



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**А.Ю. Кнобель, К.М. Багдасарян
А.Н. Лощенкова, К.А. Прока**

Санкции: всерьез и надолго



| Издательский дом ДЕЛО |

Москва | 2019

УДК 33.025

ББК 65.5

K53

Об авторах:

Кнобель А. Ю., кандидат экономических наук, директор Центра исследований международной торговли РАНХиГС; директор Института международной экономики и финансов ВАВТ

Багдасарян К. М., научный сотрудник Центра исследований международной торговли РАНХиГС

Лощенкова А. Н., кандидат экономических наук, старший научный сотрудник лаборатории международной торговли Института Гайдара

Прока К. А., научный сотрудник Центра исследований международной торговли РАНХиГС

Кнобель, А. Ю., Багдасарян, К. М., Лощенкова, А. Н., Прока, К. А.

К53 Санкции: всерьез и надолго / А. Ю. Кнобель, К. М. Багдасарян, А. Н. Лощенкова, К. А. Прока. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. — 80 с. (Научные доклады: экономика).

ISBN 978-5-7749-1447-0

В докладе рассмотрены теоретические аспекты экономических санкций для оценки и классификации ограничительных мер, применяемых странами-инициаторами по отношению к России. Предложены рекомендации для проведения экономической политики в условиях санкций на основе анализа применяемых ограничительных мер в отношении России, их влияния на экономику, а также оценки опыта различных стран по противодействию санкциям. Приведена оценка негативного влияния санкций на экономику Российской Федерации — порядка примерно 1 п. п. ВВП в год. Показано, что наиболее эффективной политикой противодействия санкциям является не введение симметричных мер и закрытие рынков товаров/услуг/капитала, а политика «агрессивной» открытости рынков для сотрудничества. Выявлено, что основной негативный канал влияния санкций на российскую экономику состоит не столько в уровне санкций, сколько в поддержании неопределенности относительно будущих санкционных параметров. В связи с этим в краткосрочной и среднесрочной перспективе целесообразно направить усилия на стабилизацию текущего уровня санкций для снижения неопределенности, а не на их полную или частичную отмену.

ISBN 978-5-7749-1447-0

УДК 33.025

ББК 65.5

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2019

Содержание

Старые новые санкции: это мы уже проходили.	5
1. Санкции, их природа и экономика. Краткое введение.	9
2. Функционирование экономических систем в условиях санкций: разные пути — разные результаты	24
2.1. Опыт КНР (1989–2001 гг.): минимум ответов, максимум реформ	25
2.2. Опыт ЮАР (1962–1991 гг.): длительное приспособление.	30
2.3. Опыт Ирана (1979–2016 гг.): закрытие и стагнация.	36
2.4. Опыт СССР (1980–1992 гг.): асимметричные ответы и поиск взаимного интереса	39
2.5. Выводы из исторического опыта санкционных войн.	42
3. Анализ текущей ситуации: санкции как они есть	45
4. Последствия санкций: больно, но не смертельно	60
4.1. Сокращение двусторонней торговли с западными странами	60
4.2. Отказ от сотрудничества и распространение «токсичности»	62
4.3. Сокращение притока прямых иностранных инвестиций в Россию и отток капитала из России	62
4.4. Рост неопределенности в финансовом секторе и волатильность рубля	65
4.5. Эффект от вынужденных мер Правительства РФ	67
Заключение. Что дальше?	70
Список литературы	73

Старые новые санкции: это мы уже проходили

И вот Перикл, как олимпиец, молнии
И громы мечет, потрясая Грецию.
Его законы, словно песня пьяная:
«На рынке, в поле, на земле и на море
Мегарцам находиться запрещается».
Тогда мегарцы, натерпевшись голода,
Спартанцев просят отменить решение,
Что из-за девок приняли афиняне.
А нас просили часто — мы не сжалились.
Тут началось бряцание оружием.
«Вот не бряцали б», — скажут.
Но, помилуйте,
Что оставалось им?
Аристофан «Ахарняне»

Первое известное упоминание официально введенных (как впоследствии выяснилось, неудачно) экономических санкций, так называемая Мегарская псефизма, — запрет допуска купцов из города Мегары в порты Афинского морского союза в 432 г. до н. э.

В течение последних лет российская экономика вынуждена развиваться в условиях санкционного давления. Несмотря на политическую природу своего генезиса, санкции имеют очевидное экономическое измерение. Зачастую те или иные ограничительные меры, применяемые в отношении России, с точки зрения экономических интересов имеют своих бенефициаров и потерпевших внутри стран-инициаторов.

Санкции включают ограничения по доступу отечественных банков и компаний на международный рынок капитала, что сильно затрудняет получение внешнего финансирования; ограничения на передачу РФ отдельных видов оборудования и технологий двойного назначения (в том числе в области глубоководного бурения); персональные ограничения в отношении ряда организаций, в последнее время — жесткие ограничения в отношении отдельных руководителей крупных и крупнейших российских компаний и банков (РУСАЛ, «Ренова», Рособоронэкспорт и др.). Ущерб от санкций экономике России, по разным оценкам, за последние четыре года уже составил от 6 до 8,5% ВВП.

Истории известны многочисленные эпизоды применения экономических санкций с целью давления на другие правительства или их наказания за определенные действия. Одним из первых таких эпизодов обычно считают введение Афинами торгового эмбарго в отношении Мегары в 432 г. до н. э. в ответ на укрытие последними беглых афинских рабов (так называемая мегарская псефизма). Введение торговых санкций нанесло серьезный экономический ущерб Мегаре и, по мнению историков, стало одной из причин начала Пелопонесской войны [1]. В течение последующих веков торговое эмбарго являлось наиболее распространенным экономическим инструментом политического давления. При этом в эпоху античности и средневековья экономические санкции применялись как вспомогательные инструменты военной политики в периоды войны. Так, например, в 232–235 гг. до н. э. римское правительство ввело торговое эмбарго в отношении галлов, которое подразумевало запрет на осуществление торговли с галлами серебром и золотом любыми лицами, включая не римских граждан третьих стран. Во время религиозных войн в Европе в XV–XVI вв. государства использовали торговое эмбарго и другие экономические санкции для принуждения к соблюдению договорных обязательств по защите некоторых христианских меньшинств [2]. Еще одним ярким событием в истории является введение Испанией торгового эмбарго на соль в отношении Голландии в 1598 г. в ответ на восстания против испанского владычества. Так как от поставок соли серьезно за-

висела рыболовная отрасль Голландии, которая на тот момент была одной из самых доходных статей бюджета, эмбарго сопровождалось существенными экономическими потерями. Считается, что эмбарго послужило толчком для развития голландского флота и голландской экспансии [3].

Начиная с XVIII в. популярность набирает использование экономической блокады как инструмента давления на другие государства. Так, например, Наполеон, который не мог эффективно соперничать с Великобританией на море, прибегал к экономической блокаде путем запрета на ввоз во Францию английских товаров. Такая политика получила название континентальной блокады и имела своей целью подрыв экономики Великобритании. На протяжении XIX в. предпринимались попытки осуществления так называемых мирных торговых блокад, которые не перетекали в военные действия. Однако так или иначе такие операции часто сопровождались применением оружия.

Наиболее близкая к современному пониманию концепция санкций зародилась в 1890-х гг., когда бельгийский профессор международного права Анри Лафонтен предложил разработать мирный инструмент наказания иностранных государств-агрессоров. Именно им был введен термин «санкции» для определения такого рода инструментов, заимствованный из юриспруденции, где санкции обозначают наказание, осуществляемое с целью принуждения лица к исполнению закона [4]. Ключевым инструментом такой политики должно было стать международное торговое эмбарго.

В первой половине XX в. под экономическими санкциями понимались преимущественно действия Лиги Наций, направленные на соблюдение государствами международного права, что отвечало существовавшей на тот момент практике. Продвигая Лигу Наций, президент США Вудро Вильсон выступал за «абсолютные» бойкоты, в рамках которых все граждане страны-агрессора не смогут осуществлять торговлю, взаимодействовать или поддерживать деловые отношения с ее членами.

В послевоенное время санкции применялись (применяются) по отношению к СССР, Китаю, ЮАР, Ирану и другим стра-

нам. Опыт функционирования в условиях санкций во всех этих случаях был различным и иногда вполне успешным. В частности, Китай проводил политику либерализации, находясь под серьезным санкционным давлением, что позволило не только привлечь инвестиции для собственного развития, но и полномасштабно встроиться в региональную и мировую экономическую систему. Анализ процесса санкционного противостояния, реализуемого в отношении российских компаний, свидетельствует в пользу гипотезы о том, что наиболее эффективной политикой противодействия санкциям является наибольшая взаимосвязанность с компаниями-партнерами из стран — инициаторов санкций и третьих стран, поскольку это затрудняет как введение новых санкций в отношении этих компаний, так и ужесточение уже существующих, так как компании из стран-партнеров начинают нести убытки от антироссийских санкций и лоббируют интересы, в том числе (косвенно) российского бизнеса.

1. Санкции, их природа и экономика. Краткое введение

В последнее время применение санкций в качестве инструмента политического воздействия на государства становится все более популярной практикой. Часто санкции рассматриваются политиками как альтернатива применению военной силы, сопровождающаяся меньшими издержками, но не менее эффективная с точки зрения достижения намеченных целей. Несмотря на распространенность подобной практики, в литературе отсутствует единый подход к понятию санкций и их классификации, а теоретические и эмпирические исследования не предоставляют однозначных оценок эффективности санкционного давления.

В научной литературе одно из наиболее первых определений санкций было сформулировано Й. Галтунгом, который трактовал их как действия одних международных агентов против других ради лишения последних части дохода и/или принуждения к исполнению определенных норм [5]. В настоящее время все чаще придерживаются более узкого подхода к определению санкций, акцентируя особое внимание на экономическом характере таких действий в виде нару-

шения торгово-экономических или финансовых взаимоотношений со страной. Помимо этого, ряд экономистов и политологов выделяют санкции лишь как один из инструментов международного экономического давления, относя к ним только те экономические действия, декларируемой целью которых является изменение политического курса страны. Согласно Р. Пейпу, в этом состоит отличие санкций от торговой войны или торговой блокады [6]. Например, угрозы США по нанесению экономического ущерба Китаю в ответ на несоблюдение последним гражданских прав населения являются экономическими санкциями. В то же время, когда речь идет об экономическом давлении в связи с нарушением Китаем прав на интеллектуальную собственность, имеет место торговая война. Основной же целью торговой блокады является ослабление военной мощи страны. Есть, однако, и те, кто не согласен с такой позицией. По мнению американского политолога Д. Болдуина, концепция экономических санкций должна быть расширена путем включения в нее всех видов экономических инструментов воздействия на государство, к которым относится не только экономическое давление из политических соображений, но и давление, преследующее экономические цели, а также цели, отличные от изменения политического курса страны — реципиента санкций. К таким целям могут, в частности, относиться повышение политической поддержки истеблишмента страны — инициатора санкций со стороны ее граждан или демонстрация своей позиции в отношении политики страны — реципиента третьим странам [7]. Споры в отношении определения экономических санкций также возникают по поводу субъекта санкций. Н. Кроуфорд и А. Клотц отмечают, что зачастую в литературе под санкциями понимаются действия одного государства против другого, в то время как санкции могут вводиться не только странами, но и международными организациями, альянсами, корпорациями и даже отдельными лицами [8]. Таким образом, любой из описанных выше подходов к определению экономических санкций можно представить в виде комбинации различных видов инструментов, целей и субъектов санкций (рис. 1).



Рис. 1. Основные элементы экономических санкций

Источник: составлено авторами.

Существует несколько подходов к классификации санкций в зависимости от их цели, объекта, числа участников и пр. В наиболее широком смысле санкции разделяют на *позитивные* и *негативные* [9]. В отличие от негативных санкций, где результат достигается посредством отрицательного экономического воздействия, позитивные санкции предусматривают создание экономических стимулов или предоставление экономических привилегий в обмен на корректировку политического курса страны или достижения других поставленных целей. В качестве примера позитивных санкций можно привести обещание предоставить КНДР 50 тыс. т мазута, почти миллион тонн нефти или эквивалентную гуманитарную помощь в случае осуществления последних шагов в сфере ядерного разоружения, данное Китаем, Россией, США и Южной Кореей в рамках переговоров в 2007 г. Позитивные экономические санкции также сыграли важную роль в переговорном процессе между Советом Безопасности ООН и Ираном в отношении программы по обогащению урана. Данный вид санкций, однако, мало обсуждается в литературе и СМИ. В связи с этим другие виды классификаций, как правило, относятся к негативным санкциям.

Как уже отмечалось, мнения относительно целей санкций расходятся: одни относят к санкциям лишь действия, направленные на изменение политического курса страны, другие трактуют санкции в более широком смысле. Согласно Дж. Бар-

беру, исходя из широкого понимания, санкции можно разделить на три группы, которые преследуют первичные, вторичные и третичные цели [10]. *Первичные цели* связаны с поведением и действиями правительства страны, против которой вводятся санкции. Такие цели, как правило, четко определены: изменить поведение или действия страны путем внутреннего или внешнего воздействия. Однако изменение политики страны не всегда является основной целью инициатора санкций. Часто в основе экономических санкций лежат *вторичные цели*, связанные с ожиданиями, мотивацией и статусом страны-инициатора. Решение о введении санкций может являться результатом желания удовлетворить призыв населения страны к конкретным действиям или показать международному сообществу, что страна серьезно относится к международному порядку и готова предпринять решительные действия в его защиту. В качестве примера санкций, преследующих в том числе вторичные цели, можно привести ситуацию с Ираком. Международное общественное мнение требовало осуществления немедленных действий против режима Саддама Хусейна. Введение экономических санкций позволило ООН удовлетворить эти требования, избежав при этом опрометчивых военных действий и сохранив свой международный статус. Что касается *третичных целей*, то они, согласно Дж. Барберу, не связаны ни с поведением страны, в отношении которой вводятся санкции, ни со статусом страны-инициатора. Третичные цели связаны с более широким международным контекстом и относятся к структуре и функционированию международной системы в целом или отдельных ее элементов. Такие цели могут варьироваться от акцентирования внимания на безнравственности использования силы в качестве инструмента политики до демонстрации единства той или иной международной организации. Так, в случае Второй итало-эфиопской войны решение Совета Лиги Наций о введении экономических санкций против Италии было в некоторой степени принято исходя из третичных целей, а именно из желания продемонстрировать единство организации и ее способность разрешать международные конфликты мирным путем.

По числу инициаторов санкции делят на *односторонние*, когда инициатором выступает одно государство или другой субъект санкций, и *многосторонние*, когда есть несколько инициаторов. *Односторонние* санкции, как правило, вводятся крупными экономиками, обладающими достаточным ресурсом для оказания ощутимого воздействия на страну — получателя санкций. *Многосторонние* вводятся в рамках международных организаций или альянсов. Обычно в случае принятия решения о введении многосторонних экономических санкций все участники организации или альянса обязаны к ним присоединиться (соответствующее правило, в частности, действует в ООН, ЕС, НАТО).

В зависимости от того, кто является непосредственным реципиентом санкций, разделяют прямые и косвенные санкции. *Прямые санкции* направлены непосредственно против страны, на которую планируется осуществить политическое или экономическое воздействие. *Косвенные санкции*, или «вторичный бойкот», вводятся против третьей стороны, которая участвует во взаимоотношениях со страной, являющейся конечной целью санкций. Примером такого рода санкций является угроза прекращения США любых деловых взаимоотношений с иностранными агентами в случае осуществления последними каких-либо экономических операций с российскими компаниями, попавшими в санкционные списки.

