

О.В. Комшукowa

САНКЦИИ В ОТНОШЕНИИ ИРАНА: ЦЕЛИ И ПОСЛЕДСТВИЯ

Экономика Ирана – одна из крупнейших экономик в восточном регионе и вторая по размеру ВВП в Западной Азии, занимает второе место по добыче нефти среди стран ОПЕК. Более 30 лет Иран находится под воздействием различного рода экономических санкций. В статье дается краткая история санкций в отношении Ирана, рассматривается механизм их влияния на экономику страны, реакция правительства и использовавшиеся способы обойти санкции.

Ключевые слова: антииранские санкции; санкционный режим; товары невоенного назначения; ядерная программа.

Краткая историческая справка: Обзор санкционных мер, принятых в отношении Ирана¹

Первым эпизодом санкций против Ирана стал бойкот иранских нефтепродуктов в начале 1950-х годов. Поводом к этому послужила национализация «Англо-иранской нефтяной компании» правительством Ирана. Кроме Великобритании к бойкоту присоединились США, но санкции действовали непродолжительное время.

Основной период антииранских санкций принято разделять на два этапа: первым этапом является период односторонних санкций со стороны США с 1979 по 2005 г., вторым – этап многосторонних санкций, начавшийся в 2006 г. и длящийся по настоящее время. Исламская революция 1979 г. положила начало длительному

¹ Хронология и содержание основных санкций, введенных в отношении Ирана, приведены в таблице 1.

«периоду американских односторонних санкций» в отношении Ирана. Поводом для введения санкций явился захват 4 ноября 1979 г. иранскими студентами-революционерами посольства США в Тегеране с удержанием в заложниках 52 американских дипломатов в течение 444 дней. Этот акт был реакцией на возможное предоставление политического убежища свергнутому в ходе революции шаху Мохаммеду Реза Пехлеви, режим которого поддерживало американское правительство. Ответом США стало незамедлительное введение широкого спектра санкций, включая заморозку иранских активов в банках США, запрет ведения совместных предприятий гражданам и организациям США, в том числе в нефтегазовой сфере.

В 1980-х и 1990-х годах целями санкций США было заставить Иран прекратить поддержку террористических организаций, а также ограничить рост стратегической мощи этой страны на Ближнем Востоке. Среди санкций, введенных в 1980-х годах, были: запрет международным организациям выдачи кредитов Ирану, запрет всем странам на продажу оружия и оказание военной помощи Ирану (1984), запрет любого товарообмена между США и Ираном (1987), который частично был снят в 1995 г., когда было разрешено продавать американские товары невоенного назначения Ирану через третьи страны. В 1990-е годы санкционный режим усилился и стал предусматривать жесткие меры не только для резидентов США, но и граждан и организаций третьих государств, инвестирующих в энергетику Ирана более 20 млн долл. Акт о санкциях в отношении Ирана и Ливии 1996 г. (*Iran and Libya Sanctions Act*) впервые установил санкции, имеющие экстерриториальное действие.

С середины 2000-х годов США изменили целевую направленность санкций и декларируют в качестве главной задачи защиту Договора о нераспространении ядерного оружия¹. Приоритетом для США стало ограничение сферы действия ядерной программы Ирана исключительно гражданским использованием ядерных разработок. Новые санкции парализовали работу иранских банков. Они были также направлены против физических лиц и организаций Ирана, имеющих отношение к разработкам в атомной сфере. Следует отметить, что весь период применения односторонних

¹ Договор о нераспространении ядерного оружия от 12 июня 1968 года / UN treaty series. – Vol. 729–13. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/npt.shtml

санкций сопровождался ожесточенной «информационной войной», которая осуществлялась не только в СМИ, но и на уровне первых лиц государств¹.

Многосторонние санкции в отношении Ирана были введены лишь с 2006 г., когда ООН присоединилась к проводимой США политике. Наиболее серьезные и обширные санкционные меры, направленные на борьбу с осуществлением ядерной программы, начались лишь с 2010 г.

Если резолюции Совета Безопасности ООН, принятые в период с 2006 по 2008 г. (№ 1696, 1737, 1803, 1835), содержали лишь отдельные ограничительные меры в отношении Ирана и требования по сотрудничеству с МАГАТЭ в области ядерных разработок, то Резолюция № 1929 2010 г. предусматривала обширный перечень санкций, которые затрагивали практически все сферы экономической и политической жизни Ирана и имели серьезные последствия для страны.

Еще одним важным шагом против Ирана стали резолюции Европейского союза, сыгравшего активную роль в поддержке санкционного режима. Приняв на вооружение Резолюцию Совета Безопасности ООН 1737, позволяющую странам-участницам принимать дополнительные меры воздействия на Иран, ЕС существенно расширил действие санкций, введенных ООН. На каждую принятую Советом Безопасности резолюцию по вопросу Ирана Совет ЕС отзывался удлинением списка целевых санкций путем составления подробного перечня технологий, запрещенных к продаже Ирану, введением ограничений в отношении иранских финансовых и банковских организаций, введением эмбарго на продажи Ираном газа и нефти. Этот последний комплекс мер, принятых в январе 2012 г. (Решение Совета ЕС № 2012/35/CFSP), нанес особый урон экономике Ирана.

