

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

**ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ**

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
И СОЦИАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
РОССИИ**

2 - 1 6

**ВЛИЯНИЕ САНКЦИЙ
НА ЭКОНОМИКУ РОССИИ:
ОЦЕНКИ РОССИЙСКИХ
И ЗАРУБЕЖНЫХ
СПЕЦИАЛИСТОВ**

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

**МОСКВА
2016**

УДК 332(470+571)

ББК 65.9(2Рос)

Э 40

**Центр социальных научно-информационных
исследований**

Отдел экономики

Редакционная коллегия:

Н.А. Макашева – д-р экон. наук, председатель,
Г.В. Семеко – канд. экон. наук, зам. председателя,
В.С. Автономов – чл.-кор. РАН,
Н.И. Иванова – академик РАН,
Е.В. Виноградова – канд. экон. наук

Редакторы-составители выпуска –
д-р экон. наук *Н.А. Макашева*,
канд. экон. наук *Е.А. Пехтерева*

Экономические и социальные проблемы России:
Э 40 Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-
информ. исслед. Отд. экономики; Ред. кол.: Макашева Н.А.,
гл. ред., и др. – М., 2016. – **№ 2: Влияние санкций на
экономику России: Оценки российских и зарубеж-
ных специалистов** / Ред.-сост. вып. Макашева Н.А.,
Пехтерева Е.А. – 172 с.

Исследуются различные аспекты влияния западных санкций на российскую экономику. Рассматриваются проблемы и риски, связанные с ограничением доступа российских банков и бизнеса в целом к международным финансовым ресурсам и новейшим технологиям. Анализируются перспективы импортозамещения и модернизации отечественной технологической базы.

Для научных сотрудников, работников органов исполнительной и законодательной власти, преподавателей высших учебных заведений, аспирантов и студентов.

Рукописи не рецензируются и не возвращаются.

УДК 332(470+571)

ББК 65.9(2Рос)

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
<i>Е.В. Виноградова.</i> Экономические санкции как инструмент международной политики	9
<i>О.В. Комишкова.</i> Санкции в отношении Ирана: Цели и последствия	24
<i>Л.В. Новоселова, А.В. Островский.</i> Китайская экономика под санкциями Запада: Уроки для России	42
<i>С.Н. Смирнов.</i> Экономические санкции, продовольственное эмбарго и состояние потребительского рынка России	55
<i>М.А. Положихина.</i> Изменения в промышленной политике и промышленности России под воздействием санкций	79
<i>Е.А. Пехтерева.</i> Влияние санкций на банковский сектор России. (Научно-аналитический обзор).....	95
<i>Б.Г. Ивановский.</i> Оценки влияния санкций на экономику России и проблемы импортозамещения. (Реферативный обзор).....	108
<i>С.С. Костяев.</i> Санкции США и ЕС в отношении Республики Крым и города Севастополя.....	123
<i>Е.В. Виноградова.</i> Эволюция подходов к оценке эффективности санкций.....	129
<i>Е.Е. Луцкая.</i> Зарубежные аналитики о состоянии экономики России и влиянии санкций. (Научно-аналитический обзор) ..	143
<i>О.Н. Пряжникова.</i> Экономические санкции: Теоретические подходы к оценке эффективности. (Реферативный обзор)	155
Приложение 1	165
Приложение 2	167

ВВЕДЕНИЕ

Сегодня экономические санкции продолжают оставаться активно применяемым инструментом международной политики. Более того, в связи с изменением геополитической и глобальной экономической ситуации они приобретают новые черты. В самом широком понимании санкции – это различного рода ограничения и запреты, введенные одними акторами международных отношений (субъекты санкций) в отношении других (объекты санкций) в ответ на действия последних, которые рассматриваются первыми как враждебные им или нарушающие установленные нормы и правила. Санкции – это сложное и многоаспектное явление, они затрагивают политические, экономические, правовые, идеологические, культурные и иные стороны жизни общества.

Санкции могут преследовать различные цели: от наказания до демонстрации морального осуждения и выражения мнения общества. Они различаются по объектам непосредственной направленности: отдельные отрасли и сферы хозяйства (как правило, наиболее значимые для стран-объектов санкций); персональные или распространяющиеся на всех граждан, на определенные компании или весь бизнес; по числу вовлеченных субъектов санкций: многосторонние или односторонние; по причинам введения и условиям отмены: соблюдение прав человека, прекращение военных действий или поддержки определенных режимов, выполнение договоренностей и т.д.; по длительности: долгосрочные, краткосрочные; наконец, по влиянию на страны-субъекты.

В истории нашей страны санкции были не столь редким явлением: в течение советского периода они применялись неоднократно. Так, сразу после Октябрьской революции была введена торговая блокада, вызванная как чисто экономическими причинами, например отказом платить по царским долгам и национализацией иностранной собственности, так и политическими – стрем-

лением подорвать враждебный режим. В 1939 г. в связи с войной с Финляндией был введен запрет на поставки в СССР авиатехники и материалов для авиастроения. В послевоенном периоде санкции отражали противостояние между Москвой и Вашингтоном в военной сфере, в экономике и геополитике. Так, в 1962 г. против СССР было введено эмбарго на поставку труб большого диаметра (в связи с активностью СССР на нефтяном рынке – прокладка нефтепровода «Дружба»), в 1974 г. была принята знаменитая поправка Джексона – Вэника к Закону США о торговле, которая предусматривала ограничения на торговлю со странами, препятствующими иммиграции; в 1980 г. в ответ на введение советских войск в Афганистан был введен запрет на продажу высокотехнологичной продукции. И это лишь наиболее известные случаи.

В отличие от СССР, Россия до 2014 г. не подвергалась санкциям¹. Более того, в постсоветский период были предприняты шаги в сторону нормализации торговых отношений России с западными странами. Так, например, в 1994 г. прекратила свою деятельность организация КоКом, созданная в 1949 г. для контроля над экспортом в страны Восточного блока, в 2012 г. Американский Конгресс отменил поправку Джексона – Вэника и т.д. Не удивительно, что после распада СССР и окончания холодной войны проблема санкций не привлекала особого внимания ни российского правительства, ни российского научного сообщества.

Рубежным стал 2014 г., когда в связи с событиями на Украине против России были введены многосторонние (инициировали санкции США, к которым присоединились страны ЕС и другие страны) и масштабные санкции, касающиеся различных областей: торговли, финансов, участия страны в деятельности международных организаций и т.д. Специфические санкции были введены в отношении Крыма и организаций и фирм, работающих в Крыму или имеющих контакты с администрацией Крыма. Наконец, имело место активное информационное и идеологическое сопровождение санкций с целью воздействия на общественное мнение как внутри стран-субъектов, так и в РФ.

Очевидно, что в такой ситуации вопросы о степени воздействия санкций на экономику РФ, характере этого воздействия, а также возможностях адаптации экономики к сложившимся условиям оказались чрезвычайно важными.

¹ При этом в 2012 г. были введены персональные санкции против ряда граждан России в связи с делом Магницкого.

Специфика ситуации состоит в том, что правительство РФ практически сразу же ввело ответные торговые санкции против стран, присоединившихся к антироссийским санкциям. Контрсанкции касались прежде всего сельскохозяйственной продукции, экспортируемой в РФ странами, участвующими в санкционном режиме; они повлияли не только на рынки стран-субъектов, но и на состояние российского рынка продовольствия, стали одним из факторов роста цен и, косвенно, снижения качества продуктов.

Еще одна особенность нынешней ситуации состояла в том, что введение санкций произошло на фоне изменения направления движения цен на энергоносители. Хотя между этими событиями и не было причинно-следственной связи, они оба повлияли на ситуацию в экономике, причем таким образом, что вычленив меру участия каждого из них крайне затруднительно, если вообще возможно.

В результате, с одной стороны, проблема влияния санкций стала очень актуальной и значимой, а с другой, было осознано, насколько сложным и запутанным является механизм влияния санкций на экономику страны и какие трудные задачи стоят перед исследователями.

Сложность и специфика исследования механизма санкций связаны прежде всего с тем, что очень трудно, а часто и невозможно, разграничить отдельные аспекты влияния санкций и, более того, отделить область позитивного анализа от нормативного подхода, который неизбежен в политике, в то время как подобное разграничение является необходимым условием научного анализа. Это обстоятельство проявляется не только, когда оценивается эффективность санкций и возникает вопрос о критерии эффективности и тем самым открываются двери политическим предпочтениям, но и когда ставится задача «объективно» проанализировать механизм их воздействия на объект и субъект санкций.

Механизм воздействия санкций чрезвычайно сложен и зависит от множества факторов, например, от институциональной среды страны – объекта санкций, характера политического режима, продолжительности применения санкций, глобальной экономической и политической ситуации и многих других факторов, в том числе и тех, которые трудно или невозможно заранее обозначить, идентифицировать, оценить количественно.

Дискуссии по вопросу о санкциях носят весьма острый характер, а их участникам, как правило, не удастся прийти к консенсусу даже по очень важным вопросам. Об этом свидетельствует достаточно богатая история исследований санкций за рубежом за

последние полвека. Проведено большое число различного рода научных исследований, однако расхождения между полученными выводами настолько значительны и часто противоречивы, что возникают сомнения относительно возможности объективных оценок. Окончательный вердикт санкциям в конечном счете выносят политики, и этот вердикт плохо согласуется с мнением научного сообщества, которое при этом вообще не учитывается.

Однако сам по себе этот факт не означает невозможности научного анализа, так же как и не умаляет важности обобщения зарубежных исследований и разработки новых подходов.

Тематика и структура данного сборника отражают многоаспектность проблемы воздействия санкций на экономику России. Ограниченность объема не позволяет отразить все аспекты так же, как и все существующие подходы к исследованию этой проблемы. Мы попытались привлечь внимание к нескольким, на наш взгляд, важным аспектам проблемы влияния санкций на экономику России. В сборнике присутствует статья, посвященная последствиям санкций и контрсанкций для рынка продовольствия и покупательной способности населения (Смирнов С.Н.). Социальная значимость исследования этого вопроса не вызывает сомнения. Мы также уделили внимание влиянию санкций на состояние российского финансового сектора и банковской системы (Пехтерева Е.А.), поскольку подобные санкции, с одной стороны, достаточно просто технически осуществимы, а с другой, весьма чувствительны для экономики России.

Последствия санкций, связанных с запретом на передачу передовой технологии и поставки современного оборудования, представляют серьезную проблему, прежде всего потому, что создают препятствия технологическому развитию страны и уже в силу этой причины заслуживают рассмотрения. Анализ изменений в промышленной политике (Положихина М.А.) дает представление об адаптивных возможностях системы. Этот анализ дополняется обзором, посвященным проблеме импортозамещения (Ивановский Б.Г.).

Особое место занимает статья, предметом которой является специфическая проблема – санкции в отношении Крыма (Костяев С.С.) и которая представляет собой скорее предварительную зарисовку, нежели глубокий анализ проблемы, который еще только предстоит сделать.

Статьи, посвященные применению санкций в отношении Китая (Новоселова Л.В., Островский А.В.) и Ирана (Комшукова О.В.), демонстрируют, насколько различными могут быть санкционные

меры и реакция на них страны-объекта, не говоря уже о результатах действия санкций.

История санкций как инструмента современной политики и анализ подходов к исследованию влияния санкций и их эволюции дают представление как об историческом контексте использования санкций как инструмента давления на политику России, так и о возможностях и границах научного анализа влияния санкций на ее экономику.

Н.А. Макашева

Е.В. Виноградова

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОЛИТИКИ

В настоящей статье анализируются мотивы, цели и методы применения санкций в международной политике. История и практика введения санкционных режимов рассматривается с точки зрения их эффективности в достижении поставленных задач.

