. № 3(66), с. 17–41. DOI: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2019-3-66-17-41.

Фитуни Л.Л. (2020) Довести до конца процесс деколонизации! *Ученые записки Института Африки*. № 4(53), с. 5–17. DOI: 10.31132/2412-5717-2020-53-4-5-17.

Фитуни Л.Л. (2020) Коронавирус и «конец истории». *Ученые записки Института Африки РАН*. № 2(51), с. 5–13. DOI: 10.31132/2412-5717-2020-51-2-5-13.

Фитуни Л.Л. (2020) Элиты и трансформационное лидерство в Африке (60 лет декларации ООН о деколонизации). *Азия и Африка сегодня*. № 12, с. 7–14. DOI: 10.31857/S032150750012792-3.

Фитуни Л.Л., Абрамова И.О. (2018) Политическое манипулирование национальными элитами – средство сохранения существующего миропорядка. *Ученые записки Института Африки РАН*. № 3(44), с. 11–17. DOI: 10.31132/2412-5717-2018-44-3-11-17.

Фитуни Л.Л., Ридли Н., Абрамова И.О., Магнуссон Д. (2005) *Финансовый мониторинг потоков капитала с целью предупреждения финансирования терроризма*. Москва.

Черниченко С.В. (2009) *Очерки по философии и международному праву.* М.: Научная книга.

Чобан А.А. (1993) *Государственный суверенитет. Теоретико-правовой аспект*. дисс.канд.юр.н. М.

Шарова А.Ю. (2019) Влияние санкций на экономику наименее развитых стран мира (на примере ДРК и Сомали). *Ученые записки Института Африки РАН*. № 4(49), с. 31–49. DOI: 10.31132/2412-5717-2019-49-4-31-49.

Шарова А.Ю. (2019) Влияние санкций на экономику стран, не имеющих выхода к морю (на примере ЦАР и Мали). *Ученые записки Института Африки РАН*. № 3(48), с. 49–63. DOI: 10.31132/2412-5717-2019-48-3-49-63.

Шевцов В.С. (1978) *Национальный суверенитет*. М.: «Юридическая литература».

Широв А.А., Янтовский А.А., Потапенко В.В. (2015) Оценка потенциального влияния санкций на экономическое развитие России и ЕС. *Проблемы прогнозирования*. № 4, с. 3–16.

Шубин В.Г. (2019) Еще об алмазах. *Ученые записки Института Африки РАН*. № 1(46), с. 115–119. DOI: 10.31132/2412-5717-2019-46-1-115-119.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов и запрет на предоставление средств (Ливия-1)

Физические лица:

AISHA MUAMMAR MUHAMMED ABU MINYAR QADHAFI, Aisha Muhammed Abdul Salam

Hannibal Muammar QADHAFI

Khamis Muammar QADHAFI

Muammar Mohammed Abu Minyar QADHAFI

Mutassim QADHAFI, MUATASIMBLLAH, MUATASMBLLA, MOATASSAM, MUTASSIM BILLAH ABUMINYAR QADHAFI, ALMUATESEM BELLAH MUAMMER QADHAFI

Saif al-lslam QADHAFI

ABU SHAARIYA

Abdulqader Yusef DIBRI

Abu Zayd Umar DORDA, Dorda Abuzed OE

Abu BakrYunis JABIR

Matuq Mohammed MATUQ

Sayyid Mohammed QADHAF AL-DAM, Sayyid Mohammed KADDAF AL-DAM, Sayyid Mohammed GADDAF AL-DAM