Наконец, в зависимости от объекта санкции классифицируют на торговые и финансовые. Наиболее распространенными видами *торговых санкций* являются бойкот (ограничение импорта товара или группы товаров из страны — реципиента санкций) и эмбарго (ограничение экспорта товара или товаров в эту страну). Другие виды торговых санкций включают повышение таможенных пошлин, тарифную дискриминацию или полную отмену режима наибольшего благоприятствования, отказ в выдаче экспортных или импортных лицензий, демпинг, превентивные закупки и пр. *Финансовые санкции* предусматривают введение ограничений или полного запрета на операции по кредитованию или инвестированию в страну, к которой они применяются. К ним обыч-

но относят замораживание активов физических и юридических лиц — резидентов страны — получателя санкций, введение импортного или экспортного валютного контроля, экспроприацию имущества, дискриминационное налогообложение инвестиций, приостановление оказания официальной финансовой помощи. Большинство известных современной истории случаев введения санкций сочетают в себе финансовые и торговые санкции в той или иной комбинации. В последнее время все большую популярность набирают санкции, предусматривающие замораживание активов или введение запрета на въезд в страну — инициатора санкций отдельных физических лиц или так называемые умные санкции. Как правило, в круг таких лиц входит политическая элита, а также лица, приближенные к ней. Инициаторы такого рода санкций объясняют их использование желанием избежать негативных эффектов для обычных граждан, от которых не зависит выбранный политический курс страны. Кроме того, в литературе отмечается более высокая эффективность подобного рода санкций, так как они в большей степени носят адресный характер.

Несмотря на растущую популярность экономических санкций, среди экономистов ни в теории, ни в эмпирике нет единого мнения, насколько эффективен данный инструмент политики с точки зрения достижения поставленных целей. В теории эффективность санкций часто изучается с использованием подходов, которые предлагает теория игр. Согласно Дж. Тсебелису [11], вероятность удачного или неудачного исхода решения страны нарушать международное право или следовать ему определяется в системе взаимодействия рациональных игроков. В своей работе Дж. Тсебелис представил санкции как игру 2 x 2, где каждый из участников выбирает из двух опций: реципиент санкций выбирает нарушать или нет международное право, а инициатор — применить или нет экономические санкции. При этом инициатор санкций располагает двумя возможными механизмами принуждения страны-реципиента к соблюдению своих условий: усилить действие санкций или сформировать стимулы для следования принятым на себя страной-реципиентом обяза-

тельствам. Автор приходит к выводу, что оба механизма в конечном итоге не влияют на вероятность соблюдения предписываемых условий, что говорит о неэффективности санкций как инструмента принуждения государств к определенным действиям. Авторы более поздних работ приходят к выводу о том, что любые попытки страны-инициатора усилить действие санкций сопровождаются снижением вероятности нарушения реципиентами международных договоренностей [12].

Между тем возможности усиления экономических санкций может ограничивать сразу несколько факторов. Во-первых, экономические санкции несут издержки не только для страны — реципиента санкций, но и для их инициаторов. Так, торговое эмбарго приводит не только к экономическим потерям страны-реципиента за счет роста цен на товары, попадающие под ограничения, в результате сокращения предложения, но и наносит ущерб производителям и экспортерам соответствующей продукции из страны, вводящей санкции. Подобная логика может быть применена к любому другому виду санкций. Истории известно достаточное количество случаев, когда та или иная страна отказывалась присоединяться к санкциям, в том числе из-за того, что ущерб для ее экономики был бы несопоставим с ущербом для страны — реципиента санкций. В качестве такого примера в литературе приводится отказ Австрии, Венгрии, Албании и Югославии принимать участие в санкциях, введенных Лигой Наций против Италии [13].

Во-вторых, стимулы одной страны вводить санкции тем ниже, чем меньше стран готовы присоединиться к санкционной политике против другого государства. В такой ситуации инициатор санкций будет нести не только прямые потери от введенных санкций, но и косвенные потери в результате того, что страны, продолжающие поддерживать экономические отношения со страной-реципиентом, будут испытывать выгоды от снижения уровня конкуренции. Таким образом, на решении страны вводить или расширять санкции будет негативно сказываться опасение того, что другие государства, являющиеся ее экономическими конкурентами, получат

выгоды от такого политического решения. То, что страны не оставляют данный факт без внимания, подтверждается высказываниями американского посла в Китае У. Лорда в рамках имевшей место в 1990 г. дискуссии, стоит ли распространять на Китай режим наибольшего благоприятствования в условиях действия поправки Джексона — Вэника¹. По его словам, в случае нераспространения РНБ на Китай, «конкуренты из Японии, Европы, Южной Кореи, Тайваня и других стран, где правительства не будут следовать нашему (американскому.—Прим. автора) примеру, получают выгоды за счет Америки» [14].

Таким образом, в целом вероятность введения и последующего расширения санкций будет выше в следующих случаях:

- чем меньше ущерб от их введения для страны-инициатора (это, в свою очередь, будет зависеть от относительного размера экономик страны-инициатора и страны-реципиента, экономической зависимости инициатора от реципиента санкций, и наоборот);
- чем выше вероятность поддержки санкционной политики со стороны других государств.

При изучении теоретических аспектов экономических санкций рассматривается поведение в качестве стейкхолдеров не только государств в целом, но и отдельных заинтересованных групп внутри государства. Исследуя поведение таких групп интересов в стране — инициаторе санкций, Кампфер и Лоуэнберг [15] исходят из предпосылки, что введение/не введение санкций является результатом взаимодействия двух групп стейкхолдеров, одна из которых выигрывает от введения санкций, а другая — несет издержки. В результате группа, заинтересованная в санкциях, готова тратить ресурсы с целью склонения правительства к их введению, в то время как группа, не заинтересованная в санкциях, будет тратить ресурсы на осуществление действий, ведущих

¹ Согласно поправке, режим наибольшего благоприятствования может быть распространен только на те страны с нерыночной экономикой, эмиграционный режим которых признавался либеральным.

к росту издержек для правительства от введения санкций (это может выражаться, например, в виде поддержки оппозиционных властей или различного рода протестов).

Между тем эффективность воздействия на правительства у двух групп будет различаться. Она будет тем ниже, чем сильнее в группе проявляется проблема «безбилетника». Так, при прочих равных более эффективными обычно являются маленькие группы, где выгоды от введения или усиления санкций для каждого участника существенны. Примерами таких групп могут служить производители субститутов для товаров из страны — реципиента санкций, в отношении которых действует торговый бойкот. В то же время проблема «безбилетника» будет намного ярче выражена в группе потребителей, где общий отрицательный эффект для благосостояния может быть весомым, однако эффект для каждого отдельного члена группы относительно невысок. Это приводит к снижению кооперационных действий между участниками группы и, как результат, к снижению эффективности их воздействия на государство. Таким образом, авторы приходят к выводу, что уровень санкций, вводимых страной, является функцией относительного политического воздействия про-санкционных и антисанкционных групп. Они носят отрицательный агрегированный эффект и имеют перераспределительный характер. Это, в свою очередь, объясняет, почему часто в качестве санкций вводятся не те меры, которые были бы наиболее эффективны с точки зрения воздействия на реципиента санкций.

Аналогичная логика заложена авторами в анализ поведения групп интересов в стране — реципиенте санкций, за тем исключением, что две группы стейкхолдеров выступают в пользу или против политики страны, которая рассматривается в качестве девиантной страной — инициатором санкций. Как и в предыдущем примере, степень приверженности такой политике в стране-реципиенте будет являться функцией от эффективности влияния соответствующих групп на правительство. Единственная разница состоит в том, что на такую эффективность будет также оказывать воздействие санкций. Так, группа, выступающая против по-

литики страны-реципиента, может рассматривать введение санкций как сигнал помощи в ее борьбе за свои интересы. Это может снижать проблему «безбилетника» в такой группе, а следовательно, повышать эффективность влияния на правительство. В то же время влияние санкций на эффективность группы, поддерживающей политику страны-реципиента, неоднозначно. С одной стороны, она может расценивать санкции как вмешательство в суверенные интересы государства, что будет повышать ее мотивы поддержки правительства. С другой стороны, так как санкции оказывают негативное экономическое воздействие на всех агентов в стране-реципиенте, издержки от них могут быть так высоки, что в группе все больше будет проявляться проблема «безбилетника». Таким образом, эффективность санкций будет тем выше, чем выше их негативное воздействие на членов группы, поддерживающих политический курс страны-реципиента, по сравнению с группой, выступающей против такой политики.

Из этого можно сделать вывод, что ответная реакция страны — реципиента санкций будет во многом зависеть от того, как распределяется влияние санкций среди заинтересованных групп. Если негативное воздействие на группы, выступающие в поддержку политического курса страны-реципиента, невысоко, то эффективность влияния этой группы на правительство может превысить эффективность группы, не согласной с политикой страны. В этом случае результатом может стать еще большее отклонение страны от принятых международным сообществом норм, например введение ответных санкций в отношении страны-инициатора. Это чревато развязыванием так называемой санкционной спирали: теперь страна, которая изначально являлась инициатором санкций, становится реципиентом ответных санкций и под воздействием различных групп интересов будет принимать решение о введении новых санкций или воздержании от очередного санкционного давления в соответствии с механизмом, описанным Кампфером и Лоуэнбергом.

Большое развитие в литературе, посвященной эффективности санкций, получило так называемое институциональ-

ное направление. В соответствии с ним применение санкций является более эффективным в отношении демократических государств, нежели авторитарных режимов. Это связано с тем, что авторитарные правительства сталкиваются с меньшими барьерами для противодействия санкциям. Во-первых, такие режимы обладают большим ресурсом влияния на заинтересованные группы через использование средств массовой информации, которые могут формировать вокруг стран — инициаторов санкций, а также внутренних оппозиционных групп образ врага, тем самым вызывая рост поддержки со стороны населения. Во-вторых, авторитарные правительства имеют больше возможностей прибегать к нелегальным инструментам обхода санкций, таким как контрабанда и коррупционные схемы. В-третьих, для сохранения власти таким режимам необходимо прежде всего поддерживать лояльность узкого круга элит, так как население в целом, как правило, обладает ограниченным влиянием на власть в авторитарных странах [16]. Это еще раз говорит в пользу того, как сильно эффективность санкций будет зависеть от их адресности. В отличие от авторитарных режимов в демократических странах подобные инструменты доступны в меньшей степени. Соответственно, даже санкции широкого охвата могут приводить к достижению намеченных целей.

Эмпирические оценки эффективности санкций не дают возможности сделать однозначных выводов, насколько данный инструмент экономического давления позволяет государствам добиваться намеченных целей. Одними из наиболее известных работ, посвященных оценке эффективности экономических санкций, являются работы Г. Хафбауэра и соавторов. По мнению авторов, «успех» экономических санкций с точки зрения страны-инициатора состоит из двух элементов, а именно результата, измеряемого как степень того, насколько цель, преследуемая страной-инициатором, была достигнута, и вклада экономических санкций в полученный результат (наряду с другими факторами, такими как военные действия или изменения, произошедшие за время после введения санкций). Каждый элемент «успеха» санкций измеряется по шкале от 1 до 4 [17].

Путем умножения значений двух элементов авторы получили «значение успеха» санкций, которое варьировалось от 1 до 16. Санкции, для которых «значение успеха» составляло 9 и более, авторы исследования характеризовали как успешные. Другими словами, если эпизод введения санкций характеризовался положительным эффектом с точки зрения полного или частичного достижения страной-инициатором своих целей и если по большей части он был достигнут именно за счет санкций, а не других факторов, то тогда санкции можно считать успешными. Авторы считают, что полный успех, когда цель была реализована полностью и исключительно за счет санкций — редкое исключение, поэтому успешными можно считать и те санкции, которые способствовали достижению цели лишь отчасти. Также, по их мнению, нельзя измерять успешность санкций размером экономического ущерба, нанесенного стране-реципиенту. Авторы приводят пример с Россией: очевидно, что российская экономика находится на уровне ниже потенциального в результате действия западных санкций, однако практически невозможно себе представить, что результатом таких действий станет отказ от Крыма [18].

Среди наиболее успешных санкций, введенных за период с 1919 по 2003 г., авторы выделяют следующие (табл. 1).

Кроме этого Хафбауэр и др. выделяют пять основных целей, которые преследует инициатор экономических санкций, чтобы определить их успешность:

- 1) незначительные изменения в политическом курсе страны — реципиента экономических санкций;
- 2) смена режима в стране-реципиенте (дестабилизация);
- 3) срыв военных операций или приостановление военных конфликтов;
- 4) ухудшение военного потенциала страны — реципиента санкций;
- 5) существенные изменения политического курса страны-реципиента.

В одной из последних работ авторы исследования приходят к выводу, что из всех изученных случаев введения санкций

ТАБЛИЦА 1. Наиболее успешные эпизоды санкций в XX — начале XXI в.

Год введения	Год окончания действия	Инициатор(ы) санкций	Реципиент(ы) санкций	Значение успеха санкций (от 1 до 16)	Издержки для страны реципиента, % ВВП
1921	1921	Лига Наций	Югославия	16	–
1925	1925	Лига Наций	Греция	16	–
1948	1949	США	Нидерланды	16	0,2
1958	1959	СССР	Финляндия	16	1,1
1961	1965	США	Шри-Ланка	16	0,6
1965	1967	США	Индия	16	0,08
1975	1976	США	Южная Корея	16	–
1976	1977	США	Тайвань	16	0,1
1982	1986	ЮАР	Лесото	16	5,1
1987	1988	США	Сальвадор	16	–
1992	1993	США	Малави	16	6,6
1993	1993	США	Гватемала	16	1,3
1994	1995	Греция	Албания	16	2,9

Источник: [19].

в период с 1970 по 2014 г. лишь 34% можно рассматривать как успешные [18]. Наиболее эффективными, по оценкам авторов, являются санкции, которые направлены на внесение незначительных изменений в политику страны — реципиента и представляют собой диверсифицированные санкции. По подсчетам, среди эпизодов введения санкций, в рамках которых предусматривалось одновременное ограничение экспортных, импортных и финансовых потоков, 40% могут быть оценены как успешные. В то же время процент успешности санкций, предусматривающих введение ограничений только на торговые отношения, составляет лишь 25% (табл. 2).

Таблица 2. Эффективность санкций в зависимости от их вида (за период с 1914 по 2002 г.)

Виды санкций	Число успешных исходов	Число неудачных исходов	Всего эпизодов	Процент успешности
Финансовые, экспортные и импортные ограничения	25	37	62	40,3
Только финансовые	19	34	53	35,8
Экспортные и/или импортные	10	30	40	25
Импортные и финансовые	2	8	10	20
Экспортные и финансовые	5	23	28	17,9

Источник: [17].

Авторы также подчеркивают, что последствия финансовых санкций распространяются главным образом на политическую и военную элиту в стране — реципиенте санкций, в то время как негативный эффект от торговых санкций испытывает население в целом. Исследование не раз подвергалось критике со стороны других экономистов и политологов. В частности, Р. Пэйп отмечает, что из 40 случаев введения санкций за период с 1919–1990 гг., которые авторы рассматривают в качестве успешных, таковыми можно считать лишь пять [6].

В то время как эффективность экономических санкций является неоднозначной, их ущерб для участников санкцион-

ного процесса и международной системы в целом может быть весомым. По оценкам Г. Хафбауэра и соавторов, средние издержки для страны-реципиента от экономических санкций, введенных после 1985 г., составили 5% ВВП [17]. При этом авторы исследования отмечают рост показателя, который до 1985 г. составлял менее 1,5% ВВП. Между тем авторы исследования в своих расчетах не учитывают долгосрочного влияния санкций, в связи с чем полученные оценки, вероятнее всего, являются заниженными. Помимо этого, отрицательное влияние санкций, введенных в отношении одной страны, имеет свойство распространяться на другие страны, являющиеся ее экономическими партнерами, а также на страны-партнеры последних и т. д. В этих условиях страны могут предпринимать действия, направленные на снижение их зависимости от внешнеэкономических отношений с их партнерами, чтобы снизить потенциальные негативные эффекты от возможного введения санкций со стороны последних. Таким образом, одним из последствий применения экономических санкций в международных экономических отношениях может стать переориентация национальных экономик на внутренние рынки и, как результат, снижение потенциала для развития международной торговли и движения капитала.