Ключевые слова: международная политика; субъект санкций; объект санкций; персональные санкции; селективные санкции; коллективные санкции; санкционные программы.

Экономические санкции, с которыми на протяжении своей советской и постсоветской истории приходилось сталкиваться России, представляют собой один из активно используемых инструментов международной политики. Ограничительные меры в сферах внешней торговли и финансов, коммуникаций на различных уровнях, включая научный и культурный обмен, спорт и др., все более широко применяются для решения различных внешнеполитических задач. В правовом контексте они определяются как **наказание** (или его угроза), которому акторы, выступающие на международной арене в одностороннем порядке, их объединения или международные организации подвергают другие государства (или организации) в ответ на нарушения норм международного права, а также иных договоренностей и обязательств, действующих в международном сообществе [Doxey M.P., 1980, p. 9; Daoudi M.S., Dajani M.S., 1983, p. 8]. Они находятся «на полпути от дипломатических мер, позволяющих надавать по рукам нарушителю порядка, к мерам крайним, таким как вооруженные спецоперации или военные действия» [Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliot K.A., 1990, p. 11].

Взгляд на санкции в контексте теории международных отношений и практической политики – шире: в них видят инструмент влияния на политику страны – нарушителя норм, позволяющий возвратить ее поведение в необходимые рамки. Согласно одному из наиболее широко признанных определений, введенному в научный оборот в 60-е годы, «санкции представляют собой действия, инициируемые одним или несколькими акторами (субъектами санкций), направляемые против другого или других акторов (объектов санкций) и преследующие одну из двух или одновременно обе следующие цели: наказать нарушителя путем лишения его доступа к чему-то, представляющему для него ценность, и/или вынудить его соблюдать определенные нормы, которые инициаторы санкций считают важными» [Galtung J., 1967, p. 379]. Политико-экономический анализ исходит из того, что санкции – это один из действующих в современном мире механизмов трансляции политических предпочтений одних стран или их групп – другим [Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., 2007, p. 869].

Экономическое давление осуществляется через ограничения или запреты, накладываемые на внешнеторговые и финансовые операции, а также на инвестиционную активность. Набор таких мер варьирует в довольно широких пределах: в сфере внешней торговли – от некоторого повышения таможенных пошлин до эмбарго; в области финансов – от частичного ограничения операций до их полного блокирования и замораживания счетов; в сфере инвестиций – от ограничения или блокирования потоков капитала до принудительного вывода уже инвестированных капиталов. Различными могут быть также масштабы и конкретная направленность санкций: персональные касаются конкретных индивидов, селективные затрагивают определенные виды продукции, отдельные компании, отрасли, географические области; относительно редко практикуемые – общие, или «коллективные» санкции направлены на страну в целом.

Традиционно ограничения внешнеторговых и финансовых операций, которые предусматриваются санкционными режимами, вводимыми отдельными странами или группами стран, обращены к гражданам и компаниям самих этих стран: нарушение установленных запретов влечет серьезные штрафы. В то же время США, используя свое положение международного финансового центра и эмитента резервной валюты, в ряде случаев дополняют эту традиционную форму санкционной политики так называемыми экстра-территориальными или «вторичными» санкциями, направленными

на ограничения определенной экономической активности правительств, бизнеса и физических лиц третьих стран.

Экономические санкции нередко сочетаются с другими мерами, ограничивающими дипломатические контакты и другие каналы коммуникаций между странами¹. В сфере дипломатии возможны разрыв отношений и политика непризнания, прекращение или ограничение прямых контактов между лидерами стран, приостановка взаимодействия в рамках международных организаций и др. В сфере коммуникаций практикуются ограничение или прекращение транспортного сообщения, информационных потоков – путем запретов или ограничений трансляции теле- и радиопрограмм, распространения прессы, деятельности информационных агентств и журналистов, а также личных контактов граждан – деловых, туристических и семейных поездок. Ограничения контактов в сфере культуры и спорта, такие как бойкот фестивалей, чемпионатов и т.п., дополняют комплекс санкционных мер.

Экономические санкции – старейший инструмент международной политики. Едва ли не каждый представленный в литературе очерк истории санкций начинается с рассказа о том, что первое дошедшее до нас упоминание о политике санкций насчитывает более двух с половиной тысячелетий. Идея принадлежала древним грекам, ее реализация восходит к 432 г. до н.э., когда Афины, в ответ на недружественную политику соседних Мегар, наложили запрет на торговлю с этим городом-государством, а также лишили мегарян права проживать на подконтрольных землях [Drezner D.W., 1999, p. 32. Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliot K.A., 2007, p. 9–10]. В истории Нового времени яркий след оставили так называемая континентальная система (эмбарго), введенная Наполеоном Бонапартом в 1806–1814 гг. в ответ на предпринятую Англией блокаду европейских портов; действовавшее в 1806–1810 гг. эмбарго Джефферсона, направленное против Англии и Франции, а также два с лишним десятка «тихоокеанских блокад», начавшихся в первой трети XIX в. и продолжавшихся вплоть до Первой мировой войны. Торгово-финансовые блокады XIX в., как правило, были частью военных кампаний. Ослабляя экономический потенциал противника,

¹ Комбинации финансово-экономических санкций с другими видами международных ограничений рассматриваются, например, в работе известного норвежского социолога, родоначальника современных исследований проблем международного мира и конфликта Й. Галтунга, посвященной анализу результатов международных экономических санкций [Galtung J., 1967, p. 381–384].

они были нацелены на приближение военной победы [Lance D., Engerman S., 2003, p. 188–189].

В XX в. концептуальные и институциональные основы санкционных программ претерпели существенную трансформацию. Расширился и во многом приобрел новую направленность набор их целей; значимыми, и часто ведущими акторами стали международные организации: выступившая пионером коллективной политики санкций Лига Наций, а затем ООН, ЕС и др. Сформировалась правовая база, усложнились механизмы и процедуры принятия решений.

Начало процессу трансформации идеологических основ политики санкций положило осмысление трагических итогов Первой мировой войны, унесшей жизни более десяти миллионов человек. Западная общественная мысль и практическая политика обратились к поиску альтернатив военным действиям, которые позволяли бы достигать внешнеполитических целей «бескровными методами», более приемлемыми с моральной точки зрения. Санкционные режимы стали привлекать внимание авторов внешнеполитических доктрин не в качестве дополнения к военной силе, а как ее потенциальный субститут. Один из наиболее активных сторонников и пропагандистов экономических санкций – президент США Вудро Вильсон писал: «Нация, которая подвергнется бойкоту, неизбежно придется сдать свои позиции. Обратитесь к этому экономическому, мирному, бесшумному, беспощадному средству – и в применении силы не будет никакой необходимости. Это мощное средство. За пределами бойкотируемой страны не будет потеряно ни одной жизни, в то время как давление на нее будет настолько сильным, что, я полагаю, ни одна современная нация не сможет выдержать его»¹. Близких взглядов в Великобритании придерживался лорд Керзон, полагавший, что при условии грамотного применения санкции в принципе могут служить фактором сдерживания милитаристских устремлений отдельных стран.

История последнего столетия показала, что экономические санкции не смогли стать полноценной альтернативой войне, однако санкции превратились в самостоятельный инструмент международной политики. Набор задач, которые пытались с их помощью решать национальные правительства и международные организации, видоизменялся по мере происходивших в мире политических,

¹ Фрагмент речи Вудро Вильсона 1919 г., опубликованной в книге «Идеалы Вильсона», многократно цитировавшийся [Wilson ideals, 1942, p. 108].

экономических и технологических сдвигов. В современном мире введение экономических санкций связано с весьма различными по своему содержанию и направленности мотивами, которые условно можно объединить в следующие группы:

- противостояние актам агрессии, вооруженным конфликтам;
- ослабление военно-экономического потенциала отдельных государств или режимов – как часть геополитического противостояния стран либо как элемент системы международной безопасности;
- противодействие распространению особо опасных видов вооружений;
- защита прав человека;
- смещение режимов, рассматриваемых как «нелегитимные», «недемократические» и т.п.

Со времени окончания Первой мировой войны и по сей день ***содействие разрешению военных конфликтов, противодействие вооруженным агрессиям*** остаются одним из центральных направлений деятельности международных организаций, как глобальных – ООН (и ее предшественница – Лига Наций), так и региональных, таких как Европейский Союз, Лига арабских государств, Экономическое сообщество стран Западной Африки и др. Подобные цели ставятся и в рамках внешнеполитической деятельности отдельных стран. Экономические санкции являются одним из важных инструментов, используемых в решении этих задач. Следует, однако, признать, что среди многочисленных попыток противопоставить экономическое давление военной силе (см. Приложение 1) полный и быстрый успех сопутствовал лишь немногим, а некоторые попытки такого рода закончились полным провалом. В большинстве же случаев с помощью блокирования или ограничения доступа к финансовым ресурсам и закупкам вооружений одной или всеми сторонами вооруженных конфликтов удавалось в той или иной степени добиваться относительного сдерживания агрессивных действий. Хрестоматийными примерами успеха считаются предотвращение оккупации Грецией территории Болгарии в результате санкций Лиги Наций (1925); вывод французских и британских войск из зоны Суэцкого канала под давлением США (1956); прекращение Объединенной Арабской Республикой (Египтом) поддержки повстанцев в Йемене и Конго в результате приостановки США в начале 1960-х годов экономической и продовольственной помощи. Среди наиболее известных провалов – продолжающаяся с 1974 г. оккупация Турцией Северного Кипра.

Случаи применения международных санкций в связи с военными конфликтами имели место и в истории СССР: в 1939 г. после начала военных действий СССР против Финляндии, СССР был исключен из Лиги Наций, были введены «моральное эмбарго» на торговлю со стороны США, запрет на поставки в СССР авиатехники, а также материалов для авиапромышленности, таких как алюминий, молибден и авиабензин [Lewallen R.D., 2010, p. 32–35; Heinrichs W.H., 1988, p. 54]¹. «Моральное эмбарго» было отменено зимой 1941 г., когда правительство США стало видеть в СССР потенциального союзника в войне с гитлеровской Германией. В 1980 г. реакцией США на «ввод ограниченного контингента советских войск» в Афганистан явился запрет на продажу СССР высокотехнологичной продукции, а также «зерновое эмбарго». Бойкоту подверглась московская Олимпиада.

Значимым явлением современной международной политики является система ограничительных мер в отношении Российской Федерации, введенная в связи с присоединением Крыма и вооруженным конфликтом на востоке Украины 2014 г. Введение многостороннего санкционного режима стало результатом согласованных решений США, ЕС, а также Австралии, Канады, Японии, Швейцарии и ряда других стран. Усиление санкционного режима происходило поэтапно, по мере углубления украинского кризиса. Волна санкций началась в марте 2014 г. с точечных ограничений, касавшихся весьма ограниченного круга лиц и компаний, которые рассматривались инициаторами как «предупредительный сигнал» [The White House, 6 March 2014; Official journal of the European Union. 17 March 2014]. К концу июля 2014 г. санкционные программы приобрели широкие масштабы. Был не только расширен персональный список (теперь это более 200 человек – политиков, бизнесменов, общественных деятелей и т.д.), но также были введены так называемые секторальные санкции. Последние предусматривали ограничения доступа на рынки капитала, эмбарго на торговлю оружием с российскими оборонными предприятиями (запрещены поставки в обе стороны), запрет на поставку товаров двойного назначения, например, таких как специальные материалы, станки, высокопроизводительные компьютеры и электроника, а также на экспорт особо важных технологий (введена система лицензирова-

¹ «Моральное эмбарго» предполагало, что сами руководители компаний исходя из своего морального долга не будут продавать оборудование и сырье стране-агрессору.