За период с 2010 по 2014 г. значительное число стран кроме имплементации Резолюций ООН и ЕС ввели собственные санкционные меры в отношении Ирана.

¹ Например, Джордж Буш в своей речи Конгрессу в январе 2002 г. заявлял о том, что Иран является частью «оси зла» и «большим вопросом национальной безопасности» [Bush state..., 2002]; верховные лидеры Израиля говорили о том, что Иран представляет собой наибольшую опасность для Израиля со времен Гитлера [Iran greatest..., 2006], Президент Ирана Ахмадинежад назвал политику США «ядерным апартеидом» на Генеральной Ассамблее ООН 17 сентября 2005 г.

24 ноября 2013 г. между Ираном и странами P5+1 (Китай, Россия, США, Великобритания, Франция, Германия) были проведены первые успешные переговоры, завершившиеся составлением Плана совместных действий, предусматривающих отказ Ирана от осуществления своей ядерной программы и ослабление санкционного режима (Joint Plan of Action (JPOA)). 2 апреля 2015 г. после дополнительного раунда переговоров между теми же участниками был составлен совместный комплексный план действий (Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), далее – План). Это соглашение не освобождает, не приостанавливает и не прекращает какие-либо санкции в отношении Ирана. Однако новый план предусматривает в будущем приостановку и в конечном итоге прекращение санкций при условии подтверждения МАГАТЭ выполнения Ираном своих ключевых ядерных обязательств.

В январе 2016 г. было опубликовано заключение МАГАТЭ о соблюдении Ираном основных договоренностей в соответствии с Планом. Вслед за этим произошла частичная отмена санкций со стороны Европейского союза и США. Однако последними незамедлительно были введены новые санкции, уже по иному основанию – в связи с осуществлением ракетных операций Ираном.

Переговоры о смягчении санкционного режима в отношении Ирана и реализация Плана не может считаться доказательством эффективности санкционной политики. Анализируя эффективность антииранских санкций, большинство исследователей относят их к числу неудачных и неэффективных примеров. Одно из таких исследований провела команда Международного экономического института Петерсона (Вашингтон), взяв за основу понимание эффективности санкций как достижение цели по изменению поведения государства¹. Исследователи констатируют, что большую часть периода санкции имели ограниченное воздействие, поскольку США были не в состоянии обеспечить международную поддержку своей политики в отношении Ирана. После 2005 г. ситуация изменилась. Озабоченность Великобритании, Франции и Германии активностью Ирана в ядерной сфере способствовала ужесточению санкционной политики ЕС. Вопрос о деятельности Ирана в ядерной сфере стал предметом рассмотрения в ООН. Принятие Резолюции 1929 СБ ООН,

¹ См.: Economic sanctions reconsidered // Economic sanctions reconsidered... – 3rd ed. Отдельные результаты исследования также опубликованы на сайте исследовательского института Петерсона. – Режим доступа: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=1821>

ряда решений ЕС и законодательных актов CISADA в США привело к ужесточению санкций, отрицательно сказавшихся на экономике Ирана. Однако негативные эффекты от этих мер были значительно ослаблены в результате роста с 2010 г. цен на нефть, прекратившегося в 2012 г. В целом даже такой жесткой санкционной политике потребовались годы, чтобы ощутимо повлиять на стабильность существования топливно-энергетического сектора иранской экономики.

Цель полного отказа от реализации Ираном своей ядерной программы не была достигнута. Многие исследователи отмечают, что тот минимальный успех, который можно констатировать, был связан с негативным воздействием санкций на экономику, политические цели достигнуты не были [Askari H. et al., 2005; O'Sullivan M., 2010; Katzman K., 2015].

В одном из своих регулярных докладов Конгрессу США, авторитетный специалист по Ирану Кенетт Кацман сделал следующий вывод: «Оценка эффективности санкций зависит от цели, которую мы преследуем. Американские официальные лица признают, что санкции не достигли основной цели – изменения приверженности Ирана осуществлять его ядерную программу. Тем не менее большинство экспертов согласны, что санкции, особенно следующие из США и ЕС, направленные против Центрального банка Ирана и экспорта Ираном нефти, выполняют подчиненную цель ослабления экономики Ирана» [Katzman K., 2015].

Экономические последствия санкций

Переходя к освещению экономических эффектов санкций, необходимо сделать ряд замечаний. Последствия применения санкций зависят от конкретных внешних и внутренних условий страны, в отношении которой введены санкции. Среди них размер экономики, типы товаров и услуг, которые страна импортирует и экспортирует, глобальная конъюнктура, структура экономики страны, ее географические особенности и т.д. [Measuring vulnerability..., 2005, p. 43]. В случае Ирана достоверная оценка экономических эффектов сопряжена с рядом дополнительных сложностей, прежде всего, связанных с многосоставностью санкций и непрерывными изменениями санкционного режима, постоянной адаптацией иранской экономики к новым ограничениям. Кроме того, крайне затруднительно разделить прямой эффект санкций от негативных последствий несогласованности регуляторных мер правительства Ирана, неэффективности проводимой политики, а также экзоген-

ных шоков, таких, как, например, глобальная рецессия. Другая проблема – это качество и источники анализируемых данных, поскольку сведения об основных экономических показателях по данным Международного валютного фонда, Всемирного банка и правительства Ирана, расходятся, а также не являются полными.