Mohammed Muammar QADHAFI

Saadi QADHAFI

Saif al-Arab QADHAFI

Abdullah AL-SENUSSI, Abdoullah Ould Ahmed

Bashir Saleh Bashir ALSHARGAWI

Mohammed Boucharaya FARKASH

Mohamed Abou El-Kassim Zouai

ERMIAS ALEM, Ermies Ghermay, Ermias Ghirmay, Ermias Alem, Ermias Ghermay, Guro

Abdurezak, Fitiwi Abdelrazak, Abdrazzak, Abdulrazak, Abdelrazaq, Fitwi Esmail Abdelrazak

al-Qasab, Keslaf, Koshlaf, Kashlaf, MOHAMMED AL-HADIAL-ARABI KASHLAF, MOHAMMED AL-HADI AL-ARABI KASHLAF, MOHAMMED AL AMIN AL-ARABI KASHLAF

al-Bija, Rahman Salim Milad, Abd Al-Rahman al-Milad

Al-Ahwal, The Uncle, Al Ammu, Al-Dabachi, AHMAD OUMAR IMHAMAD AL-FITOURI, Al-Dabachi, AHMAD OUMAR IMHAMAD AL-FITOURI, Al Dabbashi

Al-Grein, The Doctor, ABU-AL QASSIM OMAR Musab Boukrin, Mus'ab Abu Qarin, MUSAB MUSTAFA ABU AL QUASSIM OMAR, MUSAB MUSTAFA ABU AL QASSIM OMAR

Ibrahim Saeed Salim Jadhran, Ibrahim Saeed Salem Awad Aissa Hamed Dawoud Al Jadhran

Salah Badi

Mahmud AL-WARFALLI, Mahmoud Mustafa Busayf AL-WERFALLI

Mousa DIAB, Moussa DIAB

Mohamad Mahmoud Hijazi

Abdelhafiz Zlitni

Mohamad Ali Houej

Ibrahim Zarroug Al-Charif

Abdelkebir Mohamad Fakhiri

Abdallah Mansour

Quren Salih Quren AL QADHAFI

Amid Husain AL KUNI

Евгений Викторович Пригожин, Yevgeniy Viktorovich PRIGOZHIN

Safia Farkash AL-BARASSI, Safia Farkash Mohammed Al-Hadad

Baghdadi AL-MAHMOUDI, Al-Baghdadi AL-MAHMOUDI, Ali AL-MAHMOUDI, Ali AL-BAGHDADI

Организации:

Libyan Africa Investment Portfolio

Libyan Investment Authority, Libyan Foreign Investment Company (LFIC)

Air Sigma, Sigma Aviation, Sigma Airlines

Avrasya Shipping

Med Wave Shipping

Libyan Arab African Investment Company – LAAICO

Gaddafi International Charity and Development Foundation

Waatassimou Foundation

Libyan Jamahirya Broadcasting Corporation

Revolutionary Guard Corps

Libyan Agricultural Bank, Agricultural Bank, Al Masraf Al Zirae Agricultural Bank, Al Masraf Al Zirae

Al-lnma Holding Co. for Services Investments

Al-lnma Holding Co. For Industrial Investments

Al-lnma Holding Company for Tourism Investment

Al-lnma Holding Co. for Construction and Real Estate Developments

LAP Green Networks, LAP Green Holding Company
Sabtina Ltd
Ashton Global Investments Limited
Capitana Seas Limited
Kinloss Property Limited
Baroque Investments Limited

Приложение 2

Список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов и запрет на предоставление средств (Мали)

Физические лица:

AHMED AG ALBACHAR, Intahmado Ag Albachar, Intahmadou Ag Albachar

HOUKA HOUKA AG ALHOUSSEINI, Mohamed Ibn Alhousseyni, Muhammad Ibn Al-Husayn, Houka Houka

MAHRI SIDI AMAR BEN DAHA, Yoro Ould Daha, Yoro Ould Daya, Sidi Amar Ould Daha, Yoro

MOHAMED BEN AHMED MAHRI, Mohammed Rouqi, Mohamed Ould Ahmed Deya, Mohamed Ould Mahri Ahmed Daya, Mohamed Rougie, Mohamed Rouggy, Mohamed Rouji

MOHAMED OULD MATALY

Ahmoudou AG ASRIW (alias: a) Amadou Ag Isriw; b) Ahmedou; c) Ahmadou; d) Isrew; e) Isereoui; f) Isriou)

Mahamadou AG RHISSA (alias: Mohamed Talhandak)

Mohamed OUSMANE MOHAMEDOUNE (alias: a) Ousmane Mahamadou; b) Mohamed Ousmane)