ния в трех сферах: глубоководном бурении, геологоразведке в полярных широтах и добыче нефти из сланцевых месторождений). Отдельные, более жесткие ограничительные меры введены ЕС в отношении Крыма и Севастополя¹: запрещается импорт продукции, произведенной на этих территориях, инвестиции, оказание услуг, туристическая деятельность, включая заход круизных судов, на экспорт ряда товаров и технологий, предназначенных для предприятий Крыма или для использования в Крыму, в секторах транспорта, телекоммуникаций, энергетики, а также связанных с разведкой, эксплуатацией и производством нефтяной, газовой и минеральной продукции; запрещается оказывать техническое содействие или брокерские услуги и услуги по строительству инженерных сооружений и инфраструктур в этих секторах. Приостановлены сотрудничество по линии ряда международных организаций, а также процесс принятия России в ОЭСР. В качестве ответной меры РФ ввела запрет на импорт ряда товаров из стран, присоединившихся к санкционному режиму.

Еще одна группа мотивов, служащих основанием для введения экономических санкций, связана с задачами *ослабления, сдерживания развития военно-экономического потенциала отдельных государств или их групп*. По тем или иным причинам такие цели могут выдвигаться международными организациями, неформальными или полуформальными объединениями стран, а также в одностороннем порядке национальными правительствами. В качестве важного инструмента их достижения рассматривается эмбарго на поставки вооружений, технологий и так называемой продукции двойного назначения. Одной из наиболее значимых санкционных программ такого рода в XX в. являлась действовавшая более сорока лет система коллективного контроля экспорта «стратегических товаров и технологий» из стран Запада в СССР и страны Восточной Европы².

Ведущая роль в этой программе принадлежала созданному в 1949 г. Координационному комитету по экспортному контролю, часто фигурирующему в литературе под сокращенным названием КоКом (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls – CoCom), представлявшему собой неформальное (и во многом не-

¹ См.: Костяев С.С. Санкции США и ЕС в отношении Республики Крым и города Севастополя – наст. сб.

² Схожая система контроля экспорта стратегических вооружений и технологий действовала и в отношении КНР.

прозрачное) «джентльменское соглашение» между правительствами ряда стран¹. В его задачи входили согласование и контроль экспортной политики в сфере стратегических материалов и технологий с целью блокировать или замедлить технологический прогресс стран коммунистического блока в военной области, а в более широком плане – увеличить бремя поддержания конкурентоспособного военно-промышленного комплекса СССР и стран социалистического лагеря. План введения стратегического эмбарго был выдвинут союзниками (США, Францией и Великобританией) практически сразу после окончания Второй мировой войны и образования социалистического лагеря. Последовавшие вскоре Берлинский кризис, а также успешное испытание советской атомной бомбы были восприняты странами Запада как симптом обострения международной обстановки и сигнал к ускорению консолидации.

Аналитики отмечали, что между позициями США, игравших главную роль в КоКом, и позициями ряда других стран-участников, прежде всего Германии и Франции, существовали расхождения, отражавшие различия их экономических интересов [McDaniel D.E., 1993, p. 35–97, 165–170]. Хотя периодически подвергалась сомнению эффективность тех или иных ограничений, однако в необходимости и полезности санкций, прежде всего в отношении передачи продуктов и технологий, имеющих военное применение, позиции были едиными. В докладе «Технологии и торговля Восток-Запад», подготовленном по заказу Конгресса США в 1979 г., говорилось: «Есть очевидный факт: КоКом остается жизнеспособным, хотя и несовершенным, институтом, преодолевающим разногласия, возникающие между членами по практическим и политическим вопросам...» [Technology and East-West trade, 1979, p. 166.].

В связи с изменениями стратегических установок стран Запада, произошедших в начале 1990-х годов, в 1994 г. КоКом был распущен. На смену ему в 1996 г. пришел новый международный механизм контроля экспорта, получивший название Вассенаарских договоренностей (по имени пригорода Гааги, где соглашение было подписано). В Договоренностях участвует более сорока стран; к бывшим членам КоКома присоединились Россия, страны Централь-

¹ Через два года после своего создания КоКом объединял 17 стран-членов: США, Канаду, Австралию, Японию, Великобританию, Бельгию, Данию, Францию, ФРГ, Грецию, Италию, Люксембург, Нидерланды, Норвегию, Португалию, Испанию и Турцию. С Комитетом сотрудничали также Австрия, Финляндия, Ирландия, Новая Зеландия, Швейцария и Швеция.

ной и Восточной Европы (таким образом, в соглашении участвуют тридцать европейских стран), Южная Корея и Аргентина. Вассенаарские договоренности стали одним из важных элементов сложной и разветвленной международной системы мер, направленных на ***предотвращение производства и распространения оружия массового поражения и прежде всего ядерного оружия***. Главной целью механизма Вассенаарских договоренностей, дополняющего и усиливающего другие режимы контроля, является содействие региональной и международной безопасности и стабильности путем повышения транспарентности и ответственности в области передач обычных вооружений, товаров и технологий двойного применения.

Наряду с коллективными мерами, принимаемыми по линии крупных международных договоров, попытки препятствовать созданию ядерного оружия с помощью торгово-финансовых санкций предпринимались и отдельными странами. Так, в 1983–1986 и 1995–1996 гг., добиваясь прекращения испытаний ядерного оружия в Тихом океане, Австралия применяла санкции против Франции. В 1970-х годах США и Канада вводили торгово-финансовые санкции против Пакистана, Индии, Южной Кореи, Тайваня, Аргентины, Бразилии. Поставленная задача предотвращения создания ядерного оружия была успешно решена в отношении Южной Кореи и Тайваня; однако в Индии и Пакистане принятые меры никакого успеха не имели. Санкции ООН длительное время действовали в отношении Ирака и Ливии, при этом оценки их эффекта неоднозначны.

Под многосторонними санкциями в связи с разработками ядерного оружия и регулярными испытаниями баллистических ракет в течение длительного времени находится Северная Корея. Резолюцией Совета Безопасности ООН в 2006 г. было введено эмбарго на вооружения, материалы и оборудование для ракетной или ядерной программ, предметы роскоши, заморожены счета и введен запрет на поездки лиц, связанных с военной промышленностью КНДР. Дополнительные ограничительные меры введены также Евросоюзом и в одностороннем порядке рядом стран, в том числе США (неоднократно вводившими санкции против этой страны начиная с 1950 г.), Канадой, Австралией, Китаем, Японией и др. В ответ на продолжение КНДР ядерных разработок и ракетных испытаний санкции ужесточаются.

Особое место в истории применения санкций в целях предотвращения распространения ядерного оружия принадлежит уси-

лиям международного сообщества по приостановке ядерной программы Ирана¹, специальный пакет санкций был введен поэтапно в 2006–2008 гг., затем в 2010 и 2012 гг. Лишь в 2015 г. в результате длительных и сложных переговоров страны «шестерки» (Россия, США, Китай, Франция, Великобритания и Германия) и Иран заключили соглашение по ядерной программе страны. Тегеран обязался не производить ядерное оружие и использовать ядерные объекты исключительно в целях производства мирного атома, а страны Запада в свою очередь – последовательно, в течение ряда лет, снимать наложенные на Иран экономические санкции. Позднее, в начале 2016 г., после публикации доклада МАГАТЭ, подтвердившего выполнение Ираном взятых обязательств, часть санкций была снята.

Нарушения прав человека являлись основанием для принятия международным сообществом, а также отдельными странами решений о введении санкций против ряда стран Африки, Азии, Южной Америки², а также против СССР и некоторых стран социалистического лагеря. Санкции, введенные ООН против ЮАР в связи с действовавшей там системой апартеида, – один из наиболее часто обсуждаемых в литературе и в конечном итоге успешных случаев применения этого инструмента. Отличавшийся рекордной продолжительностью, этот режим действовал с 1962 г. и, несмотря на серьезные проблемы, сопровождавшие его реализацию на первом этапе, привел к решению поставленной задачи: в 1994 г. в ЮАР состоялись всеобщие нерасовые выборы.

Права человека были одним из направлений противостояния США и СССР в период холодной войны. С 1974 по 2012 г. действовала так называемая поправка Джексона – Вэника, введенная в

¹ См. статью Комшуковой О.В. Санкции в отношении Ирана: Цели и последствия, а также материалы, опубликованные на сайте Гарвардского университета: Iran matters. Best analyses and facts on the Iranian nuclear challenge from Harvard's belfer center. – Mode of access: <http://iranmatters.belfercenter.org/sanctions>

² Так, санкции в связи с нарушениями прав человека вводились США против Южной Кореи (1973–1977), Чили (1975–1990), Уругвая (1976–1981), Боливии (1979–1982), Парагвая и Сальвадора (1977–1981), Бразилии (1974–1977), Эфиопии (1977–1992), Кампучии (1975–1979), Гватемалы (1977–2005), Аргентины (1973–1977), Турции (1981–1986), Родезии (1965–1979, санкции ООН), Бирмы (1988 по настоящее время санкции ЕС и Японии), Сомали (с 1988 г. по настоящее время санкции ООН и Великобритании). Из стран Восточной Европы по данному основанию США накладывали санкции на Польшу (1981–1987), Румынию (1983–1989, 1990–1993), ГДР (1961–1962, санкции Франции и Великобритании).

связи с нарушением права советских граждан на свободный выезд из страны¹ и запрещавшая предоставление режима наибольшего благоприятствования в торговле, государственных кредитов и кредитных гарантий, а также предусматривавшая применение в отношении товаров, импортируемых в США из СССР, дискриминационных тарифов и сборов. Санкции в отношении СССР также применялись в 1981–1982 гг. в связи с введением военного положения в Польше, в 1983 г. – в ответ на уничтожение нарушившего советскую границу пассажирского самолета южнокорейской авиакомпании.

Мотивами введения санкционных режимов, преобладавшими (по крайней мере в количественном отношении) на протяжении прошедшего столетия, считаются намерения добиться *смены режимов*. Согласно результатам отмечавшегося выше исследования сотрудников Института Петерсона, эта цель в более или менее явном виде выдвигалась в 80 из 204 случаев применения экономических санкций, включенных в созданную ими базу данных, обобщающую все известные эпизоды за 1914–2006 гг. [Economic sanctions reconsidered, 2007, p. 67].

Одним из первых в XX в. событий подобного рода явилась экономическая блокада Советской России, начавшаяся в ответ на ряд радикальных политических шагов большевистского правительства, прежде всего на сепаратные мирные переговоры с Германией (завершились в марте 1918 г. заключением Брестского мира), на национализацию предприятий, принадлежавших иностранному капиталу, и на отказ от выплат по долгам Российской империи. В соответствии с решением Верховного совета Антанты страны этого военно-политического блока (в 1917 г. США, в 1918 г. – Великобритания и Франция), а также Германия, присоединившаяся к ним в 1919 г. по решению победителей, полностью прекратили с Советской Россией экономические отношения. Формальная отмена Советом Антанты режима блокады, произошедшая в 1920 г., а также подписание Раппальского мира с Германией (1922 г.) способствовали некоторому ослаблению международной изоляции страны, однако полноценные экономические связи тогда установлены не были.

В дальнейшем санкции против СССР вводились многократно и на них приходилось более половины (46 из 80) случаев введения санкций, относимых авторами упомянутого выше исследования к

¹ Отменена в 2012 г.