Группа исследователей института Петерсона приводит следующие итоговые оценки «стоимости» санкций для экономики Ирана¹. За время действия односторонних санкций США с 1984 по 2005 г. средняя ежегодная стоимость санкций (ущерб для экономики) составляла 80 млн долл. США, за период многосторонних санкций с 2006 по 2012 г. этот показатель составляет 5,7 млрд долл. в год. С учетом ужесточения мер со стороны ЕС и ООН с 2012 г. ущерб от санкций оценивается в 18 млрд долл. ежегодно.

Подобные оценки позволяют сделать вывод о колоссальном уроне, который приносят санкции Ирану. Для понимания и собственной оценки масштабов приведенных цифр мы обратимся к динамике основных показателей иранской экономики за период с 1980 по 2015 г.



Источник: Международный валютный фонд, Всемирный банк

Наиболее тяжелым для иранской экономики был период с 1980 по 1995 г., когда наблюдались резкие скачки в показателях.

¹ Отдельные результаты исследования опубликованы на сайте исследовательского института Петерсона. – Режим доступа: <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=1821>

Ирано-иракская война (1980–1989) привела к крайней политической нестабильности, что неизбежно отразилось на экономической сфере. Однако после 1995 г. и вплоть до 2006 г. Иран демонстрировал стабильные экономические показатели, в том числе рост показателя ВВП. Этот факт подтверждает довод, что односторонние санкции США не оказывали на иранскую экономику сколько-нибудь значительного влияния. Негативных эффектов Ирану удалось избежать поскольку: 1) санкции были ограниченными, секторальными и не затрагивающими жизненно важную нефтедобывающую и перерабатывающую сферу; 2) ограничен был лишь импорт иранской продукции в США, после чего Иран стал работать с другими импортерами, а необходимую продукцию американского производства (например, вооружение) можно было приобретать через третьи страны.

Ситуация изменилась, когда мировое сообщество присоединилось к политике США и были введены многосторонние санкции. Первые резкие негативные экономические эффекты стали заметны уже в 2006 г., но они довольно быстро нивелировались. Иран безуспешно применил целый арсенал средств экономической политики для сглаживания отрицательных эффектов от санкций. Главным из них стало изменение экспортно-импортной политики, прежде всего, пересмотр списка основных партнеров. Западные страны были быстро и успешно заменены восточными и азиатскими партнерами в структуре экспорта. С 2000-х годов список основных партнеров Ирана, в которые осуществляется экспорт, возглавляют Китай, Турция, Япония, Саудовская Аравия, ОАЭ (табл. 2). Вторым направлением сглаживания негативных экономических условий стала активная поддержка государством внутреннего производства и потребления.

Самым трудным для Ирана стал 2012 г., когда резко упали все основные экономические показатели и был продемонстрирован отрицательный рост ВВП. Беспрецедентные решения ЕС по отключению Ирана от мировой финансовой системы (в частности, запрет работы через SWIFT), нефтяное эмбарго сократили финансовые поступления не только из стран ЕС, но ограничили возможность сотрудничества и со многими другими странами. Общий объем экспорта за 2012 г. сократился на 25%.

Поскольку экономика Ирана опирается на экспорт нефти, возросшее давление на энергетический сектор сыграло решающую роль в сокращении ВВП. До введения нефтяного эмбарго экспорт нефти составлял 80% суммарного экспортного дохода Ирана и

50–60% поступлений в бюджет. Совокупные экспортные доходы от нефти менее чем за год сократились на 60% из-за введения комплексных санкций США и ЕС летом 2012 г. Ситуацию усугубила нестабильная обстановка с мировыми ценами на нефть.

Санкции в отношении финансового сектора в совокупности с финансовым кризисом также значительно повлияли на экономику Ирана. Прежде всего, был резко ограничен доступ к «твердой валюте». Несмотря на то что валютные резервы Ирана составляли около 100 млрд долл., от 60 до 80 млрд из них оказались недоступны из-за банковских ограничений [Katzman K., 2015].

Исключение Ирана из глобальной финансовой системы и отключение иранских банков от SWIFT вынудили иранские компании использовать старую систему «hawala», в результате чего финансовые операции стали проводиться гораздо дольше и дороже, а доступ иранцев ко многим товарам и услугам, в том числе продуктам питания и медицинским товарам, был затруднен.