Приложение 3

Список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов и запрет на предоставление средств (Сомали)

Физические лица:

Hassan Dahir Aweys, Sheikh Hassan Dahir Aweys Ali, Hassan Dahir Awes, Shaykh Hassan Dahir Awes, Hassen Dahir Aweyes

Ahmed Dahir Aweys, Sheikh Aweys, Sheikh Hassan Dahir Aweys, Aweys Hassan Dahir, Mohammed Hassan Ibrahim, Hassan

Tahir Oais, Hassan Tahir Uways, Sheikh Hassan

Hassan Abdullah Hersi Al-Turki, Hassan - Al-Turki, Hassan Turki, Hassan Abdillahi Hersi Turki, Sheikh Hassan Turki, Xasan

Cabdilaahi Xirsi, Xasan Cabdulle Xirsi

Ahmed Abdi aw-Mohamed, Muktar Abdirahman Abu Zubeyr, Muktar Abdulrahim Abuzubair, Ahmed Abdi Aw Mohammed, Ahmed Abdi Aw-Mohamud, Godane, Godani, Shaykh Mukhtar, Abu Zubeyr

Fuad Mohamed Khalaf, Fuad Mohamed Khalif, Fuad Mohamed Qalaf, Fuad Mohammed Kalaf, Fuad Mohamed Kalaf, Fuad

Mohammed Khalif, Fuad Khalaf, Fuad Shongale, Fuad Shongole, Fuad Shangole, Fuad Songale, Fouad Shongale, Fuad

Muhammad Khalaf Shongole

Yasin Ali Baynah, Yasin Baynah Ali, Yassin Mohamed Ali, Yasin - Baynah, Yassin Baynah, Yasiin Cali Baynax, Yasin Beenah, Yassin Beenah, Yasin Beenax, Yassin Beenax, Yasin Benah, Yassin Benah, Yassin Benax, Yasin Beynah, Yassin Binah, Yasiin

Baynax Cali

Bashir Mohamed Mahamoud, Bashir Mohamed Mahmoud, Bashir Mahmud Mohammed, Bashir Mohamed Mohamud, Bashir

Mohamed Mohamoud, Bashir Yare, Bashir Qorgab, Gure Gap, Abu Muscab, Qorgab

Fares Mohammed Mana’a, Faris Mana'a, Fares Mohammed Manaa

Ahmad Iman Ali, Abu Zinira, Ahmed Iman Ali, Shaykh Ahmad Iman Ali, Sheikh Ahmed Iman Ali

Abdifatah Abubakar Abdi, Musa Muhajir

Hassan Mahat Omar, Hassaan Hussein Adam, Hassane Mahad Omar, Xassaan Xuseen Adan, Asan Mahad Cumar, Abu Salman, Abu Salmaan, Sheikh Hassaan Hussein

Omar Hammami, Abu Maansuur Al-Amriki, Abu Mansour Al-Amriki, Abu Mansuur Al-Amriki, Umar Hammami, Abu Mansur Al-Amriki

Maalim Salman, Mu'alim Salman, Mualem Suleiman, Ameer Salman, Ma'alim Suleiman, Maalim Salman Ali, Maalim Selman Ali, Ma’alim Selman, Ma'alin Sulayman

Ahmed Diriye, Sheikh Ahmed Umar Abu Ubaidah, Sheikh Omar Abu Ubaidaha, Sheikh Ahmed Umar, Sheikh Mahad Omar

Abdikarim, Abu Ubaidah, Abu Diriye

Sheikh Abukar, Ibrahim Afghan, Abukar Ali Aden, Abukar Ali Adan

Abdiaziz Dubow Ali, Ayman Kabo, Nuh Ibrahim Abdi, Mo'alim Ayman, Ma'alim Ayman, Maalim Ayman

Abdirahim Mohamed Warsame, Mahad Warsame Qalley Karate, Mahad Mohamed Ali Karate, Mahad Karate