группе «нацеленных на смену режима». Санкции в период холодной войны – с 1945 по 1989 г. – так или иначе были связаны с противостоянием Москвы и Вашингтона, причем каждая из сторон использовала этот инструмент для защиты своих геополитических интересов. СССР предпринимал попытки не допускать выхода из своей сферы влияния «братских социалистических стран» и ближайших соседей. Так, задачам дестабилизации или смены режимов служили вводившиеся советским правительством, но не увенчавшиеся успехом, санкции против Югославии (1948–1954, режим И.-Б. Тито), позднее – против Албании (1961–1991). В то же время в конце 1950-х годов, в ходе кризиса, вошедшего в историю под названием «ночные заморозки», СССР с помощью экономического давления удалось изменить состав правительства и политический курс Финляндии [Europe since 1945., 2001, p. 376–378]¹. Со своей стороны США предотвращали попытки своих латиноамериканских соседей «вступить на путь социализма». Наиболее известными примерами здесь являются продолжающаяся более пятидесяти лет экономическая блокада Кубы, а также санкции против Чили (1973–1976 при правительстве президента С. Альенде). В ряде случаев введение санкций с целью смены режима сочеталось с проведением спецопераций (или квазивоенных операций), а также операций, осуществлявшихся силами частей регулярной армии.

После окончания холодной войны задачи смены режимов стали важным элементом стратегии Евросоюза и США по восстановлению или поддержке демократических форм правления, прежде всего в африканских странах. Чаще всего давление со стороны инициаторов санкций принимало форму требования проведения честных выборов и соблюдения других демократических процедур и норм. Военное вмешательство стало гораздо более редким явлением, однако в ряде случаев (Ирак, Гаити, Панама) все же имело место.

¹ В ответ на неблагоприятные для советского правительства итоги формирования правительства в результате выборов 1958 г., а также в ожидании ослабления советского влияния и поворота политического курса страны в нежелательном для СССР «западном» направлении, советское руководство отменило ряд действовавших контрактов и прекратило все сколько-нибудь значимые переговоры по экономическим вопросам на неопределенный срок; отложило начало переговоров по двухстороннему торговому соглашению на следующий год, приостановило оплату заказов, выполненных рядом крупных финских компаний, и уведомило их о прекращении дальнейшего сотрудничества. Экономическое давление сопровождалось дипломатическим (отзыв посла) и широкой информационной кампанией в СМИ.

Как видно из нашего краткого обзора, за прошедшее столетие в мире накоплен значительный опыт применения экономических санкций в качестве инструмента внешней политики. Этот опыт отличается широкой географией, большим разнообразием мотивов, целей и методов, а также противоречивостью результатов. Санкционные режимы вводились как отдельными странами, так и международными организациями, объединяющими десятки государств. Россия принадлежит к числу стран, знакомых с обеими сторонами этой практики: на различных этапах своей советской и постсоветской истории она неоднократно выступала и как объект, и как субъект экономических санкций. Санкционный режим, введенный против РФ более двух лет назад ЕС, США и рядом других стран, оказывает воздействие на экономику страны, однако однозначно и в полной мере оценить его последствия не представляется возможным, что, впрочем, не удивительно, если принять во внимание предшествующий опыт использования санкций как инструментов международной политики.

Список литературы

1. Россия и Вассенаарские договоренности по экспортному контролю за обычными вооружениями и товарами и технологиями двойного применения / МИД РФ. – 21.02.2012. – Режим доступа: <http://archive.mid.ru/bdomp/ns-dvbr.nsf/416a07318ecf41dd432569ea00361456/afd3513ade6e7c6ac3257640003bbcb!OpenDocument>
2. Consolidated United Nations security council sanctions list / United Nations. – Mode of access: <http://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list>
3. 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 // Official journal of the European Union. – 17.03.2014. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:078:0016:0021:EN:PDF>
4. Daoudi M.S., Dajani M.S. Economic sanctions: Ideal and experience. – Boston: Routledge & Kegan Paul, 1983. – 263 p.
5. Doxey M.P. Economic sanctions and international enforcement. – New York: Oxford univ. press, 1980. – 161 p.
6. Drezner D.W. The sanctions paradox: Economic statecraft and international relations. – Cambridge: Cambridge univ. press, 1999. – 54 p.
7. Economic sanctions reconsidered / Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliot K.A., Oegg B. – 3rd ed. – Washington, D.C.: Institute of international economics, 2007. – 233 p.

8. Europe since 1945: An encyclopedia / Cook B.A., ed. – New York: Routledge, 2014. – 1504 p.
9. European Union restrictive measures (sanctions) in force (updated / European Commission. – 07.07.2016. – Mode of access: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf
10. Executive order. Blocking property of certain persons contributing to the situation in Ukraine / The White House, office of press secretary. – 06.03.2014. – Mode of access: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/03/06/executive-order-blocking-property-certain-persons-contributing-situation>
11. Galtung J. On the effects of international economic sanctions: With examples of the case of Rhodesia // World politics. – 1967. – Vol. 19, N 3. – P. 378–416. – Mode of access: http://web.stanford.edu/class/ips216/Readings/galtung_67.pdf
12. Heinrichs W.H. Threshold of war: Franklin D. Roosevelt & american entry into World War II. – Oxford: Oxford univ. press, 1988. – 279 p.
13. Hufbauer G.C., Schott J., Elliott K.A. Economic sanctions reconsidered: History and current policy. – 2nd ed. – Washington, D.C.: Institute of international economics, 1990. – 289 p.
14. Implementation of the NPT safeguards agreement in the islamic republic of Iran / International atomic energy agency. – 24.09.2005. – Mode of access: <http://www.iaea.org/sites/default/files/gov2005-77.pdf>
15. Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. The political economy of economic sanctions // Handbook of defense economics. – Amsterdam: North Holland (Elsevier), 2007. – Vol. 2.: Defence in a globalized world. – P. 867–905.
16. Lance D., Engerman S. History lessons. Sanctions: Neither war nor peace // Journal of economic perspectives. – 2003. – Vol. 17, N 2. – P. 187–197. – Mode of access: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.581.8978&rep=rep1&type=pdf>
17. Lewallen R.D. The Winter war: The USA and the importance of power. – Iowa: Allysium publications, 2010. – 140 p
18. McDaniel D.E. United States technology export control: An assessment. – Westport, Connecticut; London: Praeger, 1993. – 290 p.
19. Sanctions programs and country information / US department of the treasury. – Mode of access: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/Programs.aspx>
20. Special research report: UN sanctions. November 2013 / Security council. – 11.2013. – Mode of access: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report_sanctions_2013.pdf
21. Technology and East-West trade / Office of technology assessment. – Washington, D.C.: U.S. government printing office, 1979. – 303 p. – Mode of access: <http://www.princeton.edu/~ota/disk3/1979/7918/7918.PDF>

22. United Nations security council. Resolution 1747 (2007) / Security council. – 24.03.2007. – Mode of access: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1747%282007%29
23. United Nations security council. Resolution 1929 (2010) / Security council. – 09.06.2010. – Mode of access: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1929%282010%29
24. Wilson's ideals / Wilson W., Padover S.K., ed. – Washington, D.C.: American council on public affairs, 1942. – 151 p.

О.В. Комшукова

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 «болевы́е 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>

Л.В. Новоселова, А.В. Островский

КИТАЙСКАЯ ЭКОНОМИКА ПОД САНКЦИЯМИ ЗАПАДА: УРОКИ ДЛЯ РОССИИ

В статье рассматривается история санкций, введенных странами Запада против Китая в связи с событиями на площади Тяньаньмынь в Пекине в июне 1989 г. Анализируется влияние санкций на экономику Китая и политика правительства в ответ на эти санкции, что стало одним из факторов превращения Китая в число лидеров мировой экономики.

Ключевые слова: санкции, эмбарго; инвестиции; социальный взрыв; экономические показатели; оздоровление экономики; рыночная экономика; реформы.

Программа антикитайских санкций

Инициатором международного давления на Китай после событий 1989 г. на площади Тяньаньмынь в Пекине выступили США. Был предпринят ряд шагов по свертыванию сотрудничества с КНР:

- приостановка политических контактов с КНР на высоком уровне (начиная с отмены запланированного на июнь 1989 г. визита в Китай министра торговли США);

- мораторий на поставки в Китай продукции военного назначения (было прекращено выполнение ранее заключенных контрактов на поставку в КНР вооружения и военной техники на сумму в 700 млн долл.) [Новоселова Л.В., 2015, с. 1];

- запрет на закупку в Китае военного снаряжения и боеприпасов;

- инициирование прекращения выдачи Китаю новых кредитов по линии международных финансовых организаций: уже в 1989 г.

Всемирный банк отложил рассмотрение новых проектов для Китая на 780 млн долл.;

- приостановка деятельности в Китае таких организаций, как Агентство США по торговле и развитию (USTDA) и Корпорация частных иностранных инвестиций (OPIC), специализирующихся на финансовой поддержке и страховании американских инвесторов за рубежом от политических и коммерческих рисков;

- прекращение выдачи экспортных лицензий на поставку в Китай продукции двойного назначения (включая спутники, спутниковое оборудование, высокоскоростные компьютеры и ядерные технологии), а также полицейского снаряжения [Rennack D., 2005].

Вслед за США к антикитайским санкциям присоединились другие страны западного мира и международные организации. Так, страны ЕС объявили о прекращении политических контактов с Китаем на высоком уровне, приостановке рассмотрения новых проектов двустороннего экономического сотрудничества, прекращении военного сотрудничества и запрете экспорта вооружений в КНР, а также о существенном ограничении программ культурного и научно-технического сотрудничества с Китаем.

К этим ограничениям присоединилась Канада, а также Япония, приостановившая переговоры по программе помощи Китаю в размере 5,5 млрд иен. Были заморожены переговоры о вступлении КНР в ВТО. Официальные запреты были дополнены шагами отдельных организаций и компаний, решивших пересмотреть целесообразность ведения бизнеса с Китаем. Эксимбанк США, а вслед за ним и экспортно-кредитные агентства других стран ЕС приостановили предоставление кредитов и гарантий при товарных поставках в Китай.

В тот период Китай относился к категории беднейших государств мира, масштабы ущерба от международных санкций (примерно 7,5 млрд долл.) превышали общую сумму фактически использованных в 1989 г. иностранных кредитов (6,286 млрд долл.). Количество заключенных КНР соглашений на привлечение новых иностранных инвестиций сократилось (с 6063 контрактов в 1988 г. до 5909 контрактов в 1989 г.), а объем предоставленных кредитов сократился с 9,813 млрд долл. в 1988 г. до 5,185 млрд долл. в 1989 г. [Новоселова Л.В. Китай: Есть ли жизнь..., 2014, с. 60].

Начало санкций и необходимость реформ

События на площади Тяньаньмынь явились проявлением того, что были исчерпаны возможности развития страны в рамках первого этапа экономических реформ, когда в отличие от сельской экономики государственный сектор, сосредоточенный в городах, оставался практически незатронутым рыночными преобразованиями. Поспешные меры по либерализации цен в 1987–1989 гг., быстрое развитие частных предприятий и ускоренный рост инвестиций в экономику из государственного бюджета привели к повышению цен в среднем на 18–20% в 1988–1989 гг. Это вызвало социальное расслоение в обществе, ухудшение материального положения трудящихся и привело к социальному взрыву и трагическим событиям на площади Тяньаньмынь в Пекине в мае – июне 1989 г.

Санкции Запада еще больше усложнили ситуацию, связанную с несовместимостью прежней административно-распределительной системы с ростками новой рыночной экономики. Китаю предстояло сделать решительный выбор дальнейшего пути развития.

В этих условиях в начале 1990-х годов, несмотря на призывы некоторых представителей КПК свернуть социально-экономические преобразования и вернуться к старой высокоцентрализованной замкнутой экономической системе, руководством страны было принято решение продолжить политику реформ и открытости, нацеленную на создание в КНР «социалистической рыночной экономики». Именно в контексте преобразования экономики и следует рассматривать западные санкции.