Неэффективная финансовая политика привела к росту цен, ухудшила и без того сложную финансовую ситуацию. В декабре 2010 г. президент Ахмадинежад внедрил пятилетнюю программу реформ, которая отменила субсидии на продукты первой необходимости, в том числе энергию [Harris K., 2010]. Правительство потратило около 40% бюджета 2006 г., выдавая наличными денежными средствами субсидии семьям с низкими доходами. В среднесрочном периоде эти меры и рост цен на топливо и другие товары оказали угнетающий эффект на промышленность и вызвали гиперинфляцию [Habibi N., 2013].

Нестабильная финансовая ситуация привела к росту «черного рынка» иностранной валюты. С марта 2012 по март 2013 г. национальная валюта – иранский реал потерял около 80% стоимости по отношению к американскому доллару. Инфляция в 2012 г. составила 40%, хотя в период с 2000 по 2012 г. ее средний показатель не превышал 15%. Однако уже в 2013 г. уровень инфляции вернулся к показателю 2011 г. – 20%. В 2014 г. был отмечен рост ВВП.

Среди других негативных последствий санкций можно отметить уход крупных международных игроков с иранского рынка: они свернули свой бизнес и прекратили инвестиции в иранскую экономику даже в тех сферах, которые не были непосредственно подвержены санкциям. Это повлекло потери потенциальных инвестиций, которые оцениваются в 60 млрд и были только частично компенсированы новым торговым сотрудничеством со странами Азии и Восточной Европы. С рынка ушли международные ком-

пании различных отраслей экономики, например, Ernst&Young, KPMG, Daimler AG, Caterpillar, ENI и сотни других, стремившихся избежать репутационных рисков и других затруднений¹. К середине 2010 г. приостановили топливные операции с Ираном такие гиганты, как Total, Royal Dutch Shell, BP, Reliance Industries [O'Sullivan M., 2010, p. 14].



Источник: Международный валютный фонд, Всемирный банк

Банковские ограничения привели к тому, что торговля ушла из официальной банковской сферы в неофициальную финансовую систему. В соответствии с отчетом Центрального банка 21,6% иранской экономики является «теневой» [Khajehpour B., 2013].

Притом что Иран является крупным экспортером нефти, он очень сильно зависит от импорта газа. В результате запрета импорта произошло сокращение импорта газа в Иран со 120 тыс. баррелей в день до введения в действие CISADA в 2010 г. до 30 тыс. баррелей после введения ее в действие.

Очень серьезной остается проблема коррупция. Так, например, в период правления Ахмадинежада (2005–2013) около 200 млрд нефтедолларов «исчезли». В феврале 2014 г. Верховный ревизионный суд установил, что 53 млрд долл. не были переданы в государственную казну [Bozorgmehr N., 2014].

¹ Sanctions related to Iran // The White House official press release. Fact sheet: 31.07.2012. – Mode of access: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/07/31/fact-sheet-sanctions-related-iran>

Экономические санкции негативно сказались на положении граждан Ирана. Уровень безработицы в 2014 г. составил около 15% и стал одним из самых высоких среди стран Северной Африки и Среднего Востока. Фармацевтическая сфера испытывала потребность в импорте необходимых материалов. В 2012 г. импорт передовых лекарств и медицинского оборудования из США и Европы сократился на 30%. Это отразилось на пациентах, особенно страдающих от серьезных и хронических заболеваний. Официальные представители сферы здравоохранения заключили, что рост смертности в стране связан с недостатком предложения медицинских товаров¹.

Ограничения по импорту сжиженного газа сделали необходимым развитие собственного производства. В соответствии с данными Всемирной организации здравоохранения из-за последствий низких стандартов производства газа качество воздуха в Иране ухудшилось. В 2013 г. Министерство здравоохранения Ирана сообщило о росте респираторных, сердечных и онкологических заболеваний, связанных с загрязнением воздуха [Davidson K., 2013].

Несмотря на такие тревожные данные, на заседании Международного валютного фонда в Вашингтоне министр экономики и финансов Исламской республики Иран Али Тайибни констатировал улучшение экономической ситуации в стране в 2014 г. В частности, инфляция снизилась с 40% в сентябре 2013 г. до 21% в сентябре 2014 г. и продолжила снижение. Замедление экономического роста, хотя и продолжилось, но уже в меньшей степени: если в 2012 г. ВВП сократился на 6,8%, то в 2013 г. на 1,9%. Эти данные свидетельствуют о верном направлении экономической политики, что связано в частности с реализацией с 2014 г. новой экономической программы – «Инициатива экономической устойчивости»². Эта программа направлена на макроэкономическую стабилизацию в стране – сдерживание инфляции и ужесточение фискальной политики.

Американские специалисты менее позитивны в своих оценках и прогнозируют ухудшение экономической ситуации в Иране. Именно этим, по мнению К. Кацмана, обусловлено желание Ирана продолжить обсуждение совместных действий по решению ядерной проблемы [Katzman K., 2015].

¹ Об этом заявил Президент Академии медицинских наук Ирана Сейед Реза Маранди в письме, направленном в адрес Генерального секретаря ООН Пан Ги Муна [Iranian patients..., 2012].