2. Функционирование экономических систем в условиях санкций: разные пути — разные результаты

Для выработки экономических мер по смягчению негативных эффектов от принятых США, ЕС и другими партнерами санкций против России целесообразно рассмотреть международную практику противодействия санкциям. Самые яркие и относительно сопоставимые примеры стран, с которыми можно провести исторические параллели, — это опыт СССР, КНР, Ирана и ЮАР.

Следует заранее оговориться, что прямое сравнение текущей ситуации России с историческими прецедентами затруднено по нескольким причинам:

- *во-первых*, события происходили в разные исторические эпохи;
- *во-вторых*, страны, оказавшиеся под давлением санкций, имели совершенно разные, отличные от российских политические и экономические связи с остальным миром;
- *в-третьих*, поводы для введения санкций сильно различались;
- *в-четвертых*, возможности ответных мер и их эффективность также существенно различались.

Тем не менее именно предлагаемые страновые кейсы являются наиболее релевантными по отношению к текущей ситуации санкционного противостояния России с партнерами из наиболее развитых стран мира.

2.1. Опыт КНР (1989–2001 гг.): МИНИМУМ ОТВЕТОВ, МАКСИМУМ РЕФОРМ

Летом 1989 г. Конгресс США принял масштабную программу экономических санкций в отношении Китая. Через месяц к антикитайским санкциям присоединились страны Большой семерки (G7). Санкции предусматривали заморозку и отказ от всех инвестиционных проектов, прекращение торгово-экономического взаимодействия, запрет на выделение Китаю любых кредитов, в том числе по линии Всемирного банка, МВФ и Азиатского банка развития, прекращение любых политических контактов на высоком уровне, запрет на экспорт вооружений, а также закрытие доступа к высоким технологиям.

Причиной этих санкций стали известные события на площади Тяньаньмэнь в Пекине. Несмотря на то что точное количество жертв до сих пор не установлено, газета The New York Times опубликовала статью 21 июня 1989 г. с данными о 3000 убитых гражданского населения, около 100 убитых полицейских и большом количестве студентов, пропавших без вести [20].

Целью американских санкций являлось принуждение властей Китая к соблюдению прав человека, а предпринятые действия в конечном счете способствовали смене экономического курса страны, проведению рыночных реформ одновременно с накоплением социальной напряженности. Предпосылкой для возникновения этой социальной напряженности являлось то, что китайское население и без санкций было очень бедным: по данным Всемирного банка, в 1989 г. ВВП на душу населения по ППС в ценах 2011 г. в КНР составлял примерно 1500 долл.

Однако Китай не только не самоизолировался, но вопреки введенным против него санкциям начал проводить полити-

ку активного встраивания в мировую экономическую конъюнктуру и расширять торговые, экономические, культурные и дружеские связи как с сопредельными региональными государствами, которые не присоединились к американским санкциям (страны АСЕАН, Индия, Южная Корея, СССР), так и со странами G7.

Так, несмотря на то что группировка АСЕАН была образована в 1967 г., официального диалога с Китаем не было до 1991 г. В июле 1991 г. глава МИД Китая Цянь Цичэнь принял участие в церемонии открытия 24-го заседания министров иностранных дел стран — членов АСЕАН, что свидетельствовало о начале партнерских отношений, хотя и консультативных. Это был первый официальный контакт Китая с АСЕАН [21]. С тех пор глава МИД Китая ежегодно принимает участие в заседании министров иностранных дел стран — членов АСЕАН. Постепенно между Китаем и АСЕАН начали происходить исторические перемены. В 1992 г. Филиппины от имени АСЕАН пригласили Китай принять участие в 25-й встрече министров иностранных дел стран АСЕАН в Маниле. В 1994 г. Китай вступил в организацию многостороннего диалога по вопросам безопасности АТР (региональный форум АСЕАН), а в 1997 г. — к объединению «10+1» и механизму сотрудничества Восточной Азии «10+3». В июле 1996 г. Китай превратился из партнера АСЕАН по консультациям в партнера АСЕАН по всестороннему диалогу. В декабре 1997 г. на неофициальном саммите АСЕАН — Китай была обнародована Совместная декларация о направлениях и принципах развития партнерских отношений добрососедства и взаимодоверия между сторонами, ориентированных на XXI в. [22]. В настоящее время торговое соглашение между АСЕАН и КНР является базисом для формирующегося (возможно, в будущем успешного, а возможно, и нет) мегарегионального торгового соглашения под эгидой Китая, известного как Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП) и рассматриваемого как противовес Транстихоокеанскому партнерству (ТТП) и Всеобъемлющему и прогрессивному соглашению для Транстихоокеанского партнерства (ВПТТП) [23], [24].

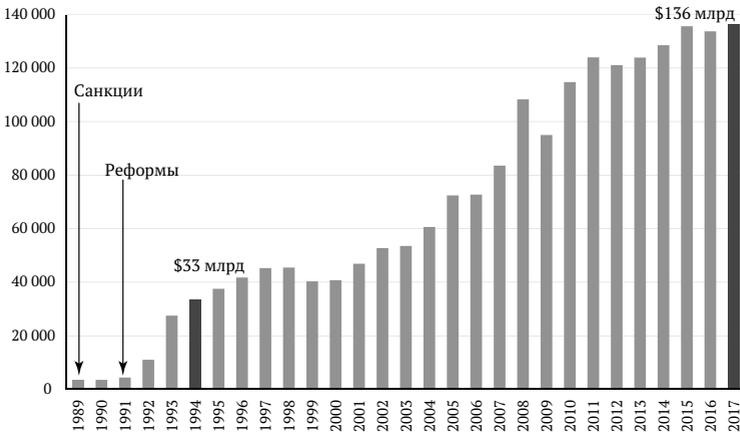


Рис. 2. Динамика притока ПИИ в экономику Китая за период 1989–2017 гг., млн долл. США

Источник: построено авторами на основе [26].

Через год после образования объединения АТЭС, а именно в июле 1990 г., на второй министерской конференции в Сингапуре было принято совместное заявление о скорейшем присоединении Китая к группировке. В ноябре 1991 г. к формату сотрудничества АТЭС официально присоединились три независимых региональных экономических субъекта: континентальный Китай, Китайский Тайбэй и Гонконг (специальный административный район КНР) [25]. Формат сотрудничества АТЭС стал для Китая важной ареной для начала нового этапа сотрудничества и укрепления дипломатических и торгово-экономических отношений с экономическими субъектами АТР.

Несмотря на то что Коммунистическая партия Китая отказалась от политических реформ, она открыла внутренний рынок для иностранных инвесторов и запустила экономическую реформу по внедрению рыночных институтов. В результате приток ПИИ в Китай за период 1989–1994 гг. увеличился с 3 до 33 млрд долл. США, а объем накопленных инвестиций за 1989–1995 гг. вырос с 17 до 100 млрд долл. США соответственно (рис. 2).

Успех Китая по преодолению средне- и долгосрочных негативных последствий от введенных против него санкций заключался в том, что он пересмотрел свою концепцию международных отношений и перешел от ориентации с глобальных центров сил на комплементарную региональную экономическую политику со странами АСЕАН и АТЭС, то есть осуществил диверсификацию своих торгово-экономических связей и за два года установил дипотношения с 23 государствами.

Отдельным направлением либерализации внешнеэкономической политики являются переговоры по присоединению к ГАТТ/ВТО, которые Китай вел параллельно с 1987 г.

Особенности процесса присоединения КНР к системе ГАТТ/ВТО

При анализе политики открытости Китая как противопоставления торгово-политическим санкциям необходимо рассмотреть параллельный процесс либерализации в рамках присоединения страны к системе ГАТТ/ВТО.

Реализация реформ и открытости настоятельно требовала активного включения Китая в мировую торговую систему. В 1987 г. КНР добилась начала официальных переговоров об участии в существовавшем тогда Генеральном соглашении по тарифам и торговле (ГАТТ). Первоначально китайское руководство рассчитывало на быстрый и упрощенный процесс присоединения, пытаясь «восстановить свой статус члена ГАТТ».

Такой подход базировался на том факте, что Китайская Республика в 1947 г. вошла в состав стран — учредителей ГАТТ¹. Однако в 1949 г. гоминдановское правительство и его лидер Чан Кайши после эвакуации на Тайвань как подписант этого соглашения отказались от участия в ГАТТ. Китайская Народная Республика во главе с Мао Цзэдуном возникла позднее и не являлась формально правопреемником².

¹ См. Преамбулу к Генеральному соглашению по тарифам и торговле (ГАТТ) в редакции 1947 г.

² В 1973 г. в рамках политического урегулирования с США Китайская Народная Республика заняла место Тайваня в Совете Безопасности ООН.

Однако члены ГАТТ посчитали такой подход Китая юридически неправомерным и настояли на проведении полномасштабных переговоров с соблюдением всех необходимых процедур. В итоге переговорный процесс перешел в вялотекущую стадию, китайская сторона подчас имитировала переговоры, предоставляла партнерам недостоверные данные, включая специально подготовленное для ГАТТ новое законодательство, которое на деле не существовало.

Только после проведения серии переговоров руководства Китая и США об урегулировании двусторонних отношений во второй половине 90-х гг. прошлого века процесс вошел в конструктивное русло. Однако это уже были переговоры по присоединению к Всемирной торговой организации (ВТО), которая возникла в 1995 г. Несмотря на существовавшие трудности во внешней и внутренней политике китайского руководства пошло на значительные уступки, продолжая курс на либерализацию и частичную открытость своей внешнеэкономической системы.

В итоге КНР стала членом ВТО в декабре 2001 г., однако условия членства были очень жесткими и масштабными (хотя существует ошибочное мнение, что страна добилась благоприятных условий). Китай обязался резко снизить импортные тарифы, поэтапно открыть свой рынок услуг, постепенно отменять государственное регулирование в различных секторах экономики, принять новое законодательство по так называемым системным вопросам и т. д. [27]. В итоге меры привели к росту импорта товаров и услуг, а также массивному притоку ПИИ в различные сектора экономики Китая.

Более того, КНР стала единственным членом ВТО, пакет обязательств которого содержал явно дискриминационные положения. По итогам переговорного процесса Китай так и не получил статуса страны с рыночной экономикой (market economy), что позволяет другим государствам применять ограничительные меры по отношению к КНР. Более того, решение этого вопроса было официально отложено до 2015 г. [27], но США и ЕС до сих пор так и не предоставили рыночный статус китайской экономике и подвергают сомнению ее самоопределение как развивающейся страны, что может дать Китаю определенные льготы.

Однако китайское руководство в тот период согласилось на такие жесткие условия, рассчитывая на растущий потенциал своей экономики и внешнеэкономического комплекса, а также осознавая необходимость активного участия в мировой экономической системе путем политики либерализации.

Выбранная стратегия оказалась вполне оправданной. В 2000 г. Китай занимал 7-е место в мире по объему экспорта товаров и 8-е место по объему импорта товаров: объем экспорта составлял 249,2 млрд долл. США, объем импорта — 225,1 млрд долл. США. По объему экспорта услуг Китай занимал 12-е место, а по объему импорта — 10-е место: объем экспорта составлял 29,7 млрд долл. США, импорта — 34,8 млрд долл. США. Позиции Китая в сфере торговли товарами и услугами в 2017 г. представлены в табл. 3.

Исторический опыт Китая может служить хорошим примером, демонстрирующим осознанную эволюцию торговой экономической политики как ответную реакцию на санкции. Кульминацией активного встраивания Китая не только в региональную, но и в мировую экономическую конъюнктуру стало присоединение к ВТО в 2001 г. Таким образом, мир получил ясный сигнал о том, что Китай готов стать полноценным участником глобальной экономики. Нынешнее положение Китая в мировой торговле доказало правоту такого подхода.

2.2. Опыт ЮАР (1962–1991 гг.): ДЛИТЕЛЬНОЕ ПРИСПОСОБЛЕНИЕ

В 1962 г. решением Генассамблеи ООН были введены санкции против ЮАР. Они ограничивали экономические, финансовые и транспортные связи с действующим на тот момент режимом республики. В 1963 г. ООН призвала к установлению эмбарго на военные поставки, а в 1968 г. расширила список санкций, включив в них рекомендации по сворачиванию связей с ЮАР в области культуры, образования и спорта.

Санкции против ЮАР были введены с целью заставить действующие власти провести демократические реформы и отказаться от системы сегрегации по расовому признаку,

ТАБЛИЦА 3. Позиции Китая в сфере торговли товарами и услугами в мире, 2017 г.

Место	Страна-экспортер	Объем, млрд долл.	Доля, %	Изменение к 2016 г., %	Место	Страна-импортер	Объем, млрд долл.	Доля, %	Изменение к 2016 г., %
Товары									
1	Китай	2263	12,8	7,9	1	США	2409	13,4	7,1
2	США	1547	8,7	6,6	2	Китай	1842	10,2	16,0
Услуги									
1	США	762	14,5	3,8	1	США	516	10,2	6,8
2	Великобритания	354	6,7	4,9	2	Китай	464	9,2	3,3
3	Германия	296	5,6	7,0	3	Германия	319	6,3	5,2
4	Франция	249	4,7	5,5	4	Франция	244	4,8	3,4
5	Китай	226	4,3	8,7	5	Великобритания	218	4,3	4,2

Источник: [28].

так называемого апартеида — официальной политики расовой сегрегации, проводившейся правившей в Южно-Африканской Республике с 1948 по 1994 г. Национальной партией.

ЮАР всегда имела серьезное значение для мировой экономики как поставщик такого сырья, как алмазы, драгоценные и редкие металлы, в связи с чем имели место серьезные исключения из санкций. Так, контакты ЮАР — СССР и ЮАР — США осуществлялись через третьи страны и фирмы-посредники и затрагивали в первую очередь согласование торговли алмазами, золотом и платиной. Даже после введения официального эмбарго на поставки вооружения в 1977 г. такие страны, как Великобритания, Германия, Франция и Нидерланды, нашли способ обойти запрет. Они поставляли продукцию собственных ВПК через Нигерию. Редкие металлы имели важное значение для военной промышленности США, при этом ЮАР являлась основным поставщиком. Сотрудничество СССР с ЮАР было обусловлено наличием отраслевых связей, а также борьбой за контроль над югом Африки, несмотря на идеологические разногласия.

В контексте противостояния санкциям во внешнеэкономической сфере действующие власти ЮАР делали акцент на диверсификацию товарной структуры экспорта, поиск новых рынков сбыта и источников поставок необходимых товаров. В рамках политики «нетрадиционных методов торговли» ЮАР осуществляла фальсификацию маркировки, частичную «косметическую обработку» своих товаров в других странах и смешивание с аналогичными грузами из других стран. Для обхода установленных санкций компании осуществляли промежуточную перевалку грузов в нескольких странах, хранили импортные грузы в третьих странах и осуществляли зарубежную регистрацию технологий. В связи с этим внешнеторговые и внешнеэкономические связи с африканскими государствами стали заметно оживляться в качественно новой форме, поскольку нелегальные или полунелегальные торговые контакты ЮАР со многими африканскими странами существовали всегда. Хотя ЮАР всегда стремилась к развитию торгово-экономических отношений со всеми аф-

риканскими странами, ее главные интересы были сосредоточены в южноафриканском субрегионе.