Осенью 1989 г. состоялся пленум ЦК КПК, который принял решение о проведении курса на упорядочение и углубление реформ. По итогам работы пленума был опубликован документ, получивший известность как «39 пунктов». В нем были поставлены задачи снижения инфляции до уровня не более 10% в год, проведения жесткой кредитной и финансово-бюджетной политики и уменьшения объема инвестиций в основные производственные фонды до уровня 1989 года. Приоритетными направлениями развития были названы сельское хозяйство, добыча сырья и производство топлива, развитие перерабатывающих отраслей, укрепление ведущей роли крупных и средних государственных предприятий. На оздоровление экономики отводилось от трех до пяти лет.

Ставка была сделана на сочетание плановой и рыночной экономики. По мнению тогдашнего премьера Госсовета КНР Ли Пэна, Китай не мог внедрить у себя полностью рыночную экономику, так

как это привело бы к хаосу в народном хозяйстве страны. В то же время Китай уже не мог вернуться к плановой экономике. Поэтому была поставлена задача постепенного создания системы макроэкономического регулирования, которая содействовала бы повышению уровня развития народного хозяйства и поддерживала подъем, начавшийся на микроуровне. При этом предписывалось усилить элементы плановости и централизации в развитии народного хозяйства. Были определены оптимальные темпы прироста валового национального продукта – 5–6% в год, т.е. существенно ниже средних темпов за предшествующий период с конца 1970-х годов – 9,6%.

К началу 1992 г. в руководстве КНР усилилась борьба между различными группировками по вопросу о проведении реформ. Колебания в китайском руководстве были связаны не только с результатами экспериментов по переходу к рынку в самом Китае, но и с результатами экономической реформы в СССР и странах Восточной Европы, где произошел развал социалистической системы и распад отдельных стран. Многие в китайском руководстве опасались, что при переходе к рынку в КНР будет отстранена от власти КПК и произойдет распад страны.

В этих условиях весной 1992 г. состоялась инспекционная поездка Дэн Сяопина в СЭЗ Шэньчжэнь. По ее итогам был сделан вывод о необходимости ускорения реформы на основе расширения сферы действия рыночных отношений. Сравнение социально-экономической ситуации в СЭЗ Шэньчжэнь с другими районами Китая послужило основой для дальнейшего распространения реформ по всей территории КНР [КНР: Экономика регионов, 2015, с. 102–114].

Экономическое развитие Китая в условиях санкций

После событий на площади Тяньаньмынь в 1989 г. Китай проводил осторожную сбалансированную политику, пытаясь увязать элементы плановой и рыночной экономики. Это нашло свое отражение в сохранении двухсекторной модели ценообразования – одновременное действие плановых и рыночных цен и развитие модели «двойного бюджета» – государственного бюджета и бюджета капитального строительства.

В конце 1980-х – начале 1990-х годов (до 1992 г.) в Китае происходило снижение доли расходов госбюджета к объему ВВП и некоторое снижение объема инвестиций в основные производственные фонды. При этом сокращался объем и доля государственных инвестиций. До 1991 г. происходило снижение объема и доли

собственных средств предприятий в общем объеме инвестиций, но одновременно имело место увеличение объема и доли внутренних кредитов и, как ни странно, несмотря на объявленные Западом санкции, произошло увеличение объема и доли иностранных инвестиций, хотя и незначительное (табл. 1). При этом происходил медленный рост расходов государственного бюджета при сокращении его доли в ВВП, но наблюдался заметный рост расходов другой части «двойного бюджета» – бюджета капитального строительства (табл. 2).

Таблица 1

**Инвестиции в основные производственные фонды
по источникам финансирования (1987–1994) (млрд юаней, %)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
1. Государственные инвестиции	49,7 13,1	43,2 9,3	36,6 8,3	39,3 8,7	38,0 6,8	34,8 4,3	48,4 3,7	53,0 3,0
2. Внутренние кредиты	87,2 23,0	97,8 21,0	76,3 17,3	88,5 19,6	131,5 23,5	221,4 27,4	307,2 23,5	399,8 22,4
3. Иностранные инвестиции	18,2 4,8	27,5 5,9	29,1 6,6	28,5 6,3	31,9 5,7	46,9 5,8	95,4 7,3	176,9 9,9
4. Собственные средства предприятий и прочие	224,1 59,1	296,9 63,8	299,0 67,8	295,4 65,4	358,0 64,0	505,0 62,5	856,2 65,5	1153,1 64,7

Источники: Чжунго тунцзи няньцзянь – 2008 (Китайский статистический ежегодник – 2008). – Пекин, 2008. – С. 173.

Таблица 2

**Изменение удельного веса государственных расходов
в ВВП (1986–1994) (млрд юаней)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
ВВП	1205,9	1504,2	1699,2	1867	2178	2692	3533	4820
Расходы госбюджета	226,2	249,1	282,4	308	339	374	464	579
В % к ВВП	18,8	16,6	16,7	16,5	15,6	13,9	13,1	12,0
Бюджет кап. строительства				271	324	385	143	186
Расходы госбюджета с учетом бюджета кап. строительства				579	663	759	595	765
В % к ВВП с учетом «бюджета кап. стр-ва»				31,0	30,4	28,2	17,2	15,9

Примечание: данные за 1993–1997 гг. по расходам государственного бюджета и бюджета капитального строительства несопоставимы с предыдущими годами из-за изменения статистической учетной базы после налоговой реформы 1994 г.

Источник: Чжунго тунцзи няньцзянь – 2008 (Китайский статистический ежегодник – 2008). – Пекин, 2008. – С. 173, 270.

В 1994 г. была проведена налоговая реформа, в результате которой было достигнуто заметное снижение объема бюджета капитального строительства, но в дальнейшем по-прежнему происходил его быстрый рост, который, однако, не оказывал серьезного негативного воздействия на развитие китайской экономики в конце 1990-х годов и позже. В результате принятых мер уже в 1990-е годы удалось победить инфляцию. Лишь в 1988–1990 гг. инфляция была выше темпов прироста ВВП и доходов населения. В 1991–1992 гг. инфляция была заметно ниже этих показателей, в 1993–1994 гг. инфляция возобновилась в результате проведения налоговой реформы (табл. 3). Однако в конце 1990-х – начале нулевых годов инфляция уже превратилась в дефляцию.

Таблица 3

**Динамика изменений роста цен и уровня жизни населения
в КНР (1978–1994) (в % к предыдущему году)**

Год	Прирост ВВП	Прирост номинальной заработной платы	Прирост реальной заработной платы	Прирост доходов сельского населения	Индекс потребительских цен	Индекс товарных розничных цен	Индекс оптовых цен на промышленные товары
1987	11,6	9,8	0,9	5,2	107,3	107,3	107,9
1988	11,3	19,7	-0,8	6,4	118,8	118,5	115,0
1989	4,1	10,8	-4,8	-1,6	118,0	117,8	118,6
1990	3,8	10,6	9,2	1,8	103,1	102,1	104,1
1991	9,2	9,3	4,0	2,0	103,4	102,9	106,2
1992	14,2	15,9	6,7	5,9	106,4	105,4	106,8
1993	14,0	24,3	7,1	3,2	114,7	113,2	124,0
1994	13,1	34,6	7,7	5,0	124,1	121,7	119,5

Источник: Чжунго тунцзи чжайяо – 2014 (Китайский статистический справочник – 2014). – Пекин, 2014. – С. 37,44.

Несмотря на введенные Западом санкции в конце 1980-х – начале 1990-х годов происходил неуклонный рост объема внешней торговли Китая. Лишь в 1990 г. – следующем после введения санкций – снизился объем импорта при увеличении общего объема внешней торговли за счет роста экспорта (табл. 4).

В 1987–1994 гг. увеличилась доля Китая в мировом экспорте с 1,6% до 2,9%, и Китай по этому показателю переместился с 16-го на 11-е место в мире. Зависимость китайской экономики от внеш-

ней торговли резко возросла (табл. 5). Если в 1987 г. доля внешне-торгового оборота в ВВП страны составляла 25,8%, то в 1991 г. – 33,4%, а в 1994 г. – уже 43,6%. При этом также быстро выросла и экспортная доля КНР в мировой торговле: с 12,3% в 1987 г. до 17,7% в 1991 г. и 22,3% в 1994 г. [Китайский внешнеэкономический статистический ежегодник за 2004 г., 2005, с. 22].

Таблица 4

**Динамика внешнеторгового оборота КНР
в 1987–1994 гг. (млрд долл. США)**

Год	Объем	Экспорт	Импорт
1987	82,65	39,44	43,21
1988	102,79	47,52	55,27
1989	111,68	52,54	59,14
1990	115,44	62,09	53,35
1991	135,63	71,84	63,79
1992	165,53	84,94	80,59
1993	195,70	91,74	103,96
1994	236,62	121,01	115,61

Источник: Чжунго тунцзи чжайяо – 2014 (Китайский статистический справочник – 2014). – Пекин, 2014. – С. 90.

Таблица 5

**Зависимость китайской экономики от внешней торговли
в 1978–1994 гг.**

Год	ВВП (млрд ю.)	Оборот (млрд ю.)	Его доля в ВВП (%)	Экспорт (млрд ю.)	Его доля в ВВП (%)	Импорт (млрд ю.)	Его доля в ВВП (%)
1978	362,41	35,48	9,80	16,76	4,62	18,74	5,17
1979	403,82	45,46	11,26	21,17	5,24	24,29	6,02
1980	451,78	57,00	12,61	27,12	6,00	29,88	6,61
1985	896,44	206,67	22,99	80,89	9,00	125,78	13,99
1986	1020,22	258,04	25,30	108,21	10,61	149,83	14,69
1987	1196,25	308,42	25,80	147,00	12,30	161,42	13,50
1988	1492,83	382,18	25,62	176,76	11,85	205,51	13,77
1989	1690,92	415,59	24,56	195,60	11,56	219,99	13,00
1990	1854,79	556,01	29,89	298,58	16,05	257,43	13,84
1991	2161,78	722,58	33,36	382,71	17,67	339,87	15,69
1992	2663,81	911,96	34,22	467,63	17,55	444,33	16,67
1993	3463,44	1127,10	32,61	528,48	15,29	598,62	17,32
1994	4675,94	2038,19	43,67	1042,18	22,33	996,01	21,34

Составлено по: Чжунго тунцзи няньцзянь – 1997 (Статистический ежегодник Китая – 1997). – Пекин: ГСУ КНР, 1997. – С. 42.

Статистические данные свидетельствуют о том, что санкции Запада мало повлияли на приток иностранных инвестиций в Китай. Если в 1988–1991 гг. они практически не росли и оставались на уровне 10–10,5 млрд долл. в год, то уже с 1991 по 1994 г. объем привлеченных иностранных инвестиций в китайскую экономику вырос почти в 4 раза – с 11,3 млрд долл. до 43,3 млрд долл. США (табл. 6).

Таблица 6

**Иностранные инвестиции КНР в 1979–1994 гг.
(млрд долл. США)**

Год	Общий объем	Иностранные займы	Прямые иностранные инвестиции	Прочие иностранные инвестиции
1979–1982	13,060	10,690	1,769	0,601
1983	2,261	1,065	0,916	0,280
1984	2,866	1,286	1,419	0,161
1985	4,760	2,506	1,956	0,298
1986	7,628	5,014	2,244	0,370
1987	8,452	5,805	2,314	0,333
1988	10,226	6,487	3,194	0,545
1989	10,060	6,286	3,392	0,381
1990	10,289	6,534	3,487	0,268
1991	11,554	6,888	4,366	0,300
1992	19,203	7,911	11,008	0,284
1993	38,960	11,189	27,517	0,256
1994	43,213	9,267	33,767	0,179

Источники: 1) 2004 Чжунго дуйвай цзинци тунци няньцзянь (Китайский внешнеэкономический статистический ежегодник – 2004). – Пекин, 2005. – С. 122;

2) Чжунго тунци няньцзянь – 1997 (Статистический ежегодник Китая – 1997). – Пекин: ГСУ КНР, 1997. – С. 169;

3) 2004 Чжунго дуйвай цзинци тунци няньцзянь (Китайский внешнеэкономический статистический ежегодник – 2004). – Пекин, 2005. – С. 18;

4) Потапов М.А. Внешнеэкономическая политика Китая: проблемы и противоречия / Институт Дальнего Востока РАН. – М.: Буква, 1998. – С. 281.