Hassan Dahir Aweys, Sheikh Hassan Dahir Aweys Ali, Hassan Dahir Awes, Shaykh Hassan Dahir Awes, Hassen Dahir Aweyes, Ahmed Dahir

Aweys, Sheikh Aweys, Sheikh Hassan Dahir Aweys, Aweys Hassan Dahir, Mohammed Hassan Ibrahim, Hassan Tahir Oais, Hassan Tahir Uways, Sheikh Hassan

Hassan Abdullah Hersi Al-Turki, Hassan - Al-Turki, Hassan Turki, Hassan Abdillahi Hersi Turki, Sheikh Hassan Turki, Xasan Cabdilaahi Xirsi, Xasan Cabdulle Xirsi

Ahmed Abdi aw-Mohamed, Muktar Abdirahman Abu Zubeyr, Muktar Abdulrahim Abuzubair, Ahmed Abdi Aw Mohammed, Ahmed Abdi Aw-Mohamud, Godane, Godani, Shaykh Mukhtar, Abu Zubeyr

Fuad Mohamed Khalaf, Fuad Mohamed Khalif, Fuad Mohamed Qalaf, Fuad Mohammed Kalaf, Fuad Mohamed Kalaf, Fuad Mohammed Khalif, Fuad Khalaf, Fuad Shongale, Fuad Shongole, Fuad Shangole, Fuad Songale, Fouad Shongale, Fuad Muhammad Khalaf Shongole

Yasin Ali Baynah, Yasin Baynah Ali, Yassin Mohamed Ali, Yasin - Baynah, Yassin Baynah, Yasiin Cali Baynax, Yasin Beenah, Yassin Beenah, Yasin Beenax, Yassin Beenax, Yasin Benah, Yassin Benah, Yassin Benax, Yasin Beynah, Yassin Binah, Yasiin Baynax Cali

Bashir Mohamed Mahamoud, Bashir Mohamed Mahmoud, Bashir Mahmud Mohammed, Bashir Mohamed Mohamud, Bashir Mohamed Mohamoud, Bashir Yare, Bashir Qorgab, Gure Gap, Abu Muscab, Qorgab

Fares Mohammed Mana’a, Faris Mana'a, Fares Mohammed Manaa

Hassan Mahat Omar, Hassaan Hussein Adam, Hassane Mahad Omar, Xassaan Xuseen Adan, Asan Mahad Cumar, Abu Salman,

Abu Salmaan, Sheikh Hassaan Hussein

Omar Hammami, Abu Maansuur Al-Amriki, Abu Mansour Al-Amriki, Abu Mansuur Al-Amriki, Umar Hammami, Abu Mansur Al- Amriki

Ahmad Iman Ali, Abu Zinira, Ahmed Iman Ali, Shaykh Ahmad Iman Ali, Sheikh Ahmed Iman Ali

Abdifatah Abubakar Abdi, Musa Muhajir

Maalim Salman, Mu'alim Salman, Mualem Suleiman, Ameer Salman, Ma'alim Suleiman, Maalim Salman Ali, Maalim Selman Ali, Ma’alim Selman, Ma'alin Sulayman

Ahmed Diriye, Sheikh Ahmed Umar Abu Ubaidah, Sheikh Omar Abu Ubaidaha, Sheikh Ahmed Umar, Sheikh Mahad Omar Abdikarim, Abu Ubaidah, Abu Diriye

Sheikh Abukar, Ibrahim Afghan, Abukar Ali Aden, Abukar Ali Adan

Abdiaziz Dubow Ali, Ayman Kabo, Nuh Ibrahim Abdi, Mo'alim Ayman, Ma'alim Ayman, Maalim Ayman

Abdirahim Mohamed Warsame, Mahad Warsame Qalley Karate, Mahad Mohamed Ali Karate, Mahad Karate

Организации:

Al-Shabaab, Al-Shabab, Shabaab, The Youth, Mujahidin Al-Shabaab Movement, Mujahideen Youth Movement, Mujahidin Youth Movement, MYM, Harakat Shabab Al-Mujahidin, Hizbul Shabaab, Hisb'ul Shabaab, Al-Shabaab Al-lslamiya, Youth Wing, Al-Shabaab Al-lslaam, Al-Shabaab Al-Jihaad, The Unity Of Islamic Youth, Harakat Al-Shabaab Al-Mujaahidiin, Harakatul Shabaab Al Mujaahidiin, Mujaahidiin Youth Movement, Tineretul (The Youth), Miscarea Mujahidin Al-Shabaab, Miscarea de tineret Mujahideen, Miscarea de tineret Mujahidin, Aripa tanara (Youth Wing), Unitatea tineretului islamic, Miscarea de tineret Mujaahidiin

Приложение 4

Список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов и запрет на предоставление средств (ЦАР)

Физические лица:

Omar Mahamat, Martin Koumta Madji, Martin Nkoumtamadji, Martin Nadinqar Koumtamadji, Abdoullaye Miskine, Abdoulaye

Miskine, Martin KOUMTAMADJI

Bi Sidi Soulemane, Souleymane Bi Sidi, Sidiki Abbas, 'General' Sidiki, Sidiki, Bi Sidi SOULEMAN

Colonel Romboh, Colonel Rombot, Colonel Rambot, Colonel Rambo, Colonel Rombhot, Alfred Saragba, Alfred Ekatom, Alfred

Yekatom Saragba, Alfred YEKATOM

Soussou Abib, Habib SOUSSOU

Oumar Younous M'Betibangui, Oumar Sodiam, Omar Younous, Oumar YOUNOUS, Oumar YOUNOUS ABDOULAY

Aroun Geye, Aroun Gaye, Haroun Geye, Haroun GAYE

Ngakosset, The Butcher of Paoua', Eugene Ngaikouesset, Eugene Barret Ngaikosse, Eugene Ngakosset, Eugene Ngaikoisset, Eugene Ngaikosset, Eugene BARRET NGAIKOSSET

Le Messie sanglant, Josef Kony, Joseph Rao Kony, Kony, Joseph KONY

"l-P", "One-P', 'Caesar', 'Bashir', Otim Kapere, Ali Lalobo Bashir, Ali Bashir Lalobo, Ali Mohammed Salongo, Ali Mohammed

Labola, Ali Mohammed Kony, Ali Mohammed Lalobo, Ali Mohammed, Ali Mohammad Labolo, Ali Lalobo, Ali KONY

Simon Salim Obol, Salim Saleh Obol Ogaro, Okolu Salim, Salim Ogaro, Salim Saleh, Salim Saleh Kony, Salim KONY

Issene Abdoulaye, Abdoulaye Issene Ramadan, Abdoulaye Issene Ramadane, Hissene Abdoulaye, Abdoulaye Hissein, Abdoulaye Issene, Abdoulaye HISSENE

Frangois Yangouvonda BOZIZE, Bozize Yangouvonda, Samuel Peter Mudde

Nourredine ADAM, Nureldine Adam, Nourreldine Adam, Nourreddine Adam, Mahamat Nouradine Adam, Mohamed Adam Brema Abdallah

Приложение 5

Список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов, запрет на предоставление средств и ограничения на въезд и перемещение (Судан)

Физические лица:

Gaffar Mohammed Elhassan, Gaffar Mohmed Elhassan

Musa Hilal Abdalla ALNSIEM, Sheikh Musa Hilal, Abd Allah, Abdallah, AlNasim, Al Nasim, AlNaseem, Al Naseem, AlNasseem, Al Nasseem

Jibril Abdulkarim Ibrahim MAYU, Tek, General Gibril Abdul Kareem Barey, Gabril Abdul Kareem Badri

Приложение 6

Список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов и запрет на предоставление средств (Тунис)

Физические лица:

Zine El Abidine Ben Haj Hamda Ben Haj Hassen BEN ALI
Leila Bent Mohamed Ben Rhouma TRABELSI
Moncef Ben Mohamed Ben Rhouma TRABELSI
Sofiene Ben Habib Ben Haj Hamda BEN ALI
Mehdi Ben Tijani Ben Haj Hamda Ben Haj Hassen BEN ALI
Mohamed Ben Moncef Ben Mohamed TRABELSI
Montassar Ben Habib Ben Bouali LTAIEF
Fahd Mohamed Sakher Ben Moncef Ben Mohamed Hfaiez MATERI
Nesrine Bent Zine El Abidine Ben Haj Hamda BEN ALI
Halima Bent Zine El Abidine Ben Haj Hamda BEN ALI
Naoufel Ben Habib Ben Bouali LTAIEF
Belhassen Ben Mohamed Ben Rhouma TRABELSI
Imed Ben Habib Ben Bouali LTAIEF

Mohamed Naceur Ben Mohamed Ben Rhouma TRABELSI
Jalila Bent Mohamed Ben Rhouma TRABELSI
Ghazoua Bent Hamed Ben Taher BOUAOUINA
Mohamed Imed Ben Mohamed Naceur Ben Mohamed TRABELSI
Douraied Ben Hamed Ben Taher BOUAOUINA
Mohamed Adel Ben Mohamed Ben Rehouma TRABELSI
Najet Bent Slaheddine Ben Haj Hamda BEN ALI
Mohamed Mourad Ben Mohamed Ben Rehouma TRABELSI
Samira Bent Mohamed Ben Rhouma TRABELSI
Mohamed Montassar Ben Kbaier Ben Mohamed MEHERZI
Najmeddine Ben Slaheddine Ben Haj Hamda BEN ALI
Nefissa Bent Mohamed Ben Rhouma TRABELSI
Hamda Ben Slaheddine Ben Haj Hamda BEN ALI
Kaïs Ben Slaheddine Ben Haj Hamda BEN ALI
Habib Ben Kaddour Ben Mustapha BEN ZAKIR
Slaheddine Ben Haj Hamda Ben Haj Hassen BEN ALI
Moez Ben Moncef Ben Mohamed TRABELSI
Najet Bent Haj Hamda Ben Raj Hassen BEN ALI
Lilia Bent Noureddine Ben Ahmed NACEF
Hayet Bent Haj Hamda Ben Haj Hassen BEN ALI
Mourad Ben Hédi Ben Ali MEHDOUI
Faouzi Ben Haj Hamda Ben Haj Hassen BEN ALI
Houssem Ben Mohamed Naceur Ben Mohamed TRABELSI
Farid Ben Haj Hamda Ben Haj Hassen BEN ALI
Slim Ben Mohamed Salah Ben Ahmed ZARROUK
Ghazoua Bent Zine El Abidine Ben Haj Hamda BEN ALI
Sirine Bent Zine El Abidine Ben Haj Hamda BEN ALI, Cyrine Bent Zine El Abidine Ben Haj Hamda BEN ALI
Mehdi Ben Ridha Ben Mohamed BEN GAIED
Mohamed Slim Ben Mohamed Hassen Ben Salah CHIBOUB
Dorsaf Bent Zine El Abidine Ben Haj Hamda BEN ALI

Приложение 7

Список лиц и/или организаций, на которые распространяется замораживание активов, запрет на предоставление средств и ограничения на въезд и перемещение (Южный Судан)

Физические лица:
Michael Makuei Leuth
Malek Ruben, Malek REUBEN RIAK RENGU

Bol Malong, Paul Malong, Paul Malong Awan Anei, Paul MALONG AWAN ANEI

Jock Riak, Jok Riak, Gabriel Jok, Gabriel JOK RIAK MAKOL

James Koang Chual, Koang Chuol Ranley, James Koang Chol, James Koang Chol Ranley, James Koang CHUOL

Santino Deng Kuol, Santino Deng Wuol, Santino Deng WOL

Marial Chinoum, Marial Chanoung Yol, Marial Chan, Marial Chinuong, Marial Chanuong Yol MANGOK

Dhual, General Gaduel, Simon Garwich, Simon Gatwech, Simon Gatwick, Simon Gatweach, Simon Gatwec Duel, Simon Getwech Dual, Simon Gatwich Dual, Simon Gatewech DUAL