1 апреля 1980 г. по инициативе и при активных усилиях ЮАР была создана субрегиональная экономическая группировка САДКК (англ. Southern African Development Coordination Conference) в формате зоны свободной торговли, в рамках которой были снижены таможенные пошлины и достигнут существенный прогресс в устранении нетарифных ограничений во взаимных торговых связях. Основные правила САДКК были установлены ЮАР и вытекали из ее государственной экономической политики. Это было предопределено тем, что все государства—члены данной группировки (Ангола, Ботсвана, Лесото, Малави, Мозамбик, Свазиленд, Замбия, Зимбабве, ЮАР) имели существенную экономическую зависимость от ЮАР, чей торговый оборот практически полностью приходился на страны южноафриканского субрегиона. В пяти государствах—членах САДКК были открыты южноафриканские торговые миссии. В этих и других африканских странах действовал принцип неразглашения торгово-экономических связей с режимом апартеида, в связи с чем импорт из ЮАР всегда включался в раздел «товаров неустановленного происхождения» или «особо не упомянутых поставщиков». Нередко ввоз южноафриканской продукции фиксировался странами и континентами как импорт из Лесото или Свазиленда, которые ЮАР использовал как перевалочную базу для своих товаров. В связи с тем что масштабы экспорта из ЮАР в африканские страны лимитированы крайне низкой платежеспособностью последних, ЮАР стремилась активно использовать некоторые из них, например Свазиленд как своеобразный черный ход для расширения сбыта готовых изделий южноафриканского производства на рынках развитых капиталистических государств, а также в развивающихся странах других регионов. Создавая в Свазиленде предприятия, на которых обрабатывались поступающие из ЮАР полуфабрикаты (зачастую лишь косметические, причем в любых случаях добавленная стоимость обработки не превышала 25%), южноафриканские компании заручались для своих товаров свидетельствами о происхождении с пометкой «Сдела-

но в Свазиленде». В результате ЮАР получала возможность пользоваться льготами и привилегиями, предоставленными Свазиленду в рамках Lome Conventions как члену содружества, а также как участнику зоны преференциальной торговли государств Южной и Восточной Африки [29].

Все перечисленные методы позволяли ЮАР приспособиться к конкретным условиям на рынках в обход установленных санкций.

Однако после 22 лет противостояния санкциям началась резкая деградация экономической системы и застой. В ряде исследований Швейцарского национального научного фонда (Swiss National Science Foundation), посвященных введенным экономическим санкциям против ЮАР, утверждается, что фактически за 22 года с момента введения санкций и до основных торговых запретов в 1984–1985 гг. экономика ЮАР почти не реагировала на происходящее в стенах ООН. Причинами экономической стагнации, которая привела к радикальной смене курса страны с отменой апартеида в 1990-х гг., стал отток инвестиций. В таких условиях ЮАР просто не могла конкурировать с открытыми экономиками [30], [31] (рис. 3).

Решающий отток инвестиций произошел в 1985 г., когда крупные транснациональные банки вывезли из страны весь свой капитал. Это наибольший урон, который был нанесен южноафриканской экономике, способствовал девальвации национальной валюты вдвое и положил начало финансовому кризису. С 1985 г. многие европейские и международные банки отказались предоставлять ЮАР новые кредиты и займы.

Для экономики ЮАР характерными стали высокий уровень инфляции, которая к середине 1989 г. достигла 16% в год, постоянно растущая безработица, охватившая 8 млн человек, что составляло 36% от экономически активного трудоспособного населения, отсутствие экономического роста. В сложившихся экономических условиях ЮАР была вынуждена провести реформы в социально-экономической сфере. основополагающими элементами реформ 1994 г. являлись политика приватизации, стимулирование негосударственного сектора,



Рис. 3. Движение капитала в ЮАР за период 1956–1992 гг.

Источник: составлено Swiss National Science Foundation на основе [32].

на долю которого приходилось 36% всего материального производства в стране, отказ от политики апартеида и проведение нерасовых всеобщих выборов.

Исторический опыт противодействия международным санкциям ЮАР можно условно разделить на два этапа:

- 1) 22 года успешного противодействия путем создания альтернативной экономики, а также экономической группировки (САДКК), состоящей из зависимых от нее стран;
- 2) 8 лет экономического спада и деградации, которые привели к отказу властей ЮАР от политики апартеида и проведению нерасовых всеобщих демократических выборов в 1994 г.

Как показывает опыт ЮАР, эффективность политики санкций напрямую зависит от значимости той или иной страны для мировой экономики и/или баланса сил в мире либо конкретном регионе. Причем взаимосвязь здесь прямо противоположная: чем большее значение имеет та или иная страна, тем менее эффективны санкции.

Исторический опыт ЮАР показывает следующее. *Во-первых*, санкции в реальности удается эффективно обходить достаточно длительное время, если у партнеров (в том числе и у тех, которые эти санкции инициировали) есть реальный экономический интерес, поэтому расширение сотрудничества с инициаторами санкций может способствовать смягчению отрицательных эффектов. *Во-вторых*, основные негативные последствия санкций могут быть реализованы через механизм снижения инвестиционной привлекательности, роста макроэкономических рисков, падения иностранных инвестиций.

2.3. Опыт Ирана (1979–2016 гг.): ЗАКРЫТИЕ И СТАГНАЦИЯ

Со дня основания современной Исламской Республики Иран 1 апреля 1979 г., после того как шах был свергнут и была осуществлена Исламская революция, США приняли широкий пакет санкций против нового правительства Ирана. Санкции против Ирана были ответной реакцией на захват американского посольства в Тегеране группой радикально настроенных студентов (повстанцев), которые требовали экстрадиции из США бежавшего иранского шаха. Санкции предусматривали полный запрет гражданам и компаниям США вести бизнес в Иране или участвовать в совместных предприятиях с иранскими компаниями, в том числе в нефтегазовой промышленности. Под воздействием санкций также оказались иностранные компании третьих стран, которые осуществляли торгово-экономическую деятельность с иранскими компаниями. Также были заморожены все иранские активы и золотые запасы, хранящиеся в американских банках.

В отличие от ранее рассмотренных моделей поведения ЮАР и КНР по противодействию введенным против них санкциям правительство Ирана приняло ответные меры, контрсанкции. 11 января 1980 г. глава министерства нефти Ирана Али Акбар Моинфар заявил, что Иран прекратит поставки нефти в страны, поддерживающие экономические

санкции США против Ирана [17]. 19 апреля 1980 г. Иран объявил нефтяное эмбарго Португалии, поддержавшей санкции США. В период 1980–2006 гг. введенные в одностороннем порядке санкции США постоянно расширялись и затрагивали более широкий круг вопросов не только торгово-экономического, финансового, но и социально-гуманитарного характера. Однако в 2006 г., после того как к санкциям присоединились Совет Безопасности ООН и Европейский союз, они приобрели еще более массовый характер. Санкции ООН связаны с ядерной программой Ирана и были приняты после того, как инспекторы МАГАТЭ обнаружили в стране центрифуги для обогащения урана.

Наиболее негативный эффект на экономику Ирана оказали отключение от системы межбанковских переводов SWIFT, запрет на продажу нефти на мировом рынке и запрет на поставку технологий и оборудования. Например, Иран не только не может закупать новые самолеты, но и запчасти и комплектующие, а также получать техническое обслуживание самолетов, даже с учетом того, что лишь 10% комплектующих произведены в США. Поэтому для осуществления технического обслуживания самолетов используются самодельные запчасти либо закупаются старые советские самолеты в странах СНГ. Наличие данной проблемы называют прямой причиной многочисленных авиакатастроф гражданских и военных самолетов в стране.

Тактика Ирана по противодействию санкциям никогда не проявлялась в либерализации внешнеэкономической деятельности, рыночных и институциональных реформах — скорее наоборот. Иран полностью отказался от доллара как средства международных расчетов и начал формировать тесные торгово-экономические отношения со странами, вошедшими в санкционный список SDN (Special Designated Nationals) США, в частности с Сирией, Пакистаном, Афганистаном, Ираком. В 2013 г. внешняя торговля Ирана была почти полностью переориентирована на страны Азии, доля которых в иранском экспорте превысила 90% (в то время как доля государств Европы, Северной и Южной Америки была равна всего лишь 3%).

Иран адаптировал механизм обхода санкций через посредников и компании специального назначения (SPV или SPE (Special Purpose Vehicle/Entity), которым разрешено покупать баррели нефти на внутренней энергетической бирже и продавать их на мировых рынках под маркой «продукт частного сектора». Взаиморасчеты с ограниченным кругом платежеспособных партнеров (в основном с Индией, Китаем, Турцией, Россией) осуществляются в национальной валюте покупателя через банки-посредники Турции, ОАЭ, Ирака и Афганистана.

Чаще Иран заключает бартерные соглашения (в случае с Таиландом — нефть в обмен на потребительские товары). Попытки добиться оплаты нефти золотом не всегда успешны, правда, такие контракты существуют с Турцией и Китаем. Согласно предварительным договоренностям, Иран планирует также подписать соглашение «нефть в обмен на товары» (oil-for-goods) по продаже России 100 тыс. баррелей нефти в сутки, а за год — порядка 5 млн т [33]. Взамен Россия будет поставлять Ирану товары на 45 млрд долл. США, прежде всего товары для железных дорог, железнодорожные вагоны, большие грузовики, автобусы, продукцию авиационной промышленности, самолеты Sukhoi Superjet и оборудование для аэродромов [34]. Выгоды России и других государств — членов ЕАЭС будут заключаться в возможности участия в освоении 11 месторождений нефти и газа в Иране, в частности российских нефтегазовых компаний «Зарубежнефть» и «Росгеология».

В ноябре 2018 г. санкции США в отношении Ирана расширились и коснулись более 700 иранских физлиц и компаний, в числе которых организация по атомной энергии Ирана, 70 финансовых организаций, национальная иранская танкерная компания [35]. Однако США исключили проект трубопровода Азербайджана из месторождения Шах Дениз из антииранских санкций, несмотря на то что Иран имеет в этом проекте 10%-е участие [36]. Санкции США против Ирана главным образом направлены на блокировку экспорта иранской нефти, тем не менее США разрешили восьми странам (в их число не входят страны ЕС) покупать иранскую нефть без риска

санкций при условии, что они существенно сократят с течением времени импорт иранской нефти [37]. Эти факты свидетельствуют о нелинейности и нежесткости санкционного процесса, учете интересов третьих стран.

В целом исторический опыт по противодействию международным санкциям Ирана показывает, что нежелание действующего режима поиска баланса между рыночными преобразованиями, развитием отношений с партнерами и смягчением негативных последствий санкционного давления ограничивает социально-экономическое развитие республики, маргинализирует общество и превращает ее в государство-изгой в международных отношениях. За 40 лет противостояния Иран исключительно пытался обходить санкции, вместо того чтобы попытаться активизировать торгово-экономическое взаимодействие и найти компромисс.

2.4. Опыт СССР (1980–1992 гг.):

АСИММЕТРИЧНЫЕ ОТВЕТЫ И ПОИСК ВЗАИМНОГО ИНТЕРЕСА

По степени глубины и масштабам нынешнего геополитического конфликта современное санкционное противостояние России с рядом партнеров имеет также смысл сравнивать с политикой западных стран, проводившейся в отношении СССР в 80-е гг. прошлого века в связи с вводом советских войск в Афганистан в декабре 1979 г. В январе 1980 г. США и их союзники начали вводить полномасштабные санкции в отношении СССР, включая организованный бойкот Олимпийских игр в Москве. Против СССР были предприняты скоординированные действия в сфере торговли и финансов — введены эмбарго на поставки технологий и другой критически важной для страны продукции (включая импорт труб большого диаметра для газопроводов, а также расторжение зернового контракта), ограничения на ввоз ключевых товаров советского экспорта, запрет на предоставление новых иностранных кредитов, прекращение выдачи лицензий на продажу высоких технологий СССР, заморозка всех совместных культурных и экономических мероприятий

и т. д. [38]. Эти меры нанесли ощутимый удар по несбалансированной планово-административной экономике СССР.

В СССР трактовали санкции как попытку ограничить его независимую внешнюю политику. Нельзя сказать, что власти СССР не представляли себе долговременные последствия санкционной политики США. Просто в период «холодной войны» советские элиты мыслили категориями перманентного противостояния с Западом.

Политика противодействия СССР санкциям заключалась отнюдь не в либерализации и поиске альтернативных путей их смягчения. Так же как в случае с Ираном, СССР пытался их обходить, а высшим руководством СССР было принято решение о введении асимметричных ответных санкций (контрсанкций) против США. Вместе с этим советские спецслужбы осуществляли промышленный шпионаж, руководством Миннефтегазстроя и Минэнергетики СССР развивалась практика «газ в обмен на оборудование» со странами Запада, а ограничения на транзакции с СССР способствовали созданию евродолларовых депозитов¹ (eurodollar deposits) [39]. Для того чтобы иметь возможность купить товары в ЕС и США, в частности зерно, СССР приобретал американские доллары за счет продажи золота и других природных ресурсов. Однако для недопущения их конфискации американскими банками эти доллары помещались в европейские банки, поскольку находились вне американской юрисдикции и имели преимущество.

В 2018 г. активно обсуждаются возможные ограничения на строительство и эксплуатацию газопровода «Северный поток—2», а в первой половине 1980-х гг. — ограничения на строительство газопровода Уренгой—Помары—Ужгород вплоть до возможного введения санкций со стороны США по отношению к ФРГ. США ввели эмбарго на поставки в СССР высокотехнологичного американского оборудования, которое было критично для его строительства. Стоит отметить, что санкции на поставку американскими компаниями

¹ Евродолларом является валюта США, удерживаемая в банках за пределами США (как правило, в Европе).

в СССР электронного и нефтегазового оборудования для оказания препятствий строительству советского экспортного газопровода оказались неэффективными. Поскольку строительство данного газопровода было совместным проектом и в нем также участвовали европейские компании и банки (Deutsche Bank, Creusot-Loire, Mannesmann, John Brown Engineering и др.), между США и их западноевропейскими союзниками возник конфликт. ФРГ, Франция, Великобритания и Италия поддержали своих национальных производителей и объявили американские санкции незаконными. Так, сразу после того как европейские компании в 1982 г. поставили СССР нефтегазовое оборудование, США ввели против них специальные санкции (Creusot-Loire, Mannesmann, John Brown Engineering и др.). Однако после переговоров между представителями европейских стран и президентом США Рональдом Рейганом через два месяца было объявлено об отмене эмбарго на поставку нефтегазового оборудования в СССР. В итоге строительство газопровода Уренгой—Помары—Ужгород было успешно продолжено и завершилось в 1984 г.

Однако под давлением США была достигнута договоренность о строительстве только одной линии газопровода вместо двух запланированных, поскольку США рассматривали этот проект как угрозу своей национальной безопасности, так как он вел к энергетической зависимости западноевропейских государств от СССР. Тем не менее можно утверждать, что именно экономические интересы и проактивная позиция ведущих экономик Европы способствовали успеху строительства газопровода.

Осознавая важность встраивания в международную торговую систему, еще накануне начала Афганской войны Политбюро ЦК КПСС в 1979 г. приняло решение о сближении с ГАТТ для получения СССР статуса наблюдателя [40]. Несмотря на то что десять лет обсуждений этой проблемы были бесплодными, поскольку США и ведущие западные страны оказывали жесткое сопротивление, этот статус удалось унаследовать России в 1992 г. и фактически данный шаг ознаменовал собой окончание «афганских» санкций.

Таким образом, опыт СССР свидетельствует о весьма ограниченной успешности асимметричного противодействия санкциям. Лишь за счет неформального контрактного взаимодействия с партнерами из США и Европы СССР смог в некоторой степени обойти санкции. Кроме того, опыт СССР также свидетельствует в пользу гипотезы, согласно которой именно наличие взаимного экономического интереса снижает вероятность дополнительных ограничений и способствует смягчению уже существующих.

2.5. Выводы из исторического опыта санкционных войн

Рассмотренный исторический опыт функционирования различных экономических систем в условиях санкций показал, что политические и экономические ограничения формируют разные модели поведения и стратегии, а именно:

- 1) одни страны выбирают путь противостояния и начинают оказывать активное сопротивление (в том числе вводят контрсанкции);
- 2) другие страны выбирают путь обхода и диверсификации торгово-экономических связей (в том числе нетрадиционные методы торговли, фальсификацию маркировки и т. д.);
- 3) третьи страны выбирают путь осознанной эволюции торгово-экономической политики и пересмотра своих действующих национальных и международных концепций.