Таким образом, намеченные китайским руководством меры по развитию рыночных отношений в конце 1980-х – начале 1990-х годов способствовали стабилизации и укреплению китайской экономики, и санкции Запада практически не оказали серьезного влияния на социально-экономическое положение страны. На протяжении последних лет в Китае основным направлением действий по активизации экономического роста в условиях санкций Запада стало наращивание инвестиций в основной капитал. При этом происхо-

дила одновременная поддержка роста потребительского спроса населения, активное использование созданного в начале 1980-х годов «двойного бюджета» – бюджета развития и бюджета капитального строительства, обеспечение стабильности китайской валюты – юаня и поддержка инвестиционной деятельности предприятий всех форм собственности.

Санкции, внешняя политика, гуманитарные вопросы

В КНР неоднократно подчеркивали, что попытки изолировать такую огромную страну бесперспективны и наносят ущерб обеим сторонам. При этом практические действия Китая в мире были направлены на то, чтобы подчеркнуть его приверженность принципам мирного существования и позиционировать себя как миролюбивую державу и, прерывая диалог с Западом, активизировать связи со странами Азиатско-Тихоокеанского региона и прежде всего с соседними государствами, где сильны экономические позиции зарубежных китайских общин, а также с Россией.

Китай стремился убедить Запад в невыгодности антикитайских санкций. Делая время от времени какие-либо политические уступки, Китай обуславливал их встречными шагами США в ослаблении санкций. Китай подтвердил готовность обеспечить защиту иностранной интеллектуальной собственности, проявил гибкость в решении ряда важных вопросов в торговле текстилем, а также в сфере контроля за вооружениями. США в ответ сняли ограничения на продажу КНР компьютеров и спутникового оборудования. Это ознаменовало начало движения к отмене санкций [Новоселова Л.В. Китайский опыт..., 2015, с. 4].

Как социалистическая страна Китай подпадал под действие Закона Джексона – Вэника, предусматривавшего ежегодное возобновление США режима наибольшего благоприятствования (РНБ) в двусторонней торговле. До 1989 г. рассмотрение этого вопроса в Конгрессе США носило формальный характер. С введением антикитайских санкций пролонгация РНБ стала сопровождаться выполнением Китаем определенных условий (соблюдение прав человека, освобождение политзаключенных и т.д.) для получения РНБ в следующем году. Отмена РНБ имела бы тяжелые последствия для Китая: утрату позиций на рынке, который обеспечивал до 25% ее экспортной валютной выручки [Rennack D., 2005].

Китай всегда крайне настороженно относился к стремлению поставить защиту прав человека во главу угла межгосударствен-

ных отношений, поскольку считал эти вопросы своим внутренним делом. Тем не менее, стараясь не допустить расширения разногласий с Западом, руководство Китая пошло на определенное смягчение своей позиции. Так, в начале 1990 г. из тюрем была отпущена на свободу большая группа участников событий на Тяньаньмынь, впоследствии власти КНР время от времени досрочно освобождали из заключения инакомыслящих и даже позволяли им эмигрировать, в 1992 г. Китай подписал с США соглашение о запрете использования труда заключенных при производстве экспортных товаров и т.д. Подобная тактика оказалась результативной. США регулярно продлевали РНБ для Китая. В начале 1990-х годов возобновились переговоры о присоединении КНР к ВТО. После официального вступления в эту международную организацию в декабре 2001 г. Китай получил в США постоянно действующий режим нормальных торговых отношений (ранее – РНБ).

Углубление рыночных реформ и политика открытости

Для создания в стране благоприятного делового и инвестиционного климата и преодоления международной изоляции Китая было необходимо активизировать рыночную трансформацию экономики. В этой связи руководством КНР была проведена масштабная программа разгосударствления экономики и в короткие сроки были созданы новые рыночные институты и инструменты хозяйствования. Китайский рынок становился все более открытым, постепенно адаптируясь к международным стандартам ведения бизнеса.

В числе наиболее важных мер, реализованных Китаем в начале 1990-х годов в рамках курса рыночных реформ, следует отметить:

- сокращение номенклатуры продукции, подлежащей государственному планированию;
- реформирование государственного сектора экономики путем акционирования государственных предприятий;
- признание частного сектора экономики полноправным участником «социалистической рыночной экономики»;
- либерализация ценообразования;
- создание и развитие национального фондового рынка; рынка трудовых ресурсов и рынка недвижимости;
- развитие банковского сектора, появление новых частных, государственных и коммерческих банков с государственным участием;

– реформирование управления внешнеэкономическими связями в соответствии с нормами и правилами международной торговли;

– снижение импортных пошлин и девальвация юаня с переходом к плавающему обменному курсу;

– допуск иностранного капитала в ранее закрытые для него отрасли (розничная торговля, внешняя торговля, финансовый сектор, сфера услуг);

– разрешение иностранным инвесторам участвовать в акционировании государственных предприятий, появление портфельных иностранных инвестиций;

– ослабление налоговой нагрузки для иностранных и совместных компаний;

– создание анклавов льготного зарубежного инвестирования (районы технико-экономического развития, зоны развития высоких технологий, зоны свободной торговли и т.д.).

Предпринимались и специальные меры, чтобы побудить Запад, и прежде всего США, отменить санкции. В их числе массовые госзакупки авиатехники и автомобилей в США (1992–1993), а также разрешение предприятиям китайского ОПК использовать импортные материалы и комплектующие при производстве военной техники и вооружений (1997).

Истощение режима санкций и экономический подъем Китая

С самого начала санкции Запада в отношении Китая не отличались последовательностью. Уже в июле 1989 г., т.е. почти сразу после объявления санкций, президент США приостановил их в «национальных интересах» и разрешил экспорт трех ранее запрещенных к продаже Китаю самолетов «Боинг» с навигационным оборудованием двойного назначения. В дальнейшем США нередко прибегали к подобной практике. Другие страны – участницы антикитайских санкций также пытались избежать собственных потерь и найти способ обхода запретов.

Уже в декабре 1989 г. ЕС отменил запрет на выдачу экспортных кредитов при поставках в КНР, а в феврале 1990 г. КНР получает первые экспортные кредиты от Италии и США. В июле 1990 г. Япония объявила о восстановлении замороженной ранее многомиллиардной программы государственной помощи Китаю. В октябре 1990 г. ЕС принимает решение об отмене политических и эконо-

мических санкций, оставляя в силе только эмбарго на экспорт в Китай вооружений и военной техники. Наконец, в ноябре-декабре 1990 г. Всемирный банк, а также Азиатский банк развития возобновили выдачу кредитов на реализацию проектов развития в КНР.

1991 г. стал годом восстановления Китаем политических контактов высокого уровня практически со всеми западными странами. Даже США, формально не отменяя санкции, возобновили политический диалог с Китаем.

Вплоть до настоящего времени США юридически сохраняют в силе почти полный набор экономических и военно-технических санкций, принятых в 1989 г. Однако периодическая приостановка ограничений «в национальных интересах» придает этим санкциям довольно формальный характер. То же можно сказать и об остаточных санкциях стран ЕС. Предусматривая эмбарго на экспорт оружия и военной техники, они тем не менее оставляют для себя возможность передачи Китаю технологий двойного и военного назначения в рамках механизмов экспортного контроля по специальным разрешениям.

Развитие событий в Китае показало, что введенные Западом санкции после событий на площади Тяньаньмынь в Пекине 4 июня 1989 г. в самом начале оказали некоторое негативное влияние на развитие китайской экономики. Лишь в 1989–1990 гг. темпы экономического роста составили всего 3,8–4,1% в год и наблюдалось абсолютное снижение объемов инвестиций в основные производственные фонды [Новоселова Л.В. Китай: Есть ли жизнь..., 2014, с. 56]. Все остальные экономические показатели продолжали расти, хотя период 1989–1990 гг. оказался сложным для развития китайской экономики, но не столько из-за западных санкций, сколько из-за чрезмерно поспешного перехода к рыночной экономике в 1987–1989 гг.

В дальнейшем в условиях санкционного режима Китай наращивал экономическую мощь и политическое влияние, последовательно осуществляя политику реформ и открытости и прагматично развивая деловое взаимодействие с широким кругом зарубежных партнеров. В настоящее время Китай занимает в мире второе место по размерам ВВП (в 2000 г. – шестое, в 1990 г. – одиннадцатое место) и первое место по размерам экспорта. Будучи вторым после США реципиентом иностранных капиталовложений, он одновременно является одним из ведущих международных инвесторов.

Таким образом, можно сделать вывод, что введение экономических санкций четверть века назад подтолкнуло Китай к переосмыслению своего места в системе международных координат,

осознанию своих национальных интересов и приоритетов развития. Введение санкций явилось одним из побудительных мотивов экономического восхождения Китая.

Список литературы

1. КНР: Экономика регионов / Отв. ред. Островский А.В. – М.: ИДВ РАН: МБА, 2015. – 660 с.
2. Новоселова Л.В. Китай: Есть ли жизнь после санкций (актуальный ретровзгляд) // Российский экономический журнал. – М., 2014. – № 5. – С. 54–71.
3. Новоселова Л.В. Китайский опыт преодоления санкций // Россия – Украина. Программа фундаментальных исследований президиума РАН «Перспективы скоординированного социально-экономического развития России и Украины». – 09.11.2015. – Режим доступа: <http://ukros.ru/wp-content/uploads/2015/11/Новоселова.doc>
4. Потапов М.А. Внешнеэкономическая политика Китая: Проблемы и противоречия / Институт Дальнего Востока РАН. – М.: Буква, 1998. – 281 с.
5. Чжунго тунцзи няньцзянь – 1997 (Статистический ежегодник Китая – 1997). – Пекин: ГСУ КНР, 1997.
6. Чжунго дуйвай цзинцзи тунцзи няньцзянь (Китайский внешнеэкономический статистический ежегодник – 2004). – Пекин, 2005.
7. Чжунго тунцзи няньцзянь – 2008 (Китайский статистический ежегодник – 2008). – Пекин, 2008. – С. 173.
8. Чжунго тунцзи чжайяо – 2014 (Китайский статистический справочник – 2014). – Пекин, 2014.
9. Rennack D. China economic sanctions // U.S. department of state. – 18.05.2005. – Mode of access: <http://fpc.state.gov/documents/organization/48375.pdf>

С.Н. Смирнов

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ, ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЕ ЭМБАРГО И СОСТОЯНИЕ ПОТРЕБИТЕЛЬСКОГО РЫНКА РОССИИ

В статье рассматриваются последствия санкций в отношении России и введенного в ответ на эти санкции продовольственного эмбарго на российский потребительский рынок.

Ключевые слова: экономические санкции; продовольственное эмбарго; импортозамещение; розничные цены; доходы населения; качество продовольствия.

Веденные в 2014 г. против России санкции, связанные с присоединением Крыма и событиями на востоке Украины, напрямую не затрагивали отечественный потребительский рынок. Влияние на этот рынок оказали скорее ответные российские экономические санкции, так называемое «продовольственное эмбарго»¹. Указанная проблема не получила должного освещения в исследованиях отечественных экономистов², несмотря на ее практическую значимость.

¹ Рамочные условия российских ответных мер были созданы Указом Президента РФ № 560 от 6 августа 2014 г. «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» [Указ..., 2014]. Меры по осуществлению Указа содержатся в Постановлении Правительства РФ № 778 от 7 августа 2014 г. [Постановление..., 2014].