² См. текст выступления на сайте Международного валютного фонда. – Режим доступа: <http://www.imf.org/external/am/2014/speeches/pr07e.pdf>

Особенности политики Ирана в ответ на западные санкции

Поскольку основные санкции выразились прежде всего в ограничении экспорта и импорта, то антисанкционная политика включала изменение направленности экспортно-импортных операций и их структуры.

Сопrotивляясь изоляции, вызванной санкционными запретами, Иран стал активно развивать международное сотрудничество в новых направлениях. Таблица 2 позволяет увидеть резкое изменение направления экспорта. Острая потребность в новых рынках сбыта для иранской продукции привела к необходимости пересмотреть прежние приоритеты. Восток стал постепенно вытеснять Запад в роли контрагента Ирана. Среди вновь появившихся и укрепившихся в качестве партнеров можно назвать такие страны, как Китай, Турция, Индия, Южная Корея, Япония.

Замена импортеров и импортозамещение стало еще одной составляющей экономической политики Ирана. Традиционно важным импортером для Ирана были США. Однако односторонние санкции со стороны американцев привели к сокращению, а впоследствии и полному прекращению импорта из США. При этом Иран не отказался от использования продукции американского происхождения, но стал приобретать ее не напрямую, а через третьи страны. Активную посредническую деятельность осуществляли страны – союзницы США. Так, иранские экспорт и импорт в Арабские Эмираты увеличились. Тем самым ОАЭ, являясь союзником США, по сути, способствовали ослаблению эффекта от санкционной политики. Кроме ОАЭ, посредниками во взаимоотношениях Ирана с западными государствами выступали, например, Турция, Малайзия, Индонезия, Бразилия. Такие страны называют «черными рыцарями», и некоторые исследователи считают их действия главной причиной недостаточной эффективности санкций в отношении Ирана [Early B., 2015].

Кроме попыток получить импортные товары «обходным» путем, Иран активизировал и собственное производство соответствующей продукции, реализуя тем самым программу импортозамещения. Однако в связи с тем, что использовались не самые передовые технологии, имели место негативные экологические последствия. В целом же заметного успеха политика импортозамещения не имела. Гораздо больше результатов было достигнуто благодаря развитию новых направлений экспорта, в частности продукции нефтехимической промышленности и сельского хозяйства.

Изменение структуры экспорта и импорта стало важным инструментом для преодоления внешнеторговых ограничений. Запрет на продажу сырой нефти стал поводом для развития внутри страны нефтепереработки, прежде всего производства мазута, экспорт которого в сентябре 2012 г. превысил 1,1 млн т, из которых около 900 тыс. т экспортировалось в средневосточный регион [Ramuk H., Farge E., 2012].

Интересен следующий способ обхода финансовых санкций, который использовал Иран. Исключение Ирана из мировой финансовой системы в 2012 г. посредством отключения от SWIFT заставило страну обратиться к более надежному средству платежа – золоту. Иран начал экспортировать природный газ в Турцию за местную валюту – турецкую лиру. Выручка аккумулировалась на местных банковских счетах и обменивалась на золотые слитки, торговля которыми не являлась предметом международных санкций. Экспорт турецкого золота в Иран в июле 2012 г. достиг 1,8 млрд долл. США. С целью избежать огласки этой «схемы» страны избегали прямой доставки золота. Перевозка осуществлялась через ОАЭ (а именно – Дубай), уже и ранее выступавший посредником между третьими странами и Ираном. В период с июля по август 2012 г. экспорт золота из Турции в ОАЭ увеличился с 9 млн долл. до 1,8 млрд долл. Но самое удивительное, что золото на всю эту сумму было вывезено индивидуальными курьерами, сотни которых доставляли в Тегеран золотые посылки, не превышающие 50 килограмм, как того требуют законы эмиратов [Ramuk H., 2012]. Турция и Арабские Эмираты явились «черными рыцарями» в этой истории, несмотря на прочный стратегический союз с отправителем санкций – США.

Важным направлением внешней политики Ирана явилось усиление активности Ирана в международных организациях. В течение долгого времени Иран стремился стать частью ВТО, и, несмотря на несогласие США, присоединился к этой организации в качестве наблюдателя. Но уже это способствовало развитию передовых экономических практик для сближения со странами – членами ВТО [Bahgat G., 2006]. Заметным приоритетом для Ирана еще с конца 1990-х годов стало укрепление сотрудничества со странами БРИКС [Amuzegar J., 1997]. Не исключено, что Иран вскоре станет полноправным участником этой организации.

Нельзя не отметить, что в результате санкций и стремления их преодолеть многие экономические операции «ушли в подполье». Исследователи подчеркивают, что Иран стал вести бизнес через

«подставные компании» и неформальные механизмы банковских операций [Khajehpour B. et al, 2014].