Однако для минимизации ущерба от международных ограничений перечисленные модели поведения также могут пересекаться друг с другом. Поскольку санкции оказывают долгосрочное влияние, которое может растянуться на несколько десятилетий, наиболее объективные оценки той или иной модели поведения в период их действия вытекают из среднесрочных и долгосрочных результатов.

Так, нынешнее положение Китая в мировой торговле и международных экономических отношениях позволяет однозначно утверждать, что осознанная эволюция торгово-экономической политики является залогом прогресса. При этом важно от-

метить, что экономике Китая до сих пор не присвоен статус рыночной экономики (market economy status), в связи с чем он имеет дискриминационный пакет обязательств в рамках ВТО. Однако, несмотря на все трудности, политическое руководство Китая на протяжении тридцати лет с начала событий на Площади Тяньаньмэнь ведет политику либерализации и активного встраивания в мировую экономическую конъюнктуру.

Хотя экономическая и политическая системы СССР и Китая были во многом схожи по типу и структуре, руководство СССР выбрало другую стратегию и модель поведения. Стратегия действий СССР приводила к ситуативным и достаточно ограниченным успехам, которые по большей части достигались коллективными усилиями и проактивной позицией заинтересованных в экономическом сотрудничестве западноевропейских стран (таких как ФРГ, Франция, Великобритания и Италия). Справедливо отметить, что высшее руководство СССР осознавало важность реформ и встраивания в глобальную торговую систему, в связи с чем еще накануне начала Афганской войны Политбюро ЦК КПСС в 1979 г. приняло решение о сближении с ГАТТ/ВТО для получения СССР статуса наблюдателя [40]. Однако нерасторопность бюрократической системы СССР и неготовность пересмотра действующих национальных и международных концепций привели к его распаду и перестройке. Санкции в данном случае оказали вспомогательную функцию. Оценка достигнутых результатов суверенных стран, ранее входящих в СССР, по ряду макроэкономических показателей позволяет утверждать, что низкий уровень их социально-экономического развития является в том числе результатом их пассивного участия в глобальной торговой системе. В связи с этим многие постсоветские страны до сих пор не имеют статуса рыночной экономики, а некоторые из них даже не являются членами ВТО.

Наибольшая эффективность¹ санкций с точки зрения страны-инициатора была достигнута в ЮАР. Несмотря на два де-

¹ Под эффективностью здесь понимается экспертная оценка двух показателей: степени достижения заявленных целей введения санкций, а также вклада введенных санкций в достижение этих целей. Более подробно про оценку эффективности санкций см. [17].

сятилетия противостояния, в стране начались серьезные экономические проблемы, в результате которых произошла смена правительства и политического режима апартеида. При выборе обходных путей и попыток диверсификации торгово-экономических связей, правительство ЮАР переоценило значимость своей страны для мировой экономики и со временем оказалось не в состоянии конкурировать с открытыми экономиками, что способствовало большому оттоку капитала и экономической деградации. Только после проведения вынужденных нерасовых всеобщих демократических выборов в 1994 г. ЮАР стала одной из 124 стран, присоединившихся к ВТО, что ознаменовало снятие всех санкций.

Выбранная стратегия Ирана по активному противодействию введенным против нее санкций показала свою абсолютную тупиковость. Сорок лет нахождения под санкциями превратили Иран в государство-изгой в международных отношениях. В результате такой политики республика имеет очень ограниченное социально-экономическое развитие и маргинализированное общество. При этом современная политика Ирана продолжает выбранный сорок лет назад курс по сохранению своих действующих национальных и международных концепций.

«В современном мире самодостаточность—это категория, несовместимая с понятием «прогресс». Участие в многочисленных и разнообразных системах отношений предоставляет свободу для маневра и не закрывает ни одной из возможностей. Вопрос лишь в принципах осуществления такой разнонаправленной интеграции» [41].

3. Анализ текущей ситуации: санкции как они есть

В течение последних шести лет Россия развивается в условиях санкций, введенных в отношении нее западными странами в связи с ситуацией на Украине, не устраивающей США ближневосточной политикой РФ и по ряду других причин. Расширяется количество поводов для введения санкций в отношении российских компаний. Например, в отношении КБ «Агросоюз» в апреле 2018 г. были введены ограничения «за торговлю с властями КНДР» и «длительные отношения» с Пхеньяном (табл. 4). Согласно официальной позиции властей РФ, односторонние санкции в отношении России являются незаконными мерами ограничительного характера, поскольку не имеют международно-правового обоснования [42].

Кроме персональных санкций, первые из которых были введены в декабре 2012 г. и список которых периодически расширяется, с июля 2014 г. начали действовать жесткие секторальные санкции в отношении финансовой, энергетической, оборонной и горно-металлургической отраслей. Они включали ограничения на предоставление займов и оказание инвестиционных услуг (запрет операций с новым долгом со сроком обращения более 90 дней или акциями бан-

Таблица 4. Поводы/декларируемые причины для введения санкций США в отношении России

Поводы/декларируемые причины для введения санкций	Начало действия	Законодательный акт
Нарушение прав человека и коррупция	14 декабря 2012 г.	Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act PL 112–208 Executive Order 13818 National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2017 PL 114–528 Support for the Sovereignty, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act PL 113–95 Executive Order 13581 Executive Order 13224
Криминальные лица и группировки российского происхождения	20 декабря 2012 г.	Executive Order 13660 Executive Order 13661 Executive Order 13662 Executive Order 13685 Ukraine Freedom Support Act PL 113–272 Support for the Sovereignty, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act PL 113–95 Executive Order 13582
Анексия Крыма и нарушение территориальной целостности Украины	6 марта 2014 г.	Executive Order 13694 Executive Order 13757 Countering America's Adversaries Through Sanctions Act PL 115–44 Executive Order 13757 Executive Order 13848
Поддержка режима Асада и его деятельности	8 мая 2014 г.	Executive Order 13687 Executive Order 13722 Executive Order 13810 Executive Order 13382
Нарушение кибербезопасности	1 апреля 2015 г.	Chemical and Biological Weapons Control and Warfare Elimination Act of 1991 PL 102–182
Вмешательство в выборы в США	28 декабря 2016 г.	
Нарушение санкций в отношении Северной Кореи	31 марта 2017 г.	
Использование химического оружия	27 августа 2018 г.	

Источник: составлено авторами.

ков и нефтегазовых компаний с государственным участием), запрет на поставки вооружения, военной техники и технологичный двойного назначения, высокотехнологичного оборудования и технологий.

В сентябре 2014 г. санкции со стороны США расширяются на энергетические компании, со стороны ЕС — на энергетические компании и банки. В декабре 2014 г. США ввели санкции в отношении Республики Крым, которые впоследствии поддерживали страны ЕС и другие отдельные государства. В частности, эти санкции предполагали запрет на ввоз и вывоз товаров, услуг или технологий в Крым и из Крыма, запрет на инвестиции в этот регион, прекращение обслуживания банковских карт VISA и MASTERCARD. Заметим, что после изменения условий работы платежных систем в России и закрытия расчетов на внутрироссийский центр, работа карт VISA и MASTERCARD российского производства в Крыму была восстановлена. По состоянию на 2018 г. на территории полуострова не функционируют карты этих платежных систем зарубежных банков, а также недоступны технологии бесконтактных платежей Android Pay и Apple Pay.

В августе 2017 г. США ввели вторичные санкции в отношении физических и юридических лиц третьих стран, сотрудничающих с компаниями из России или инвестирующих в проекты с российским участием более 33%.

В апреле 2018 г. произошло ужесточение секторальных санкций: ряд российских компаний попали в список Казначейства США Specially Designated Nationals (SDN), что означало для них не просто запрет на финансирование со стороны резидентов США, но и заморозку активов в США и запрет на любые операции с фигурантами списка SDN для резидентов США и угрозу вторичных санкций — для нерезидентов.

Очередная волна санкций в отношении РФ прошла в августе 2018 г., когда США ввели запрет на поставку в РФ продукции военного и двойного назначения, на любую помощь РФ (кроме срочной гуманитарной помощи, поставок пищевых продуктов или сельскохозяйственных товаров) и на предоставление российским властям кредитов и финансовой поддержки.

Таким образом, в общем виде к настоящему моменту действующие санкции в отношении РФ со стороны США и ЕС выглядят следующим образом.

1. Персональные санкции

Со стороны США (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, SDN)—визовые ограничения, блокирование имущества и счетов, запрет на экспорт/реэкспорт товаров и услуг, передачу технологий и материалов, запрет на сотрудничество и деловые связи с физическими и юридическими лицами из списка, а также с компаниями, в которых физическим или юридическим лицам из списка принадлежит 50% и более.

Со стороны ЕС—визовые ограничения, блокирование активов на территории ЕС, запрет на любые сделки, связанные с заблокированными активами (после 18 марта 2014 г.) в отношении лиц и компаний, в том числе дочерних компаний с долей владения более 50% (кроме зарегистрированных на территории ЕС).

2. Секторальные санкции

Со стороны США (Sectoral Sanctions Identifications, SSI):

- в финансовой сфере: запрет на предоставление финансирования финансовым организациям РФ, на операции с имуществом, ценными бумагами со сроком обращения более 14 дней [43];
- в энергетическом секторе: запрет на предоставление финансирования, на операции с имуществом, ценными бумагами со сроком обращения более 60 дней [44], запрет экспорта/реэкспорта товаров, технологий, предоставления нефинансовых услуг, связанных с разведкой и добычей нефти на Арктическом шельфе, глубоководной добычей нефти, добычей сланцевого газа (для проектов, инициированных после 29 января 2018 г., запрет действует вне зависимости от места локализации) [45];
- в оборонном секторе: запрет на экспорт/импорт вооружений и связанных материалов, товаров и услуг двойно-

- го назначения, запрет на предоставление долгового финансирования на срок более 30 дней, сделок с имуществом (касается и ряда стратегических компаний) [46];
- вторичные санкции: в отношении неамериканских физических и юридических лиц, сотрудничающих с российскими компаниями в разведывательной и оборонной отраслях и инвестирующих в проекты, в которых российское участие составляет более 33% (преимущественно в нефтегазовом секторе) [47].

Со стороны ЕС:

- в финансовой сфере: запрет физическим и юридическим лицам ЕС покупки/продажи, предоставления брокерских услуг и оказания любого вида помощи в отношении ценных бумаг и инструментов денежного рынка со сроком погашения более 90/30 дней ряду российских кредитных организаций или других кредитных организаций, 50% акций которых принадлежит лицам из санкционного списка (Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, ВЭБ, Россельхозбанк) [48];
- в энергетическом секторе: запрет физическим и юридическим лицам ЕС покупки/продажи, предоставления брокерских услуг и оказания любого вида помощи в отношении ценных бумаг и инструментов денежного рынка со сроком погашения более 30 дней крупнейшим нефтяным компаниям (Роснефть, Транснефть, Газпромнефть); введена процедура лицензирования сделок по товарам и технологиям в области добычи и разведки нефти и других полезных ископаемых [48];
- в оборонном секторе: запрет на покупку/продажу/передачу оружия и боеприпасов, товаров двойного назначения, технологий для военного использования [48].

3. Крымские санкции

Со стороны США: запрет на ввоз и вывоз товаров, услуг или технологий в Крым и из Крыма, запрет на инвестиции в этот регион, запрет банковского обслуживания региона [49].

Со стороны ЕС: запрет на импорт продукции из Крыма, на экспорт в Крым некоторых товаров и технологий в сферах транспорта, телекоммуникаций и энергетики, на инвестирование в Крым, на ведение туристического бизнеса, на вход в порты и пользование аэропортом Крыма, за исключением экстренных случаев [50].

4. Дополнительные пакеты санкций

Со стороны США — заморозка сделок с ФСБ и Главным управлением Генерального штаба ВС РФ, запрет на любую помощь (кроме срочной гуманитарной помощи, поставок пищевых продуктов или сельскохозяйственных товаров), на предоставление кредитов и финансовой поддержки государственным органам власти, ограничение финансирования через приватизацию или инвестиции на сумму от 10 млн долл., расширение персональных санкций, создание дополнительных санкционных списков по Сирии, Северной Корее (за экспорт товаров и услуг), действия в Крыму и Донбассе, подрыв кибербезопасности и т. д.

Со стороны ЕС — приостановление финансирования проектов в России Европейским инвестиционным банком (ЕИБ) и Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) [51].

5. Исключения

Со стороны США: возможна выдача генеральной и специальной лицензий Управлением по контролю за иностранными активами (ОФАК) для вывода определенных сделок из-под действия санкций, например по экспорту/реэкспорту с/х товаров, медикаментов, медицинского оборудования, запасных частей, отдельных услуг и программного обеспечения в Крым, личных некоммерческих переводов.

Со стороны ЕС: снятие запрета на товары, которые были предоставлены для проверки и контролировались украинскими властями и которые сертифицированы как произведенные Украиной [52], в особых случаях снятие запрета на въезд на территорию ЕС и разморозка активов.

Важно отметить, что экспортный контроль также является инструментом санкций, хотя он, согласно классификации ВТО, является нетарифной мерой внешнеэкономического регулирования и в целом запрещен. Однако положения ВТО не покрывают торговлю вооружениями и продукцией военного назначения, а также товары, связанные с вопросами национальной безопасности, чем с успехом пользуются США, лицензируя не только экспорт товаров, но и передачу технологий.

Давление на Россию оказывается также за счет процессуальных (приостановление форм сотрудничества с международными экономическими организациями) и дипломатических санкций (несколько волн высылки российских дипломатов).

Из числа компаний, попавших в санкционные списки США, наибольшую долю занимают компании топливной промышленности и финансового сектора (рис. 4).

К настоящему времени под американскими санкциями находятся 427 российских организаций и компаний (с учетом дочерних) и 335 физических лиц [54]; под санкциями ЕС —

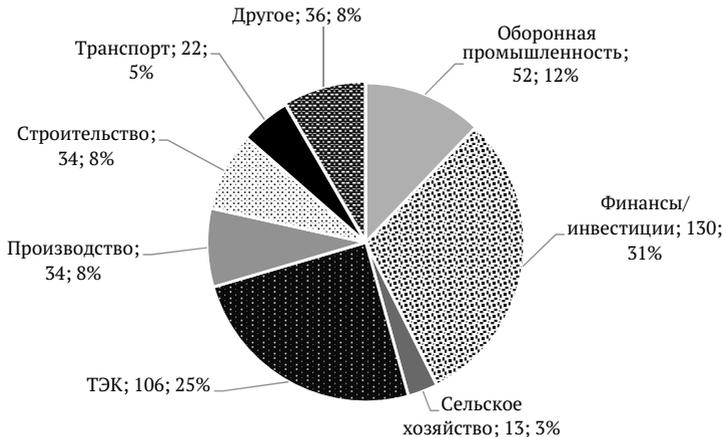


Рис. 4. Распределение российских компаний из санкционных списков США по секторам

Источник: [53].

21 организация и компания и 85 физических лиц [55]. Также в санкционном списке США числится восемь российских судов и 47 зарубежных компаний, наказанных за сотрудничество с Россией, наибольшую долю в числе которых занимают компании Кипра (офшорная зона), Украины и Финляндии.