² Исключением являются материалы дискуссии, состоявшейся в «Экономическом клубе ФБК» 1 марта 2016 г.², а также раздел «Как изменились потоки продовольствия в условиях эмбарго» в апрельском (2016) выпуске «Оперативного мониторинга экономической ситуации» в России, который издается РАНХиГС, подготовленный Н. Шагайдой, В. Узунум и Е. Шишкиной [Оперативный мониторинг..., 2016, с. 18–22].

В статье ставятся следующие вопросы:

– В какой мере сократился импорт продуктов, на которые было введено эмбарго?

– Произошло ли, и в какой мере замещение импортных продуктов отечественными?

– Насколько изменились цены на продукты, попавшие под действие эмбарго, и как это повлияло на покупательную способность населения?

– Как изменились объемы продаж на внутреннем рынке продуктов, попавших под действие эмбарго?

Отдельно рассматривается вопрос об изменении расходов россиян на приобретение продуктов питания. Его выделение обусловлено тем, что запрет на ввоз в Россию отдельных видов продовольствия стал лишь одним, и возможно, не главным, фактором, определившим экономическую ситуацию в России в 2014–2015 гг.

Выводы статьи базируются на данных официальной статистики, представленных на сайте Федеральной службы государственной статистики в Единой межведомственной информационно-статистической системе (ЕМИСС)¹ и на материалах Федеральной таможенной службы России, содержащихся в разделе «Таможенная статистика внешней торговли»². Расчеты проводились по укрупненным позициям и не учитывали исключения из списка продовольственной и сельскохозяйственной продукции, попавшей под действие эмбарго. В статье также предложены и апробированы методические подходы к изучению поставленных вопросов.

Особенности российского импортозамещения и последствия введенного Россией продовольственного эмбарго

Под импортозамещением понимается замещение импортных товаров и услуг товарами, произведенными внутри страны [Линдерт П., 1992, с. 92]. Такое определение является универсальным и не зависит от того, какими именно причинами обусловлена необходимость импортозамещения. Государство может планомерно сокращать дефицит платежного баланса или увеличивать его профицит, используя обычные методы стимулирования импортоза-

¹ Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/databases/emiss/

² Таможенная статистика внешней торговли. – Режим доступа: <http://stat.customs.ru/apex/f?p=201:1:627580374391371::NO>

мещения, применяя тарифные и нетарифные (административные) методы ограничения импорта. Подобные процессы, как правило, занимают значительное время.

Особенность ситуации, которая сложилась в России в 2014–2015 гг., состоит в том, что, введя продуктовое эмбарго – запрет на ввоз продовольствия из стран, которые присоединились к экономическим санкциям против России, правительство фактически само создало проблему сокращения предложения на рынке продовольствия и встало перед необходимостью предпринимать срочные меры. Таким образом, импортозамещение из области долго- или среднесрочного таргетирования перешло в область приоритетов текущей экономической политики.

Последствия введенного Россией эмбарго проявились достаточно быстро. Импорт всех видов попавшей под эмбарго продукции из стран дальнего зарубежья сократился, хотя и в различной степени. В таблице 1 дается оценка последствий сокращения импорта путем сопоставления величины импорта подпадавших под действие эмбарго видов продовольствия в III квартале 2014 и 2015 гг.

Таблица 1

Импорт Российской Федерацией некоторых видов продовольствия в III кварталах 2014 и 2015 гг.¹

Всего, т			Из общего объема импорта – импорт из стран, попавших под действие эмбарго, т			Доля импорта из стран, попавших под действие эмбарго, в импорте, %	
2014	2015	2015 к 2014, %	2014	2015	2015 к 2014, %	2014	2015
<i>1. Мясо крупного рогатого скота свежее или охлажденное</i>							
25 850	27 406	106,0	4204,0	1599,0	38,0	16,3	5,8
<i>2. Мясо крупного рогатого скота, замороженное</i>							
174 268	98 989	56,8	7576	4088	54,0	4,3	4,1
<i>3. Свинина свежая, охлажденная или мороженая</i>							
98 882	114 070	115,4	32 488	6860	21,1	32,9	6,0
<i>4. Мясо и пищевые субпродукты домашней птицы, свежие, охлажденные или замороженные</i>							
103 269	86 940	84,2	47 778	78	0,2	46,3	0,1
<i>5. Рыба свежая или охлажденная</i>							
17 855	7 736	43,3	10 790	62	0,6	60,4	0,8
<i>6. Рыба мороженая</i>							
109 047	80 157	73,5	67 300	15 848	23,5	61,7	19,8
<i>7. Филе рыбное и прочее мясо рыбы (включая фарш), свежие, охлажденные или мороженые</i>							
22 107	15 123	68,4	8510	2371	27,9	38,5	15,7

Всего, т			Из общего объема импорта – импорт из стран, попавших под действие эмбарго, т			Доля импорта из стран, попавших под действие эмбарго, в импорте, %	
2014	2015	2015 к 2014, %	2014	2015	2015 к 2014, %	2014	2015
<i>8. Молоко и сливки, сгущенные или с добавлением сахара</i>							
49 607	54 456	109,8	2398	1852	77,2	4,8	3,4
<i>9. Сливочное масло и прочие жиры и масла; молочные пасты</i>							
32 549	29 773	91,5	7774	2410	31,0	23,9	8,1
<i>10. Сыры и творог</i>							
69 008	53 601	77,7	27 220	1271	4,7	39,4	2,4
<i>11. Картофель свежий или охлажденный</i>							
52 535	40 596	77,3	867	21	2,4	1,7	0,1
<i>12. Томаты свежие или охлажденные</i>							
98 567	38 582	39,1	53 694	116	0,2	54,5	0,3
<i>13. Лук, чеснок и прочие луковичные овощи</i>							
54 866	40 511	73,8	3350	1000	29,9	6,1	2,5
<i>14. Капуста</i>							
6721	4014	59,7	2625	55	2,1	39,1	1,4
<i>15. Морковь, свекла, репа, редис</i>							
49 203	20 417	41,5	6437	123	1,9	34,9	0,6
<i>16. Овощи прочие, свежие или охлажденные</i>							
30 983	24 377	78,7	11 534	-	-	37,2	-
<i>17. Овощи мороженные</i>							
16 924	17 683	104,5	12 320	3710	30,1	72,8	21,0
<i>18. Цитрусовые плоды, свежие или сушеные</i>							
157 423	130 158	82,7	1 176	-	-	0,7	-
<i>19. Яблоки, груши и айва свежие</i>							
169 697	150 795	88,9	56 351	21 038	37,3	33,2	14,0
<i>20. Арахис</i>							
27 002	29 456	109,1	7506	97	1,3	27,8	0,3
<i>21. Готовые или консервированные продукты из мяса</i>							
36 833	5134	13,9	4648	2465	53,0	12,6	48,0
<i>22. Готовая или консервированная рыба, икра осетровых и ее заменители</i>							
30 291	16 753	55,3	13 620	998	7,3	45,0	6,0

¹ Без учета прочих (неидентифицированных) стран.

Источник: Расчеты автора на основе данных Федеральной таможенной службы. – Режим доступа: <http://stat.customs.ru/apex/?p=201:1:627580374391371::NO>

До введения эмбарго страны, объявившие о введении санкций против России, обеспечивали поставку в Россию в III квартале 2014 г. почти $\frac{3}{4}$ мороженных овощей, более половины рыбы и томатов, более 40% мяса домашней птицы, готовой или консервированной рыбы и икры, от 30 до 40% свинины, сыров и творога, капусты, рыбного филе и мяса рыбы, моркови, свеклы, репы и редиса, яблок, груш и айвы, прочих овощей. Россия при этом лишь в очень малой степени – менее, чем на 10% – зависела от поставок из этих стран

цитрусовых, картофеля, мяса крупного рогатого скота, молока и сливок, лука и чеснока.

Введение эмбарго сказалось на импорте отдельных видов продовольствия в различной степени. В силу особенностей сельскохозяйственного производства быстрое импортозамещение здесь невозможно, поэтому более эффективным является поиск альтернативных поставщиков. Так, отсутствие импорта свинины в III квартале 2015 г. из Канады и США (годом ранее его объем составил соответственно 19,1 и 13,4 тыс. т) удалось компенсировать приростом импорта свинины из Бразилии и началом импорта ее из Китая.

Также успешным оказался поиск стран – альтернативных поставщиков мороженой рыбы. В результате эмбарго импорт этого продукта сократился в целом в 2 раза. Снижение поставок из попавшей под действие эмбарго Исландии, обеспечившей в III квартале 2014 г. 39,4% российского импорта, более чем на 2/3, его полное прекращение из Норвегии (9,3 тыс. т в III квартале 2014 г.), Канады (5,7 тыс. т) и некоторых других стран, было отчасти компенсировано увеличением поставок из других стран. Если в III квартале 2014 г. импорт мороженой рыбы из Гренландии отсутствовал, то спустя год он составил 6,2 тыс. т, а импорт ее из Чили и с Фарерских островов возрос соответственно на 9,6 и 4,4 тыс. т, достигнув 23 и 16,4 тыс. т.

Похожая ситуация сложилась и с импортом рыбного филе и мяса рыбы, который из-за эмбарго сократился на 31,6%. В данном случае уменьшение объемов либо полное прекращение поставок из Исландии (на 3,7 тыс. т), Норвегии (на 1,3 тыс. т), США (на 1,1 тыс. т) и некоторых других стран было отчасти компенсировано увеличением импорта из Гренландии (на 1,5 тыс. т), Чили (на 0,7 тыс. т) и Таиланда (на 0,6 тыс. т). При этом, правда, произошло сокращение импорта из Китая (на 2,4 тыс. т), но оно не было связано с «войной санкций».

Удалось найти и новых поставщиков молочной продукции. Сокращение импорта сливочного масла и жиров составило всего 8,5%. В то же время импорт сыров и творога сократился практически на четверть (на 23,8 тыс. т). Полностью прекратились их поставки из Нидерландов, Литвы, Финляндии, Польши, Дании, Германии, Италии и некоторых других стран. Сокращение поставок было компенсировано лишь отчасти. Основной прирост импорта сыров и творога в Россию пришелся на Белоруссию (7,5 тыс. т) и Сербию (0,7 тыс. т). Заметим, что в III квартале 2015 г. продолжа-

лись поставки в Россию сыров из Украины, причем даже с некоторым приростом – на 539 тыс. т – по сравнению с III кварталом 2014 г.

Что касается овощей и фруктов, то в наибольшей степени эмбарго сказалось на импорте томатов, который сократился более чем на 60%. Полностью прекратились их поставки из Украины, Нидерландов и Польши, обеспечивших в III квартале 2014 г. более половины российского импорта томатов. Сократились их поставки и из стран несанкционного списка. Относительно значимый прирост поставок произошел только из Македонии и Сербии, что лишь частично компенсировало сокращение импорта.

Прекращение импорта капусты из Польши (1,4 тыс. т в III квартале 2014 г., или 1/5 всего российского импорта капусты) и Нидерландов (соответственно 0,8 тыс. т, или более 10%) лишь частично было компенсировано увеличением поставок из Беларуси на 0,5 тыс. т.

Была осуществлена замена поставщиков мороженных овощей, в результате чего импорт их даже увеличился на 4,5%. Полное прекращение их импорта из Польши, которая в прошлом занимала первое место по их поставкам в Россию (в III квартале 2014 г., 37% всего их импорта), было перекрыто приростом поставок из Беларуси (42,3% импорта в III квартале 2015 г.). Любопытно, что поставки мороженных овощей продолжали производиться и из Украины.