Важным следствием санкций и антисанкционной политики стало сокращение экспортных доходов в составе ВВП. Это произошло в результате ряда реформ, направленных на рост поступлений от налога на добавленную стоимость и других налогов, а также приватизации государственного имущества. Многие из этих мер оказались неудачными. В качестве примера можно привести попытку увеличения налога с продаж. Такая инициатива обернулась массовыми протестами со стороны мелких предпринимателей – торговцев, деятельность которых стала просто убыточной [Katzman K., 2011]. Торговцы устроили забастовку в июле 2010 г., и вместо первоначального решения правительства повысить ставку налога на 70%, повышение произошло лишь на 15%. Другой неудачной мерой оказалось предоставление субсидий малоимущему населению в виде наличных денежных средств в 2006 г., что привело к обвалу иранского реала и стало одной из причин гиперинфляции [Habibi N., 2013].

Многие исследователи отмечают, что продолжительные санкции стали дисциплинирующим фактором и в целом позитивно повлияли на экономическую обстановку в стране [O'Sullivan M., 2010; Amuzegar J., 2010]. Экономика Ирана всегда страдала от гиперинфляции, высокого уровня безработицы, несистемных реформ. Высокий уровень санкционного давления научил правительство принимать более взвешенные решения. Невозможность использования ресурсов международных кредитных банковских институтов способствовала установлению более жесткой бюджетной дисциплины и более жесткого контроля за расходной частью бюджета.

Иранский опыт в российских условиях

Санкционный режим в отношении Ирана в некоторых отношениях аналогичен санкциям в отношении России. Многие аналитики, которые занимаются проблемой российских санкций, активно обращаются к иранской «санкционной истории», строят прогнозы и дают рекомендации именно на основе опыта Ирана¹. Однако золотым правилом исследователей, изучающих тему санкций, является признание уникальности каждого случая и санкционного эпизода.

¹ См. обзор Аналитического центра при Правительстве РФ [Иран: Внешние санкции и внутренняя политика, 2014], публикации специалистов Московского Центра Карнеги [Кожанов Н.А., 2016].

Несмотря на ряд сходств, присутствующих в режимах России и Ирана, отличия не менее существенны.

Прежде всего – характер и тип санкций. Санкции в отношении Ирана имеют продолжительную историю, они вводились поэтапно: от мягких мер к жестким, от односторонних санкций США к многосторонним санкциям на уровне ООН. Этот «поступательный» характер позволил приобрести опыт как отправителям санкций, так и стране-получателю – Ирану. Последний обладал достаточным временем для адаптации к каждому новым мерам, выработке соответствующих ответных мер. США же нашли в лице Ирана прекрасную лабораторию для политических исследований и смогли проанализировать эффективность санкций разного типа, интенсивности и направленности и на основе анализа результатов усовершенствовать свою санкционную политику. Этот опыт был учтен, когда вводились санкции против России. Во-первых, интенсивные санкционные меры были предприняты в сжатые сроки, во-вторых, они сразу носили многосторонний характер, в-третьих, были секторальными и узконаправленными, воздействующими на проверенные «болевые точки» – парализующие работу банковского сектора, а также нефтяной и газовой отраслей. Эти обстоятельства не оставляют «пространства для маневра» и не позволяют опробовать тот или иной вариант действий, а требуют быстрых, точных и продуманных ответных мер.

Важным фактором, влиявшим и влияющим на механизм санкций, остается уровень мировых цен на нефть. На протяжении основного периода действия иранских санкций наблюдался рост цен на нефть, и хотя экспорт нефти Ирана был ограничен, этот рост позволил Ирану оставить практически на прежнем уровне доходы от экспорта нефти. В случае с Россией мы наблюдаем иную ситуацию, и конъюнктура на мировом энергетическом рынке не предполагает повышения цен на нефть.

Все это свидетельствует о необходимости поиска индивидуальных решений. Тем не менее изучение иранского опыта может стать полезным России. Так, как свидетельствует опыт резкого увеличения налога с продаж в 2006 г. в Иране, к подобной мере и вообще к резкому увеличению налогов и сборов (например, установление дополнительных сборов с грузоперевозчиков) следует относиться со всей осторожностью. Также следует иметь в виду возможные негативные эффекты импортозамещения.