Из подсанкционных российских компаний 82 ведут внешнеэкономическую деятельность. Импортерами являются 56 компаний, объем их импорта в 2017 г. составил 4,25 млрд долл.; экспортную деятельность ведут 58 компаний с суммарным объемом экспорта в 107,68 млрд долл., причем 43 из них осуществляют экспортную деятельность через посредников (для 32 компаний доля экспорта через посредников превышает 96%). Очевидно, что санкции направлены в первую очередь против компаний-экспортеров нефтегазового сектора, при этом из 23 компаний-экспортеров нефтегазового сектора семь осуществляли в 2017 г. поставки в США. Экспорт других подсанкционных компаний включает товары групп ТН ВЭД 84 «Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства; их части», 85 «Электрические машины и оборудование, их части», 73 «Изделия из черных металлов», 90 «Инструменты», 93 «Оружие и боеприпасы», 87 «Средства наземного транспорта, кроме ж/д и трамвайного», поставляемые в 2017 г. в большей степени в Китай, Индию, Турцию, Алжир, Перу. К примеру, экспорт ОАО «Ижорские заводы» в 2017 г. составил 619,6 млн долл. и включал преимущественно поставки оборудования для ядерных реакторов, емкостей из черных металлов, электронагревательных устройств в Болгарию, Китай, Индию. Основным закупщиком измерительных и контрольных приборов, информационных носителей, изделий из стекловолокна АО ВПК «НПО машиностроения» является Индия.

Импорт подсанкционных компаний в основном касается закупок оборудования и комплектующих из европейских стран для производства машин, технических средств, электроники, судов и летательных аппаратов. Наибольший объем импорта наблюдается у ОАО «Сургутнефтегаз» (2,1 млрд долл.), которое закупает специальное механическое оборудование (8479 ТН ВЭД), бесшовные стальные трубы (7304 ТН

ВЭД), спецавтотранспорт (8705 ТН ВЭД) преимущественно в США и Сингапуре. На втором месте по объему импорта — ПАО «Силловые машины» (368 млн долл.), закупаящее жидкостные насосы (8413 ТН ВЭД), специальное механическое оборудование (8479 ТН ВЭД) и гидравлические турбины (8410 ТН ВЭД) преимущественно в Германии, Нидерландах и Китае. Из числа подсанкционных компаний только пять осуществляют закупки в США в 2017 г.

Из рассматриваемых компаний, ведущих внешнеэкономическую деятельность, 32 являются и экспортерами, и импортерами. Например, ООО «Кинеф» экспортировало в 2017 г. нефть, нефтепродукты, природный газ преимущественно в Нидерланды, Данию и США, притом что закупало катализаторы, воздушные насосы, трансмиссионное оборудование во Франции, США и на Британских Виргинских островах.

В целом наблюдается тенденция все большей коммерциализации санкций в исполнении США, то есть фактически применение методов ограничительной деловой практики, недобросовестной конкуренции в отношении крупнейших и успешных российских компаний. Благодаря санкциям американские корпорации, например, получили преимущества и дополнительные возможности на рынках алюминия и вооружений. Происходит смыкание санкций с традиционными торговыми ограничениями, поскольку в обоих случаях неконкурентными методами продвигаются интересы американского бизнеса. По алюминию США повысили ввозные таможенные пошлины и одновременно ввели санкции в отношении владельца РУСАЛа и самого РУСАЛа. В данном случае РУСАЛ выбран в качестве мишени не случайно. Во-первых, по сравнению с другими крупнейшими металлургическими компаниями — экспортерами алюминия и стали РУСАЛ имеет значительный вес в импорте США, которые импортировали из России в 2017 г. около 7% алюминия и около 9% железа и стали. При этом и стоимостный импорт алюминия США из России, и его доля в суммарном импорте США с 2013 г. существенно выросли (рис. 5).

Важно, что такие компании, как НЛМК и Evraz, имеют производства на территории США, куда экспортируется только

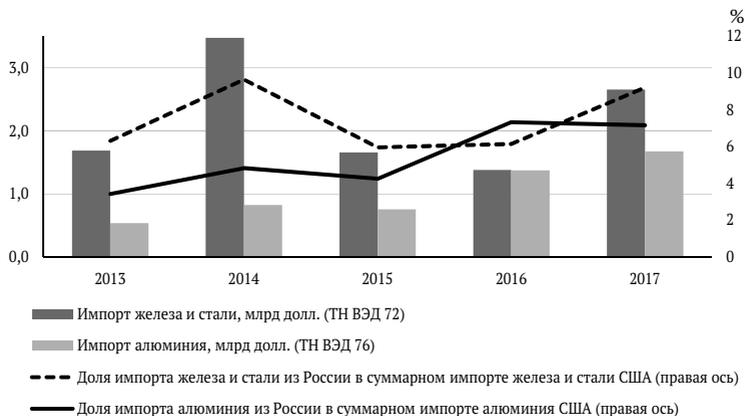


Рис. 5. Динамика импорта алюминия, железа и стали США из России

Источник: построено авторами на основе [56].

первичное сырье. К примеру, североамериканское подразделение НЛМК выпускает 2,3 млн т стального проката, используя 450 тыс. т чугуна, произведенного в российском подразделении НЛМК. Evraz поставляет из России 500 тыс. т слэбов для дальнейшей обработки на территории США. Это позволяет компаниям использовать свою «переговорную силу», например, за счет угроз закрытия производств и сокращения рабочих мест, что в Администрации Президента США обычно принимается во внимание [57]. С этой точки зрения наибольшую вероятность избежать попадания под санкции получают те компании, в сотрудничестве с которыми американские корпорации или физлица имеют наибольшие интересы. Это, в свою очередь, свидетельствует о необходимости агрессивного наращивания сотрудничества с американскими компаниями, для того чтобы максимально затруднить процесс введения новых санкций.

Если ограничиваться рассмотрением секторов экономики, производящих «торгуемые» товары (сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство; добыча полезных ископаемых; обрабатывающие производства), то в этих секторах всего на территории России функционирует примерно 5500 компаний, глобальный конечный собственник которых

расположен в странах ЕС и США; из них 1523 компании (28%) — ЕС (за исключением Кипра, Люксембурга и Нидерландов, представляющих в большом количестве офшорные компании), 362 компании — США (6,7%). Наибольшее число американских компаний представлено в российском секторе производства пищевых продуктов (101 компания), а компаний ЕС — в сельском хозяйстве и охоте (273 компании), производстве резиновых, пластмассовых изделий и прочей неметаллической продукции (202 компании), металлургическом производстве и производстве готовых металлических изделий (172 компании), пищевой промышленности (151 компания) и производстве машин и оборудования (150 компаний) (см. табл. 5). Компании в указанных секторах можно рассматривать в качестве потенциальных лоббистов снятия, смягчения или как минимум неужесточения антироссийских санкций со стороны ЕС и США соответственно. С другой стороны, доля американских компаний, особенно в сравнении с долей европейских компаний, крайне низка в сельском хозяйстве, рыболовстве и рыбоводстве, производстве резиновых, пластмассовых изделий и прочей неметаллической продукции, металлургической промышленности, производстве компьютеров и электрооборудовании, полиграфической деятельности, что указывает на слабую защищенность этих секторов от санкционного давления США.

В конечном счете санкции и другие ограничительные меры США, стран ЕС, Канады, Австралии и других стран в отношении России одновременно с декларированием политических целей имеют ярко выраженное экономическое измерение. Так или иначе санкции наносят ущерб экономике России, оборонно-промышленному, энергетическому и другим комплексам, финансовой и политической системам, международному имиджу, подрывают позиции России в мировом экономическом и политическом пространстве.

Следует также отметить, что Соединенными Штатами формируется система мер и инструментов взаимодействия США и их союзников, оцениваются позиции третьих стран и их возможная реакция (в первую очередь Китая). Применяются в основном точечные, адресные санкционные действия про-

ТАБЛИЦА 5. Распределение компаний из отраслей, производящих «торгуемые» товары (сельское, лесное хозяйство, охота, рыболовство и рыбоводство; добыча полезных ископаемых; обрабатывающие производства), с бенефициарами из ЕС и США, работающими на российском рынке

Сектор	ЕС (за исключением Кипра, Люксембурга и Нидерландов)		США		Всего иностранных компаний из ЕС и США
	Количество	Доля в общем количестве компаний из ЕС и США, %	Количество	Доля в общем количестве компаний из ЕС и США, %	
Сельское хозяйство и охота	273	21,29	39	3,04	1282
Производство резиновых, пластмассовых изделий и прочей неметаллической продукции	202	31,56	27	4,22	640
Производство металлургическое, готовых металлических изделий	172	39,91	19	4,41	431
Производство пищевых продуктов	151	26,26	101	17,57	575
Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	150	41,10	34	9,32	365
Производство кокса, нефтепродуктов, химических веществ	96	34,29	36	12,86	280
Ремонт и монтаж машин и оборудования	94	38,37	30	12,24	245
Производство транспортных средств	91	29,64	24	7,82	307
Добыча прочих полезных ископаемых	78	16,67	13	2,78	468
Лесоводство и лесозаготовки	69	28,87	17	7,11	239

Сектор	ЕС (за исключением Кипра, Люксембурга и Нидерландов)		США		Всего иностранных компаний из ЕС и США
	Количество	Доля в общем количестве компаний из ЕС и США, %	Количество	Доля в общем количестве компаний из ЕС и США, %	
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий, электрического оборудования	63	30,58	11	5,34	206
Рыболовство и рыбоводство	39	27,66	3	2,13	141
Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	26	34,21	5	6,58	76
Добыча сырой нефти и природного газа	19	11,05	3	1,74	172
ИТОГО	1523	28,06	362	6,67	5427

Источник: [58].

тив частных лиц и компаний, проверяется реакция на них со стороны России, союзников США и мирового сообщества. С годами санкции скорее усиливаются, диверсифицируются по направлениям, под них попадает все больше физических лиц и компаний России. В частности, США инициировали рассмотрение второго раунда санкций в отношении России, которые могут включать запрет на предоставление кредитов Правительству РФ, за исключением кредитов на продовольственные и сельскохозяйственные товары, взаимную торговлю, за исключением экспорта США сельскохозяйственных товаров, на авиаперелеты российским компаниям с госучастием, заморозку дипломатических отношений, а также запрет на импорт продукции и услуг компаниями из санкционного списка [59]. Кроме того, в Конгрессе США рассматривается законопроект, касающийся запрета на операции и заморозку активов семи крупнейших российских банков (ВЭБ, Сбербанк, ВТБ, Газпромбанк, Банка Москвы, Россельхозбанка, Промсвязьбанка) [60]. В то же время ЕС заявил о расширении антироссийских санкций в декабре 2018 г., касающихся ограничений для оборонного, банковского и энергетического секторов РФ [61].

Риски дальнейшего расширения санкций остаются весьма высокими. Направлениями для потенциальных санкций являются ужесточение ограничений в отношении подсанкционных компаний, расширение персональных и секторальных санкций, введение ограничений другими странами, запрет на операции с российским государственным долгом, отключение от SWIFT, ограничение ликвидности резервов ЦБ РФ.

Таким образом, для создания лобби среди американских и европейских компаний, в перспективе противодействующего расширению и ужесточению антироссийских санкций, необходимо выявлять точечные взаимные интересы с американскими и европейскими компаниями, особенно работающими в секторах, которые в наибольшей степени уязвимы к санкционному давлению. Речь идет, в частности, об американских компаниях в сельском хозяйстве, рыболовстве и рыбобоводстве, производстве резиновых, пластмассовых изделий и прочей неметаллической продукции, металлургической

промышленности, производстве компьютеров и электрооборудовании, полиграфической деятельности. Перспективным представляется выявление бенефициаров и проигрывающих от санкций на уровне отдельных компаний (корпораций), расположенных в юрисдикции США и ЕС. Для бенефициаров необходимо создавать дополнительные возможности на российском рынке, потеря которых могла бы быть критична для их бизнеса, а с проигрывающими следует работать как с лоббистами смягчения санкционного режима или как с лоббистами стабилизации уровня санкционного давления.

4. Последствия санкций: больно, но не смертельно

В настоящий период времени потери от западных санкций для российской экономики составляют порядка 1–1,5 п. п. ВВП в год по оценкам МВФ [62]. По оценкам Экономической экспертной группы, накопленные потери роста от санкций за период 2014–2017 гг. составили 8,4% [63]. По оценкам Bloomberg, Россия за последние четыре года лишилась 6% ВВП [64]. По нашим оценкам, потери российской экономики в терминах экономического роста составляют порядка 1 п. п. ВВП в год. При этом воздействие санкций имеет прямые и косвенные эффекты, выражающиеся в сокращении двусторонней торговли России с западными странами, отказе от сотрудничества не только с западными инвесторами, но и с компаниями третьих стран из-за распространения «токсичности» российских компаний и риска введения вторичных санкций, снижении притока прямых иностранных инвестиций и оттоке капитала из России, росте неопределенности, выражающемся в высокой волатильности рубля и колебаниях на финансовом рынке, и других аспектах.

4.1. СОКРАЩЕНИЕ ДВУСТОРОННЕЙ ТОРГОВЛИ С ЗАПАДНЫМИ СТРАНАМИ

С 2013 г. стоимостный объем экспорта в ЕС сократился на 117 млрд долл., а импорт из ЕС —

на 53 млрд долл., в связи с чем доля ЕС во внешнеторговом обороте России снизилась с 47,6% в 2013 г. до 39,3% в 2017 г. Такое сокращение торговли вызвано не только санкциями в отношении России, а скорее продуктовым эмбарго России на ряд европейских товаров. В наибольшей степени с 2013 г. снизился стоимостный экспорт в ЕС минерального топлива, продуктов неорганической химии, железа и стали, жиров и масел животного происхождения, органических химических соединений. Наибольшее снижение импорта из ЕС произошло по ядерным реакторам, котлам, средствам наземного транспорта, электрическим машинам и оборудованию, фармацевтической продукции. Тем не менее в 2017 г. произошло незначительное восстановление объема двусторонней торговли с ЕС.

Что касается торговли с США, то и в 2013 г. ее объем был невысок, поэтому его снижение было незначительным: доля России во внешнеторговом обороте США сократилась с 1,1 до 0,8%, а доля США во внешнеторговом обороте России, наоборот, выросла с 2 до 2,1% в 2017 г. (рис. 6).

В целом произошла переориентация торговли с западных стран на страны АТЭС и ЕАЭС, однако достичь объемов торговли до введения санкций пока не удалось (табл. 6).

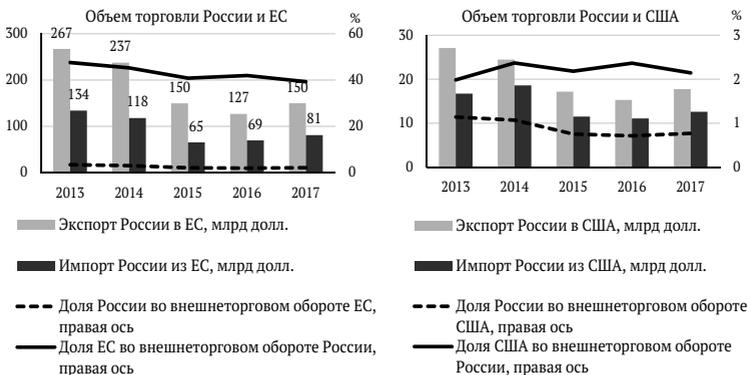


Рис. 6. Динамика объема двусторонней торговли России с ЕС и США

Источник: построено авторами на основе [65].

Таблица 6. Динамика доли отдельных стран/регионов в товарообороте России

Регион/страна	Доля в товарообороте,%				
	2013	2014	2015	2016	2017
Украина	4,7	3,5	2,8	2,2	2,2
ЕАСТ (Норвегия, Швейцария, Исландия, Лихтенштейн)	1,73	1,19	1,16	1,37	1,20
Турция	3,9	4,0	4,4	3,4	3,7
АТЭС, включая:	24,8	26,9	28,1	30,0	30,7
Китай	10,5	11,3	12,1	14,1	14,8
Республика Корея	3,0	3,5	3,4	3,2	3,3
ЕАЭС	7,3	7,3	8,1	8,3	8,7

Источник: расчеты авторов.