Peter Gadet Yaak, Peter Gadet Yak, Peter Gatdet Yaka, Peter Gadet, Peter Gatdet, Peter Gatdet Yaak, Peter Gatdeet Yaka

SUMMARY

This monograph is devoted to one of the most pressing issues in the study of such fields as international relations, global governance, legal regimes of multilateral interaction between states and individual segments of societies - the issue of using international sanctions as a tool of geopolitics and economic expansion. The topic is of fundamental and practical importance for understanding the current stage of the evolution of the world order in the post-coronavirus era. An important characteristic of this stage is the gradual loss of exclusive positions by the previously dominant “old players” (the United States and some other Western countries), which they, nevertheless, try to maintain by force and whenever possible by non-violent means. Use of sanctions belong to the non-violent methods of coercion. When using them, a large role is assigned to the work with the national elites of "rising" powers – the "new players" claiming significant positions in the polycentric world, as well as simply strategically or geopolitically important countries in Africa, the Middle East and the post-Soviet space.

The use of international sanctions has become especially widespread since the end of the Cold War and the establishment of a unipolar world customized to the dictates of the United States.

Sanctions against sovereign countries and representatives of national elites pose significant risks to societies, the economies, and system of public administration. Globally, the existing legal, political, economic, cultural and humanitarian foundations of international relations are being undermined. The mutually agreed instruments and institutions of global coexistence and interaction of states, which were long and difficult to build, are crumbling. The situation of global instability is growing, fraught with catastrophic international consequences.

All this has a particularly hard effect on the relatively young sovereign states of Africa, the region chosen as the geographical area of our study. African economies, as a rule, are underdeveloped and very vulnerable to

negative external influences. African societies are not fully consolidated, their institutions are immature, elites are few in numbers, and the bulk of the population is very young and has an insufficient level of education.

As far as we know, the book offered to the reader's attention is the first ever comprehensive monographic study specifically devoted to the impact of sanctions on the states and peoples of Africa - the vast macroregion of the world, which, despite all the diversity of country differences, is characterized by a high degree of similarity of specific economic, political and social conditions and the reasons for the emergence of sanctions pressure on governments, organizations and citizens, as well as the response to such pressure.

The content of the book can be roughly divided into three structural components. The first two chapters are devoted to a theoretical and empirical analysis of various aspects of national sovereignty, decolonization, the formation of modern statehood in Africa, the place of elites and leadership in the modern power structure in them, the role of external pressure and sanctions coercion as a tool for constructing social and political processes on the continent. Chapters from three to six examine the history, practice and technology of the use of sanctions against African countries by the United Nations, the African Union and Western countries.

The final chapter is devoted to the impact of sanctions mechanisms on the socio-economic development of the countries of the continent that fell under them. At the same time, special attention is paid to the so-called particularly vulnerable economies. This chapter also explores alternative options for countering sanctions and reducing the harm they cause to victim countries.

The *Introduction*, chapters 1; 2; subsection 3.2 of chapter 3; chapters 4; 5; 6 (except subsection 6.3); 7 and the *Conclusion* were written by Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, Professor L.L. Fituni, DSc.; Chapter 3 (except for subsection 3.2) – by Dr. I.A. Zakharov and Dr. R.V. Dmitriev; Subsection 6.3 of Chapter 6 - by Dr. A.Yu. Sharova (*Cases* 1-4; Appendices 1-7; Lists of literature) and by Dr. K.A. Aleshin (*Case* 5).

Научное издание

АФРИКА:
САНКЦИИ, ЭЛИТЫ
И СУВЕРЕННОЕ РАЗВИТИЕ

Утверждено к печати
Ученым советом Института Африки РАН

Зав. РИО ИАфр РАН
Н.А. Ксенофонтова

Дизайн и компьютерная верстка
Г.М. Абишевой

Подписано к печати 1.11.2021. Объем 23 п.л.

Тираж 500 экз. Заказ № 201

Отпечатано с готового оригинал-макета
в типографии «Cherry Pie»
www.cherrypie.ru
Тел./факс: +7 (495) 994-49-94
115114, Москва, 2-й Кожевнический пер., д. 12.