Таблица 1

Хронология ключевых санкций в отношении Ирана

| Дата / основание | Тип санкций / отправитель | Декларируемая цель | Содержание |
|---|------------------------------|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1979 (Кризис в посольстве) | Односторонние (США) | Освобождение заложников, защита собственности США в Иране | Заморозка активов |
| 1992 Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act | Односторонние США | Нераспростра- нение ядерного оружия | Санкции на поставку любого типа продукции, способного увеличить вооружение Ирана и любого вида оружия |
| 1996 The Iran and Libya Sanctions Act (ISA) | Односторонние США | Нераспростра- нение ядерного оружия и борьба с терроризмом | Запрет инвестиций в энергетику Ирана. Запрет оказания страховых услуг, предоставления кредитов, займов, финансовых услуг лицу под санкциями. Запрет экспорта товаров военного и двойного назначения |
| 2006 июль Резолюция СБ ООН S/RES/1696 | Многосторонние ООН | Запрет осуществления Иранской ядер- ной программы – нераспростра- нение ядерного оружия (Non- proliferation) | Военные, торговые и финансовые меры в отношении Корпуса стражей Исламской революции, связанные с осуществлением иранской ядерной программы |
| 2006 декабрь Резолюция СБ ООН S/RES/1737 | | | |
| 2007 март Резолюция СБ ООН S/RES/1747 | | | |
| 2008 март Резолюция СБ ООН S/RES/1803 | | | |
| 2010 июнь Резолюция СБ ООН S/RES/1929 | | | |
| 2009 март Приказ Президента 12959 возобновляет действие (Executive Order 12959) | Односторонние США | Нераспростра- нение ядерного оружия и борьба с терроризмом | Полный запрет торговли и инве- стиций с Ираном |
| 2009 Iran Refined Petroleum Sanctions Act | Односторонние США | Нераспростра- нение ядерного оружия и защита прав человека | Расширил санкции, наложенные ISA 1996 г., добавив ограничение торговли газом с Ираном для иностраннх компаний; санкции в отношении лиц, участвующих в нарушении прав человека |

Продолжение табл. 1

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|---|--|---|
| 2010 июль | Односторонние (Канада) | Нераспространение ядерного оружия | Запрет экспорта ядерных технологий и материалов в Иран |
| 2010 июль Решение Совета ЕС 2010/413/CFSP | Многосторонние ЕС | Нераспространение ядерного оружия | Запрет вовлечения ЕС в Иранский энергетический сектор и запрет торговых, финансовых и банковских взаимоотношений |
| 2010 сентябрь | Односторонние (Япония) | Нераспространение ядерного оружия | Аналогично |
| 2010 сентябрь | Односторонние (Ю. Корея) | Нераспространение ядерного оружия | Аналогично |
| 2010 июль | Односторонние Австралия | Нераспространение ядерного оружия | Запрет взаимодействий в банковской сфере, перевозке, строительстве |
| 2010 июль Comprehensive Iran Sanctions Accountability and Divestment Act (CISADA) | Односторонние США | Нераспространение ядерного оружия. Защита прав человека. Борьба с терроризмом. Борьба с отмыванием доходов | Расширил условия ISA, добавив запрет на валютные операции, операции с любым имуществом юрисдикции США, заморозку активов лиц, связанных с санкционной деятельностью и членов их семей |
| 2010 сентябрь | Односторонние США | Нарушения прав человека и проведения выборов, репрессии | Санкции в отношении конкретного перечня лиц, вовлеченных в нарушения |
| 2011 ноябрь | Трехсторонние (США, Канада, Великобритания) | Нераспространение ядерного оружия | Блокирование активов Центрального банка Ирана и других банковских операций, счетов с Ираном. Заморозка всего имущества, принадлежащего иранскому правительству. Включение Ирана в «черный список» юрисдикций по отмыванию доходов |
| 2012 январь Решение Совета ЕС 2012/35/CFSP | Многосторонние ЕС | Нераспространение ядерного оружия | Заморозка активов ЦБ Ирана |
| 2012 март Решение Совета ЕС 2012/152/CFSP | Многосторонние ЕС | Нераспространение ядерного оружия | Запрет обмена финансовой информацией с ЦБ Ирана и иранскими банками (отключение от SWIFT) |
| 2012 июль Регламент Совета ЕС 267/2012 | Многосторонние (ЕС, пр. страны) | Нераспространение ядерного оружия | Эмбарго на нефть |
| 2012 Решение Совета ЕС 2012/635/CFSP | Многосторонние (ЕС) | Нераспространение ядерного оружия | Эмбарго на газ, запрет поставки нефтяных танкеров и военно-морской техники |

Таблица 2

**Динамика топ-10 стран – основных импортеров продукции
из Ирана за период 2002–2014 гг. (тыс. долл. США)**

| № п/п | 2002 г. | | 2006 г. | | 2010 г. | | 2014 г. | |
|--|------------------|----------|-----------------|----------|-----------------|----------|-------------------|----------|
| 1 | Тайвань | 6236,5 | Япония | 15 109,8 | Тайвань | 36 469,0 | Китай | 9240,5 |
| 2 | Япония | 5076,4 | Тайвань | 14 199,2 | Ирак | 4610,6 | Ирак | 6140,3 |
| 3 | Италия | 1884,4 | Италия | 6739,7 | Китай | 4450,4 | ОАЭ | 3673,5 |
| 4 | ОАЭ | 805,5 | Франция | 4393,0 | ОАЭ | 3484,4 | Афгани- стан | 2386,3 |
| 5 | Франция | 734,7 | ОАЭ | 1858,8 | Индия | 1673,4 | Индия | 2153,9 |
| 6 | Нидер- ланды | 292,1 | Ирак | 1809,4 | Афгани- стан | 1305,7 | Турция | 1909,1 |
| 7 | Германия | 280,4 | Китай | 992,6 | Турция | 828,8 | Туркме- нистан | 944,5 |
| 8 | Азербай- джан | 249,9 | Индия | 895,4 | Пакистан | 540,4 | Пакистан | 837,1 |
| 9 | Китай | 187,9 | Афгани- стан | 503,1 | Индонезия | 503,7 | Египет | 595,3 |
| 10 | Ирак | 184,1 | Германия | 462,0 | Япония | 493,7 | Гонконг | 517,8 |
| Общий объем экспорта за год | | 28 186,0 | | 63 247,0 | | 83 785,0 | | 73 874,2 |

Источники: Статистическая база данных ООН по международной торговле (UN COMTRADE).