4.2. ОТКАЗ ОТ СОТРУДНИЧЕСТВА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ «ТОКСИЧНОСТИ»

В отдельных направлениях нефтегазовой отрасли технические санкции имели очень сильный эффект. Однако на отказ инвесторов от финансирования или полный отказ от реализации этих проектов оказало влияние не только санкционное давление, но и значительное снижение цены на топливо (нефть и природный газ), поскольку рентабельность некоторых проектов оценивалась только при цене нефти выше 80 долл. США за баррель. Тем не менее за сотрудничество с «Роснефтью» на американскую нефтяную компанию ExxonMobil был наложен штраф в 2 млн долл. [66]. «Токсичность» российских компаний приводит к отказу от сделок с зарубежными партнерами, некоторые примеры приведены в табл. 7.

4.3. СОКРАЩЕНИЕ ПРИТОКА ПРЯМЫХ ИНОСТРАННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ В РОССИЮ И ОТТОК КАПИТАЛА ИЗ РОССИИ

Действие санкций также влечет за собой отток капитала из страны, который в 2017 г. составил около 20 млрд долл. США (примерно 1,5% ВВП).

ТАБЛИЦА 7. Примеры негативного воздействия санкций

Сфера	Примеры
Нефтегазовый сектор	<p>Закрыты / приостановлены проекты:</p> <p>Роснефть:</p> <ul style="list-style-type: none"> — с <i>ExxonMobil</i> (США): по бурению на Восточно-Приноземельских участках в Карском море и на Туапсинском участке в Черном море; добыче трудноизвлекаемой нефти Баженовской и Ачимовской свит в Западной Сибири; — <i>British Petroleum</i> (Великобритания): по разработке доманиковых отложений в Оренбургской области; — <i>Eni</i> (Италия): проект Западно-Черноморская площадь (бурение поисково-разведочной скважины в Черном море); — <i>Statol</i> (Норвегия): по оценке целесообразности коммерческой разработки доманиковых отложений на 12 лицензионных участках в Самарской области. <p>ЛУКОЙЛ, РИТЭК:</p> <ul style="list-style-type: none"> — с <i>Total</i> (Франция): по разработке трудноизвлекаемых запасов на Галяновском, Восточно-Ковенском, Ташинском и Ляминском-3 участках. <p>Газпромнефть:</p> <ul style="list-style-type: none"> — с <i>Shell</i> (Нидерланды, Великобритания): по разработке баженовской свиты на Верхне-Сальмском месторождении в ХМАО за швейцарской <i>Switzer</i>
Финансовый сектор	<p>Брокеры <i>BCS Global Markets</i> и «Атона» приостановили аналитическое покрытие <i>Rusal</i> и <i>En+</i></p> <p>Загруняются выплаты дивидендов в пользу подсанкционных компаний (например, от австрийской строительной компании <i>Strabag</i> в пользу <i>Raspetia Trading</i> (принадлежит Дерипаске)</p> <p>После сообщения о возможной покупке Сбербанком 30%-й доли «Яндекса» цена его акций снизилась, капитализация «Яндекса» снизилась на миллиард долларов</p> <p>В начале октября Министерство финансов провело аукцион ОФЗ, однако на условия Минфина инвесторы купили лишь 37% размещенных государственных облигаций на сумму 7,4 млрд руб. [67]. Предыдущие три аукциона были отменены из-за неблагоприятной рыночной конъюнктуры</p> <p>Американские и европейские страховые компании отказались перестраховать обязательства российских компаний, попавших под санкции. В результате была создана Российская национальная перестраховочная компания (РНПК)</p> <p>Европейские и азиатские банки боятся кредитовать и проводить расчеты с российскими санкционными компаниями. Китайские банки отказываются проводить платежи в российские кредитные организации, особенно в государственные — Сбербанк и ВТБ [68]. Под блокировку попадают транзакции даже не включенных в санкционные списки компаний</p>

Сфера	Примеры
Прочее	Продажа коммерческой недвижимости <i>Imtobfplatz</i> (Австрия), <i>PI Russia I Ку</i> (Финляндия), инвестфонд <i>Heitman</i>
	Отказ зарубежных компаний от покупки технологий РУСАЛа [69]
	Судоремонтный завод в порту Нантонг в Китае отказался исполнять свои обязательства по контракту на ремонт российского судна «Нептун» компании «Гудзон» [70]
	Зарубежные компании из третьих стран вынуждены запрашивать в OFAC подтверждение законности сделок с российскими компаниями, в том числе по покупке их пакетов акций

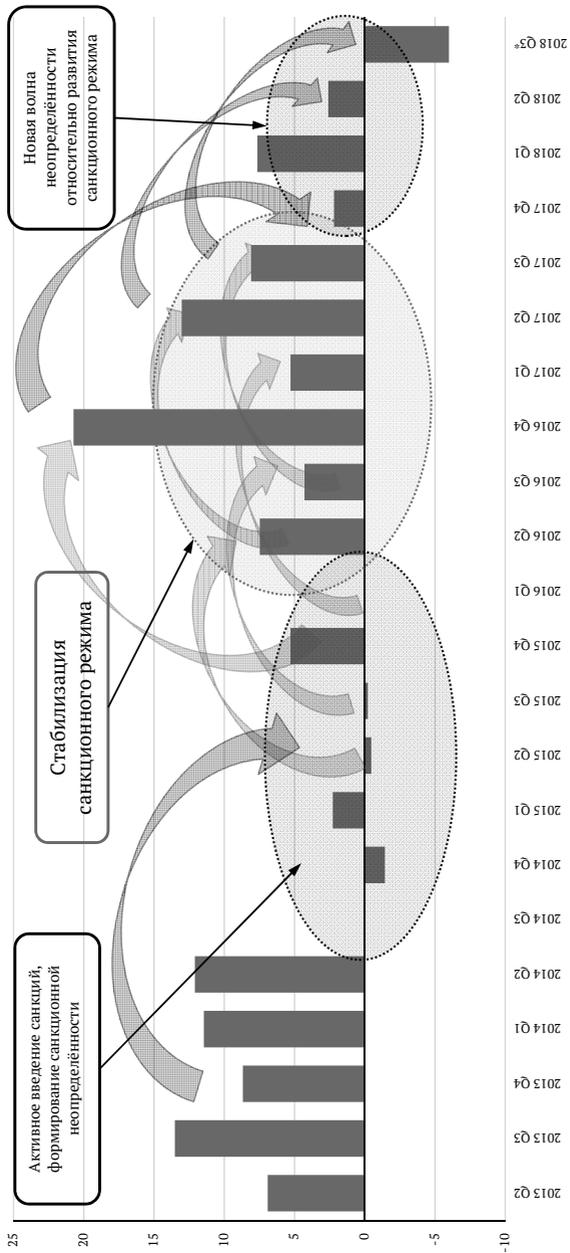
Источник: составлено авторами.

Несмотря на то что прямое ограничение на осуществление прямых иностранных инвестиций санкции не предусматривают (за исключением Республики Крым), тем не менее приток ПИИ в Россию крайне чувствителен к ужесточению санкций. В частности, периоды активного введения санкций и поддержания санкционной неопределенности с марта 2014 г. по январь 2016 г. и с апреля 2017 г. приводят к резкому падению (и даже к отрицательным значениям) притока ПИИ, в то время как относительная стабилизация санкционного режима с февраля 2016 г. по март 2017 г. характеризуется восстановлением притока ПИИ в Россию (рис. 7). Следовательно, именно стабилизация санкционного режима является наиболее приемлемой стратегией внешнеполитического и внешнеэкономического позиционирования в современных условиях, поскольку только в этом случае (ввиду крайне низкой вероятности *смягчения* санкционного режима) экономика сможет приспособиться к устойчивым внешним ограничениям — будет достигнуто так называемое второе наилучшее.

Отток капитала из России обусловлен как сокращением вложений западных инвесторов в российский долг, так и продажей их активов. Например, по оценкам, в 2017 г. продажа коммерческой недвижимости иностранными инвесторами составила 1,54 млрд долл., в то время как ее покупка — лишь 502 млн долл. [71].

4.4. РОСТ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ В ФИНАНСОВОМ СЕКТОРЕ И ВОЛАТИЛЬНОСТЬ РУБЛЯ

На самом деле снижение ПИИ и других макроэкономических показателей обусловлено не столько введением новых санкций, сколько обсуждением США и ЕС такой возможности, поскольку создает неопределенность на рынке как для отечественных производителей, так и для зарубежных инвесторов. США всячески поддерживают эту неопределенность, постоянно угрожая введением новых санкций или ужесточением уже действующих. Ведь на любые анонсы американских обсуждений антироссийских санкций рубль и биржевые индек-



* Третий квартал 2018 г.— предварительные оценки.

Рис. 7. Динамика ПИИ в Россию (млрд долл. США) и реакция притока ПИИ на санкционные волны
 Источник: построено авторами исходя из данных Банка России.

сы реагируют падением. К примеру, после введения апрельских санкций в 2018 г. курс рубля резко упал: 11 апреля официальный курс евро вырос почти на 5 руб. и достиг 76,85 руб., а курс доллара — на 3,8 руб. до 62,36 руб. Продавцы и дистрибьюторы бытовой техники сразу анонсировали рост цен на 5–10% [72]. 6 апреля капитализация En+ снизилась на 30% [73], а РУСАЛ объявила о рисках технического дефолта, после чего цена ее акций рухнула более чем на 50%. Санкции повлекли падение котировок металлургических компаний. 9 апреля на Московской бирже «Норникель» подешевел на 16,5% (до 29,1 млрд долл.), «Полюс» — на 14,8% (до 9,6 млрд долл.), «Северсталь» — на 9,4% (до 12,4 млрд долл.), НЛМК — на 8,7% (до 15,8 млрд долл.) [73].

После объявления новых санкций США в августе 2018 г. американские СМИ сообщили о том, что запрет во втором пакете на полеты «Аэрофлота» в США лишит компанию 5% выручки. На следующий день акции компании подешевели на 12%, затем котировки скорректировались (–8%) и стали на 1,5% ниже первоначального значения [74].

4.5. ЭФФЕКТ ОТ ВЫНУЖДЕННЫХ МЕР ПРАВИТЕЛЬСТВА РФ

В связи с санкциями Правительство РФ реализовало ряд вынужденных мер, в частности ввело требование по хранению данных на территории РФ и локализации программного обеспечения в государственных учреждениях [75], что привело к росту издержек технологических и телекоммуникационных компаний. Для снижения зависимости от западных финансовых сервисов были разработаны и внедрены аналоги платежных систем, кредитные рейтинги, аналог SWIFT — Система передачи финансовых сообщений (СПФС). Произошло существенное увеличение международных резервов России, поскольку в результате санкционной неопределенности могла возникнуть угроза вынужденного погашения российских внешних долговых обязательств: с 1 апреля 2016 г. по 26 октября 2018 г. — на 73,7 млрд долл. [76], при снижении внешнего долга за тот же период — на 53 млрд долл. [77].

Наиболее серьезной ограничительной мерой, предпринятой Россией после введения в отношении нее санкций, служило продуктовое эмбарго, введенное 7 августа 2014 г., на ряд продовольственных товаров (мясную и молочную продукцию, рыбу, овощи, фрукты, орехи) из США, ЕС, Норвегии, Австралии, Канады, а позднее из Албании, Черногории, Исландии, Лихтенштейна и Украины. Однако эти меры нанесли ущерб в том числе экономике России, поскольку их негативный эффект, выражающийся в росте цен и снижении потребления населения, не был компенсирован ожидаемым ростом производства отечественного продовольственного и агропромышленного секторов и снижением импорта. Оцененный негативный эффект российских контрсанкций за четыре года составил 0,2 п. п. снижения ВВП и 2–3 п. п. снижения реальных доходов населения [78]. По другим оценкам, средний прирост годовой инфляции за счет введения контрсанкций составил 3,1 п. п. [79].

Также в России был принят рамочный Закон от 4 июня 2017 г. «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и (или) иных иностранных государств», облегчающий введение ограничительных мер Россией [80].

Тем не менее негативный эффект антироссийских санкций ощущается и Европейским союзом. По оценкам, потери Германии в первый год после введения санкций максимальны в сравнении с другими странами и составили 830 млн долл. в месяц [81]. По другим оценкам, Германия ежемесячно теряет 727 млн долл. и на ее долю приходится 40% потерь западных стран [82]. Подобные заявления западной прессы и исследователей, несомненно, позволяют смягчить риторику властей о введении новых санкций. Следовательно, необходимо наращивать тенденцию к распространению этой информации в странах ЕС, а также сотрудничество с европейскими компаниями в областях взаимного интереса. Это позволит получить лобби российских интересов в странах ЕС, как, к примеру, это произошло при строительстве «Северного потока—2».

В настоящее время Правительством РФ ведется работа по преодолению санкционного давления, однако издержки проведения такой политики находятся на достаточно высо-

ком уровне. Позитивным решением стало создание в Министерстве финансов Департамента контроля за внешними ограничениями — аналога американского Управления по контролю за иностранными активами (ОФАС). Россия и Китай обсуждают создание трансграничной системы расчетов в национальных валютах для дедолларизации двусторонней торговли и снижения санкционных рисков [83]. Со Швейцарией обсуждается возможность создания системы-аналога SWIFT, при этом Россия предлагает использование своей разработки — СПФС, однако ее покрытие составляет на сегодняшний день только порядка 400 участников.

Кроме того, Правительство реализует ряд мер помощи пострадавшим от санкций компаниям. К примеру, планируется закупить для Росгвардии бронетехнику на сумму 2 млрд руб. (из резервного фонда) у компаний «Урал» и «Арзамасский машиностроительный завод», которые входят в группу компаний «ГАЗ» и «Русские машины», включенные в санкционный список США. Также субсидии в 1,5 млрд руб. будут направлены производителям техники, работающей на природном газе, что позволит дополнительно загрузить производственные мощности предприятий, попавших под санкции. Ранее Минпромторгом предлагалось предоставить преференции 11 предприятиям «Русских машин» при закупках на региональном и муниципальном уровнях [84].

Таким образом, негативный эффект санкций на экономику России заключается не столько в их уровне, сколько в неопределенности санкционных параметров, которая выражается в существенных колебаниях на финансовых рынках, волатильности рубля, отказе зарубежных инвесторов от сотрудничества с российскими компаниями, оттоке капитала из России и др. Поэтому усилия государства должны быть сфокусированы в краткосрочной и среднесрочной перспективе на стабилизации текущего уровня санкций для снижения неопределенности, а не на их полной отмене. Для снижения рисков зарубежных компаний целесообразно создание благоприятных условий для инвесторов, особенно в «несанкционных» секторах, повышение прозрачности структуры собственности.

Заключение. Что дальше?

Целью санкций в отношении России является не только изменение политического курса страны, но и реализация экономических интересов стран-инициаторов санкций, повышение политической поддержки истеблишмента со стороны их граждан, а также демонстрация своей позиции в отношении политики России третьим странам.

Таким образом, соображения и рекомендации относительно санкционной политики целесообразно сформулировать в виде следующего набора тезисов.

Во-первых, эмпирические исследования не дают однозначных оценок эффективности санкций с точки зрения достижения намеченных целей. Успех от введения санкций достигается лишь в трети случаев. По имеющимся оценкам, средний негативный эффект от санкций для страны-реципиента составляет 5% ВВП, не учитывая их долгосрочного влияния. Экономические санкции также приводят к росту неопределенности в экономической системе, следствием чего является переориентация национальных экономик на внутренние рынки и, как результат, снижение потенциала для развития. Оценка негативного влияния санкций на экономику РФ составляет примерно 1 п.п. ВВП в год (именно столько Россия теряет в терминах экономического роста).

Во-вторых, успешный опыт стран, попадавших в разное время под санкции, показал, что *наиболее эффективной политикой противодействия санкциям является не введение симметричных мер и закрытие рынков товаров/услуг/капитала, а политика «агрессивной» открытости рынков для сотрудничества, в том числе со странами, применяющими санкции, так называемая либерализация в ответ на санкции.* Примеры тому— политика либерализации Китая и активного участия в мировой экономической системе как противопоставление торгово-политическим санкциям, введенным в 1989 г.; политика ЮАР, а именно путь противодействия торгово-политическим санкциям за счет акцента на диверсификацию товарной структуры экспорта, поиска новых рынков сбыта и источников поставок необходимых товаров. Противоположный яркий пример— тактика Ирана по противодействию санкциям: отказ от доллара; наращивание тесных отношений со странами, вошедшими в санкционный список SDN; адаптация механизма обхода санкций через «посредников» и компаний специального назначения; взаиморасчеты с ограниченным кругом платежеспособных партнеров в национальной валюте покупателя; бартерные соглашения.

В-третьих, основной негативный канал влияния санкций на российскую экономику состоит не столько в уровне санкций, сколько в поддержании неопределенности относительно будущих санкционных параметров. Основным последствием анонсирования и введения новых санкций является рост неопределенности, выражающийся в существенных колебаниях на финансовых рынках, волатильности рубля, отказе зарубежных инвесторов от сотрудничества с российскими компаниями, оттоке капитала из России и др. В связи с этим *в краткосрочной и среднесрочной перспективе целесообразно направить усилия на стабилизацию текущего уровня санкций для снижения неопределенности, а не на их полную отмену.*

В-четвертых, для снижения рисков зарубежных компаний целесообразно создание благоприятных условий для инвесторов, особенно в «несанкционных» секторах, повышение прозрачности структуры собственности. В среднесрочной перспективе представляется целесообразным выявление

бенефициаров и проигрывающих от санкций на уровне отдельных компаний (корпораций), расположенных в юрисдикции США и ЕС. *Бенефициарам следует создавать дополнительные возможности на российском рынке, потеря которых могла бы быть критична для их бизнеса.* С проигрывающими уже можно работать как с лоббистами смягчения санкционного режима или как с лоббистами стабилизации уровня санкционного давления.

В-пятых, необходимо содействие в распространении информации среди зарубежных компаний, особенно европейских, о выгодах, безопасности и прозрачных условиях инвестирования в России, а также об ущербе, наносимом субъектам ЕС и США антироссийскими санкциями. Для смягчения негативных последствий существующих и рисков введения новых санкций наряду с развитием производственного сектора, человеческого капитала, науки, инноваций, укреплении национальных институтов необходима широкая диверсификация торговых партнеров, статей товарного экспорта, повышение доли внешнеэкономических расчетов в рублях, создание собственной финансовой инфраструктуры с привлечением к ее использованию других стран.

Список литературы

1. *Fine J.* The Ancient Greeks: A critical history. Harvard University Press, 1983: <http://www.hup.harvard.edu/catalog.php?isbn=9780674033146>.
2. *Alexander K.* (2009) The Origins and Use of Economic Sanctions. In: Economic Sanctions. Palgrave Macmillan, London: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230227286_2.
3. Encyclopedia of world trade: from ancient times to the present. Vol. 4: <https://books.google.mw/books?id=LXkGCAAQBAJ&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>.
4. Smart Sanctions: A Short History: <https://foreignpolicy.com/2012/04/23/smart-sanctions-a-short-history/>.
5. *Galtung J.* On the Effect of International Economic Sanctions // World Politics. 1967. Vol. 19.
6. *Pape R.* Why Economic Sanctions Do Not Work?: [http://web.stanford.edu/class/ips216/Readings/pape_97%20\(jstor\).pdf](http://web.stanford.edu/class/ips216/Readings/pape_97%20(jstor).pdf).
7. *Baldwin R., Pape R.* Evaluating Economic Sanctions. International Security // International Security. Vol. 23. No. 2. 1998.
8. *Crawford N., Klotz A.* How Sanctions Work: Lessons from South Africa. New York: St. Martin's Press, 1999.
9. *Baldwin D.* Economic Statecraft. Princeton University Press, 1985.
10. *Barber J.* Economic sanctions as a policy instrument // International Affairs. 1979. Vol. 55.
11. *Tsebelis G.* (1990) Are Sanctions Effective? A Game-Theoretic Analysis: https://sites.lsa.umich.edu/wp-content/uploads/sites/246/2015/03/are_sanctions_effective_1990_jcr.pdf.
12. *Shidqi K., Pradipto R.* (2011) A game theoretical analysis of economic sanction: https://mpira.ub.uni-muenchen.de/30481/1/MPRA_paper_30481.pdf.
13. *Miyagawa M.* (1992) Do Economic Sanctions Work?: https://books.google.ru/books?id=i_m-DAAAQBAJ&hl=ru&source=gbv_book_other_versions.

14. Bush's Second Chance on China: <https://www.nytimes.com/1990/05/09/opinion/bush-s-second-chance-on-china.html>.
15. *Kaempfer W., Lowenberg A.* (2007) The Political Economy of Economic Sanctions: <http://www.sfu.ca/~schmitt/sanctions.pdf>.
16. *Kobayashi Y.* Economic Sanction as Foreign Policy: <http://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-477>.
17. *Hufbauer G. C., Schott J. J., Elliott K. A.* Economic Sanctions Reconsidered. 3rd edition. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007.
18. *Hufbauer G.* Sanctions Sometimes Succeed: But No All-Purpose Cure: <https://www.cato-unbound.org/2014/11/07/gary-clyde-hufbauer/sanctions-sometimes-succeed-no-all-purpose-cure>.
19. Summary of Economic Sanctions Episodes, 1914–2006: https://piie.com/summary-economic-sanctions-episodes-1914-2006#_ftnb.
20. A Reassessment of How Many Died In the Military Crackdown in Beijing: <https://www.nytimes.com/1989/06/21/world/a-reassessment-of-how-many-died-in-the-military-crackdown-in-beijing.html?pagewanted=all>.
21. Справка: история развития отношений между КНР и АСЕАН: <http://russian.people.com.cn/95181/7181801.html>.
22. Справка: отношения дружбы и сотрудничества между КНР и АСЕАН: <http://russian.people.com.cn/31521/3021303.html>.
23. *Кадочников П. А.* О направлениях развития интеграционной повестки России и Китая // Российский внешнеэкономический вестник. 2015. № 1. С. 25–32.
24. *Кадочников П. А., Стапран Н. В.* Транстихоокеанское партнерство: основные обязательства участников и последствия для международной торговли // Российский внешнеэкономический вестник. 2016. № 2. С. 21–31.
25. Справка: Китай и Организация Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества: <http://russian.people.com.cn/95181/7198609.html>.
26. Foreign direct investment: Inward and outward flows, annual: <http://unctadstat.unctad.org/EN/>.
27. WTO successfully concludes negotiations on China's entry: https://www.wto.org/english/news_e/pres01_e/pr243_e.htm
28. *Пахомов А. А., Багдасарян К. М.* Итоги развития мировой торговли товарами и услугами в 2017 г. // Экономическое развитие России. 2018. Т. 25. № 5.

29. *Пахомов А.А., Артюхин А.Я.* Экономическое положение ЮАР и ее торгово-экономические связи со странами Африки // Бюллетень иностранной коммерческой информации (БИКИ). 1989. № 141. С. 8.
30. Economic Sanctions against South Africa and the Importance: http://www.snf.ch/sitecollectiondocuments/nfp/nfp42p/nfp42p_stahelin-e.pdf.
31. Economic relations between Switzerland and South Africa: http://www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/nfp/nfp42p/nfp42p_guex-e.pdf.
32. South Africa's balance of payments 1946–2000: <https://www.resbank.co.za/Lists/News%20and%20Publications/Attachments/4934/Quarterly%20Bulletin%20Supplement%20%E2%80%932001.pdf>.
33. Russia may buy 5 million tons of Iran's oil per year: <https://en.isna.ir/news/95121811893/Russia-may-buy-5-million-tons-of-Iran-s-oil-per-year>.
34. In Moscow, Medvedev will meet with Iranian President Rouhani: <https://chelorg.com/2017/03/27/in-moscow-medvedev-will-meet-with-iranian-president-rouhani/>.
35. День X: США ввели санкции против Ирана: https://www.gazeta.ru/politics/2018/11/05_a_12047923.shtml.
36. США внесли проект трубопровода Азербайджана в список исключений по антииранским санкциям: https://tass.ru/ekonomika/5751807?fbclid=IwAR1_znxq_6nYyV523efggblYPgG8_RGSGuoYtVRRbmmEJPSKftNdyfcqXE.
37. США разрешат восьми странам покупать нефть у Ирана без риска санкций: https://www.rbc.ru/politics/02/11/2018/5bdc614d9a794733d81a53a1?utm_source=application.
38. *Пахомов А.А.* Влияние торгово-политических санкций на внешнеэкономический сектор России // Экономическое развитие России. 2014. № 11. С. 29–34.
39. Investing Answers. Eurodollar: <https://investinganswers.com/financial-dictionary/world-markets/eurodollar-1017>.
40. История переговорного процесса СССР — России с ВТО: <http://www.rgwto.com/wto.asp?id=3671>.
41. Нужна ли нам интеграция? // Журнал «Россия в глобальной политике»: http://www.globalaffairs.ru/number/n_2474.
42. Лавров: односторонние санкции против России нелегитимны: <https://ria.ru/politics/20140320/1000377709.html>.

43. Directive 1 (as amended on September 29, 2017) under Executive Order 13662: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive1_20170929.pdf.
44. Directive 2 (as amended on September 29, 2017) under Executive Order 13662: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive2_20170929.pdf.
45. Directive 4 under Executive Order 13662: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive4.pdf.
46. Directive 3 under Executive Order 13662: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive3.pdf.
47. Countering America's Adversaries Through Sanctions Act: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364/text>.
48. Council Regulation (EU) No 833/2014 of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/833/oj>.
49. Executive Order 13685 of December 19, 2014: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo4.pdf.
50. EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>.
51. EU sanctions against Russia over Ukraine crisis: https://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu-sanctions-against-russia-over-ukraine-crisis_en.
52. Council Decision 2014/386/CFSP of 23 June 2014 concerning restrictions on goods originating in Crimea or Sevastopol, in response to the illegal annexation of Crimea and Sevastopol: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014D0386>.
53. Санкции США в отношении российских компаний: <http://ect-center.com/blog/sanctions>.
54. Russia Sanctions Tracker: <https://russiasanctionstracker.csis.org/#database>.
55. Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1521625455688&uri=CELEX:02014D0145-20171121>.
56. ITC. Trade Map: <https://www.trademap.org/Index.aspx>.

57. НЛМК пригрозил США сокращением рабочих мест и инвест-программы: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/05/04/768656-nlmk-prigrozil-ssha>.
58. База данных РУСЛАНА: <https://ruslana.bvdep.com/version-20181030/home.serv?product=Ruslana>.
59. США запустили механизм введения «драконовских санкций» против России: <https://www.bbc.com/russian/features-46117796>.
60. US Government Poised To Escalate Sanctions On Russia, With Some Likelihood Of Implementing A Near Complete Trade Embargo: <http://www.mondaq.com/unitedstates/x/729358/Export+controls+Trade+Investment+Sanctions/US+Government+Poised+To+Escalate+Sanctions+On+Russia+With+Some+Likelihood+Of+Implementing+A+Near+Complete+Trade+Embargo>.
61. EU will extend Russia sanctions in December: Tusk: <https://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-russia-tusk/eu-will-extend-russia-sanctions-in-december-tusk-idUSKCN1N21GM>.
62. 2015 Article Iv Consultation— Press Release; And Staff Report: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15211.pdf>.
63. Гурвич Е. Т., Прилепский И. В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5–35.
64. Here's One Measure That Shows Sanctions on Russia are Working: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-11-16/here-s-one-measure-that-shows-sanctions-on-russia-are-working>.
65. WITS. World Bank: <https://wits.worldbank.org/>.
66. Власти США оштрафовали ExxonMobil за сделки с «Роснефтью»: <https://www.rbc.ru/business/20/07/2017/5970b7489a794756bd239fb1>.
67. Минфину не занимать. Инвесторы отказались покупать 63% гособлигаций: <https://quote.rbc.ru/news/article/5bb4dc6b9a79473decf707bd>.
68. Почему в Китае отказываются проводить платежи в российские банки?: <https://www.bfm.ru/news/394784>.
69. Страх перед вторичными санкциями отпугнул иностранные компании от РУСАЛа: <https://www.interfax.ru/business/630554>.
70. Почти все страховые компании из-за американских санкций отказались от сотрудничества с судоходной компанией «Гудзон»: <http://prim.news/2018/10/17/pochti-vse-strahovye-kompanii-iz-za-amerikanskix-sankcij-otkazalis-ot-sotrudnichestva-s-sudoxodnoj-kompaniej-gudzon/>.

71. Иностранцы инвесторы выводят деньги из российской недвижимости: <https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2017/11/30/743757-inostrannye-investori-vivodyat-dengi-rossii>.
72. Продавцы электроники и бытовой техники предупредили о росте цен из-за падения рубля: <https://ru.reuters.com/article/businessNews/idRUKBN1HH2DH-ORUBS>.
73. Котировки российских металлургов рухнули после новых санкций США: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/04/09/760394-aktsii-metallurgov>.
74. Госдепартамент США уточнил данные о санкциях против «Аэрофлота»: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2018/08/09/777778-sanktsii-aeroflota>.
75. Обработка и хранение персональных данных в РФ. Изменения с 1 сентября 2015 г.: <https://minsvyaz.ru/ru/personaldata/>.
76. Международные резервы Российской Федерации: http://www.cbr.ru/hd_base/mrrf/mrrf_7d/.
77. Статистика внешнего сектора. ЦБ РФ: <http://www.cbr.ru/statistics/?Prtid=svs>.
78. Итоги четырех лет продовольственного эмбарго: <https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/30210-itogi-chetyrekh-let-prodovolstvennogo-embargo>.
79. Пономарева Е., Магомедов Р. Влияние продуктовых санкций на цены в России в 2014–2016 гг. // Мониторинг экономической ситуации в России. 2017. Т. 5. № 43. С. 15–17.
80. Федеральный закон от 04.06.2018 № 127-ФЗ «О мерах воздействия (противодействия) на недружественные действия Соединенных Штатов Америки и иных иностранных государств»: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201806040032>.
81. Эксперты оценили потери западных стран от санкций в 60,2 млрд долл. <https://www.rbc.ru/economics/06/07/2016/577ca0ed9a7947b2d5029176>.
82. Германия подсчитала свои убытки от антироссийских санкций: <http://nsn.fm/hots/germaniya-podschitala-svoi-ubytki-ot-antirossiyskikh-sankciy.html>.
83. В правительстве решили создать новую систему расчетов с КНР из-за санкций: https://www.rbc.ru/rbcfreenews/5bdfa2eb9a7947cccc348b7f?utm_source=application.
84. Правительство выделит 2 млрд руб. на закупку бронетехники у структур Дерипаски: <https://www.vedomosti.ru/business/news/2018/11/16/786654-pravitelstvo-videlit-2-mlrd-rublei-deripaski>.

Научное издание

Заказное издание

Серия: «Научные доклады: экономика»

Александр Юрьевич Кнобель
Княз Мнацаканович Багдасарян
Анна Николаевна Лощенкова
Ксения Аркадьевна Прока

Санкции: всерьез и надолго

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*

Редактор *Л. Ф. Королева*

Дизайн обложки *В. П. Коршунов*

Оригинал-макет *О. З. Элов*

Верстка *Е. В. Немешаевой*

Подписано в печать 20.12.2018. Формат 60×90^{1/16}

Гарнитура PT Serif Pro. Усл. печ. л. 5,0.

Тираж 500 экз. Заказ № 1572.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС

119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий центр — тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02

delo@ranepa.ru

www.ranepa.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС

119571, Москва, пр-т Вернадского, 82