Список литературы

1. Иран: Внешние санкции и внутренняя политика // Энергетический бюллетень Аналитического центра при Правительстве РФ. – М., 2014. – № 15, Июль. – Режим доступа: <http://ac.gov.ru/files/publication/a/3295.pdf>
2. Кожанов Н.А. Действие и противодействие. Опыт иранских санкций и усилий по их нейтрализации // Россия в глобальной политике. – М., 2016. – № 1. – Режим доступа: <http://www.globalaffairs.ru/number/Deistvie-i-protivodeistvie-17932>
3. Amuzegar J. Adjusting to sanctions // Foreign affairs. – 1997. – Vol. 76, № 3. – P. 31–43.
4. Amuzegar J. Nuclear Iran: Perils and prospects // Middle East policy. – Washington, D.C., 2006. – Vol. 13, № 2. – P. 90–112.
5. Bahgat G. Iran and the United States: Reconcilable differences? // Iranian studies. – 2008. – Vol. 41, № 2. – P. 139–154.
6. Bozorgmehr N. Iran Rogue trader // Financial times. – 05.06.2014.
7. Bush State of the Union address: Transcript of President Bush's first State of the Union address, delivered to Congress on January 29, 2002 / CNN. – 29.01.2002. – Mode of access: <http://edition.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/01/29/bush.speech.txt/>
8. Davidson K.A. Tehran Pollution Crisis 2012: Thousands dead in Iran's capital as government warns to stay indoors // The Huffington post. – 01.08.2013. – Mode of

- access: http://www.huffingtonpost.com/2013/01/08/tehran-pollutioncrisis-thousands-dead-iran_n_2432637.html
9. Early B.R. Busted sanctions: Explaining why economic sanctions fail. – Stanford (California): Stanford univ. press, 2015. – 275 p.
 10. Economic sanctions reconsidered: History and current policy / Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A., Oegg B. – 3rd ed. – Washington, D.C.: Peterson institute for international economics, 1985. – 753 p.
 11. Habibi N. The economics legacy of Mahmoud Ahmadinejad // Crow center for middle East studies. Middle East brief 74. – 2013. – June. – Mode of access: <http://www.brandeis.edu/crown/publications/meb/meb74.html>
 12. Harris K. The politics of subsidy reform in Iran // Middle East research and information project. – 2010. – MER254. – Mode of access: <http://www.merip.org/mer/mer254/politics-subsidy-reform-iran>
 13. Katzman K. Iran sanctions / Congressional research service. – 02.02.2011. – Mode of access: <http://fpc.state.gov/documents/organization/156527.pdf>
 14. Katzman K. Irans sanctions / Congressional research service. – 21.04.2015. – Mode of access: http://www.parstimes.com/history/crs_april21_15.pdf
 15. Khajehpour B., Marashi R., Parsi T. Never give in and never give up. The impact of sanctions on Tehran's nuclear calculations / National Iranian American council. – 2013. – March. – Mode of access: http://www.niacouncil.org/site/DocServer/Never_give_in_never_give_up.pdf
 16. Khajehpour B., Marashi R., Parsi T. The trouble with sanctions // The Cairo review of global affairs. – 21.07.2014. – Mode of access: <http://www.thecairoreview.com/essays/the-trouble-with-sanctions/>
 17. Measuring vulnerability to U.S. foreign economic sanctions / Askari H., Forrer J., Yang J., Hachem T. // Business economics. – 2005. – April. – P. 41–54.
 18. O'Sullivan M.L. Iran and the great sanctions debate // The Washington quarterly. – Washington, D.C., 2010. – Oct. – P. 7–21. – Mode of access: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/Iran%20and%20the%20Great%20Sanctions%20Debate.pdf>
 19. Pamuk H. Turkish gold trade booms to Iran via Dubai // Reuters. – 23.10.2012. – Mode of access: <http://www.reuters.com/article/us-emirates-iran-gold-idUSBRE89M0SW20121023>
 20. Pamuk H., Farge E. Iran sidesleaps sanctions to export its fuel oil // Reuters. – 20.12.2012. – Mode of access: <http://www.reuters.com/article/us-iran-fuel-exports-idUSBRE8BJ0C020121220>
 21. Iran' greatest threat to Jews' // The Guardian. – 24.04.2006. – Mode of access: <http://www.theguardian.com/world/2006/apr/24/iran.israel>
 22. Iranian patients, victims of US sanctions / Judiciary of the Islamic republic of Iran high council for human rights. – 26.11.2012. – Mode of access: <http://en.human-rights-iran.ir/news-19970.aspx>