До введения эмбарго Польша являлась также ведущим поставщиком в Россию яблок. В III квартале 2014 г. из нее было ввезено 22,8 тыс. т в составе общего импорта яблок, груш и айвы, а годом позже эти поставки были полностью прекращены. Однако при этом произошла равноценная замена: прирост импорта из Беларуси составил 24,5 тыс. т. Общее же снижение импорта яблок, груш и айвы объяснялось не введением эмбарго, а уменьшением их ввоза из стран, которые не попали под его действие. То же относится и к резкому (более чем в 7 раз) сокращению ввоза в Россию готовых или консервированных продуктов из мяса: его поставки из Беларуси сократились на 29,6 тыс. т (93,4% общего сокращения импорта).

Подводя итог, можно сказать, что эмбарго на ввоз продовольствия из стран, присоединившихся к экономическим санкциям против России, привело практически во всех случаях (за исключением мороженных овощей и готовых или консервированных продуктов из мяса) к резкому уменьшению доли этих стран в российском импорте продовольствия. По отдельным позициям поставки

из этих стран практически полностью прекратились либо отмеченная доля не превышала 1%.

Анализ изменений страновой структуры импорта позволил определить, в какой мере эмбарго сказалось на импортных ресурсах различных видов продовольствия в России. В качестве количественного критерия было использовано соотношение поставок из стран, которые попали под действие эмбарго, и общего сокращения импорта. При этом логично ограничиться теми позициями, доля в российском импорте которых до введения эмбарго была достаточно высока. Результаты расчетов представлены в таблице 2, из которой следует, что практически по всем видам сельскохозяйственной продукции и продовольствия, за исключением арахиса, мороженых овощей и отчасти свинины, импорт существенно сократился. Как следствие, особую значимость приобрела проблема импортозамещения.

Таблица 2

Вклад сокращения / прекращения российского импорта из стран, попавших под действие продуктового эмбарго, в изменение импорта отдельных видов продовольствия¹

Продукты питания	Доля импорта из стран, попавших под действие эмбарго, в общем импорте в III квартале 2014 г., %	Изменение импорта (III квартал 2015 г. – III квартал 2014 г.), т		Коэффициент замещения импортом из других стран ²
		Всего	В т.ч. из стран, попавших под действие эмбарго	
Овощи мороженые	72,8	759	-8610	1,09
Рыба мороженая	61,7	-28890	-51452	0,44
Рыба свежая или охлажденная	60,4	-10119	-10728	0,06
Томаты свежие или охлажденные	54,5	-59985	-53578	89,3% ³
Мясо и пищевые субпродукты домашней птицы, свежие, охлажденные или замороженные	46,3	-16329	-47700	0,66
Готовая или консервированная рыба, икра осетровых и ее заменители	45,0	-13538	-12622	93,2% ³
Сыры и творог	39,4	-15407	-25949	0,41
Капуста	39,1	-2707	-2570	94,9% ³
Филе рыбное и прочее мясо рыбы (включая фарш), свежие, охлажденные или мороженые	38,5	-6984	-6139	87,9%
Овощи прочие, свежие или охлажденные	37,2	-6606	-11534	0,43

Продукты питания	Доля импорта из стран, попавших под действие эмбарго, в общем импорте в III квартале 2014 г., %	Изменение импорта (III квартал 2015 г. – III квартал 2014 г.), т		Коэффициент замещения импортом из других стран ²
		Всего	В т.ч. из стран, попавших под действие эмбарго	
Морковь, свекла, репа, редис	34,9	-28786	-6314	21,9% ³
Яблоки, груши и айва свежие	33,2	-18902	-35313	0,46
Свинина свежая, охлажденная или мороженная	32,9	-2776	-25628	0,89
Арахис	27,8	2454	-7409	1,33
Сливочное масло и прочие жиры и масла; молочные пасты	23,9	-2776	-5364	0,48

¹ Без учета прочих (неидентифицированных) стран.

² Расчеты осуществлялись следующим образом:

– если сокращение импорта из стран, попавших под действие эмбарго, было частично компенсировано импортом из других стран (значения чисел в графах 3 и 4 отрицательные, а модуль числа в графе 3 меньше модуля числа в графе 4), использовалась формула (Графа 4 – Графа 3) / Графа 4;

– если сокращение импорта из стран, попавших под действие эмбарго, не было компенсировано импортом из других стран (значения чисел в графах 3 и 4 отрицательные, а модуль числа в графе 3 больше модуля числа в графе 4), использовалась формула $100 * (\text{Графа 4} / \text{Графа 3})$;

– если при сокращении импорта из стран, попавших под действие эмбарго, произошло общее увеличение импорта (значение числа в графе 3 положительное), использовалась формула $(\text{Модуль числа в графе 4} + \text{Модуль числа в графе 3}) / \text{Модуль числа в графе 4}$.

³ Вклад сокращения / прекращения импорта из стран, попавших под действие эмбарго, в общее сокращение импорта.

Источник: Расчеты автора на основе данных Федеральной таможенной службы. – Режим доступа: <http://stat.customs.ru/apex/f?p=201:1:627580374391371::NO>

Производство продуктов питания в Российской Федерации после введения продовольственного эмбарго

Корректность анализа предполагает сопоставление реальных результатов российской политики импортозамещения за те же календарные периоды, которые использовались при анализе изменений объемов и страновой структуры импорта продовольствия. Поэтому при оценке изменений объемов производства используются данные тоже за III кварталы 2014 и 2015 гг.

Следует подчеркнуть, что при расчете объемов производства продукции в натуральном выражении в соответствии с принятой Росстатом методологией учитывается также и та продукция, кото-

рая производится с использованием импортного сырья. По «чистым» позициям, например рыбе мороженой или мясу птицы, объемы отечественного производства и импорта могут быть четко разделены. А вот разделить «производные» продукты питания, например рыбные или мясные консервы, на те, которые произведены с использованием отечественного сырья, и на те, в производстве которых использовалось импортное сырье, невозможно. Это обстоятельство необходимо иметь в виду при анализе отечественного производства продовольствия.

Кроме того, необходимо принимать во внимание то, насколько Россия смогла заместить собственным производством продуктов питания импорт не только из стран, попавших под действие продуктового эмбарго, но и импорт в целом, поскольку международные связи сопряжены с риском их нарушения. Примером стали отношения с Турцией после инцидента со сбитым 24 ноября 2015 г. российским СУ-24.

Наконец, актуальность импортозамещения связана еще и с возможными перебоями в поставках, вызванными не только политическими, но и иными причинами, например неурожаями, эпидемиями и т.п.

Ситуация с импортозамещением так же, как и с изменением объемов импорта продукции, попавшей под действие эмбарго, различалась по отдельным видам продовольствия.

Рыба и рыбная продукция

Отечественные предприятия поставили на рынок в III квартале 2015 г. по сравнению с тем же периодом 2014 г. на 56,1% больше свежей или охлажденной рыбы. Абсолютный прирост поставок составил почти 27 тыс. т¹, что почти в 2,7 раза перекрыло сокращение импорта. Несколько меньшим, но все равно значительным оказалось увеличение поставок отечественными производителями мороженой рыбы, которое составило 21,2% с абсолютным приростом 52,4 тыс. т. Такой прирост перекрыл сокращение импортных поставок в 1,8 раза. Сокращение импорта рыбного филе почти на 7 тыс. т было практически полностью компенсировано ростом – на 6,7 тыс. т – поставок отечественными производителями. В результате дефицита рыбы – как свежей, так и мороженой – на российском продовольственном рынке не возникло.

¹ Данные о производстве продовольствия в РФ приводятся по данным Росстата. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/databases/emiss

Сложнее обстояло дело с рыбными консервами. Прямые поставки здесь невозможны, поскольку их импорт оценивается в весовых единицах – тоннах, а производство – в условных банках. Отечественное производство рыбных консервов всех видов в III квартале 2015 г. по сравнению с тем же периодом 2014 г. увеличилось на 2,1%, в то время как импорт готовой или консервированной рыбы, икры осетровых и ее заменителей сократился почти наполовину. Тем не менее по отдельным позициям рост был более значительным: в производстве рыбных консервов в томатном соусе и в масле он составил соответственно 19,1% и 17,4%.

Мясо домашней птицы и мясные консервы

При сокращении импорта мяса и пищевых субпродуктов домашней птицы в III квартале 2015 г. по сравнению с тем же периодом 2014 г. на 16,3 тыс. т, российские производители перекрыли эти потери почти в 6 раз, обеспечив увеличение поставок более чем на 10%, или на 96,6 тыс. т.

Что касается готовых или консервированных продуктов из мяса, то при сокращении их импорта на 86,1% (с 36,8 до 5,1 тыс. т) выпуск мясных консервов российскими производителями сократился более чем на $\frac{1}{4}$ – со 180,7 до 132,6 млн условных банок. Не исправило ситуацию некоторое – на 8,1% – увеличение производства мясорастительных консервов в силу его небольшого относительно выпуска мясных консервов производства (0,18 тыс. т в III квартале 2014 г. и 0,27 в III квартале 2015 г.).

Овощи и фрукты

В данном случае, учитывая специфику растениеводства, квартальная статистика неинформативна, и поэтому необходимо использовать годовые данные. Статистические данные, представленные на сайте Министерства сельского хозяйства РФ¹, свидетельствуют, что по предварительным данным, валовой сбор овощей в стране в 2015 г. составил 16 млн т, увеличившись по сравнению с 2014 г. на 4%, или на 621 тыс. т. Такой рост был вполне достаточным для компенсации снижения импорта томатов (на 60 тыс. т), лука и чеснока (на 14,4 тыс. т), капусты (на 2,7 тыс. т), моркови, свеклы, репы и редиса (на 28,8 тыс. т) и прочих овощей (на 6,6 тыс. т).

Что касается плодов и ягод, то их урожай в стране в 2015 г. по сравнению с 2014 г. сократился на 103 тыс. т, или на 3,4%. В данном случае уменьшение ресурсов потребительского рынка было

¹ Режим доступа: http://mcx.ru/documents/document/v7_show/34405.285.htm

обусловлено именно этим снижением, поскольку сокращение импортных поставок яблок, груш и айвы составило всего 18,9 тыс. т.

Цены на продовольствие в Российской Федерации после введения продовольственного эмбарго и покупательная способность населения

Таблица 3

Изменение в Российской Федерации цен на продовольствие, попавшее под действие продуктового эмбарго

Продукты питания в списке запрещенных к ввозу в РФ	Продукты, включенные в мониторинг цен Росстата	Цена в сентябре, руб./кг		Индекс цен, сентябрь 2015 г. к сентябрю 2014 г.
		2014 г.	2015 г.	
Мясо крупного рогатого скота свежее или охлажденное Мясо крупного рогатого скота, замороженное	Говядина (кроме бескостного мяса)¹	261,42	313,63	1,200
	Говядина бескостная	384,92	453,29	1,178
	Печень говяжья	193,31	226,90	1,174
Свинина свежая, охлажденная или мороженая	Свинина (кроме бескостного мяса)	268,41	280,11	1,044
	Свинина бескостная	353,26	367,11	1,039
Мясо и пищевые субпродукты домашней птицы, свежие, охлажденные или замороженные	Кулинарные изделия из птицы	231,79	256,54	1,107
	Окорочка куриные	148,96	156,27	1,049
	Куры охлажденные и мороженые	132,86	134,51	1,012
Рыба свежая или охлажденная Рыба мороженая Филе рыбное и прочее мясо рыбы (включая фарш), свежие, охлажденные или мороженые	Сельдь соленая	122,34	169,96	1,389
	Рыба мороженая разделанная (кроме лососевых пород)	137,53	186,10	1,353
	Рыба мороженая неразделанная	101,09	134,41	1,330
	Филе сельди соленое	257,91	339,43	1,316
	Филе рыбное	209,86	275,10	1,311
	Рыба охлажденная и мороженая разделанная лососевых пород	403,76	521,14	1,291
	Рыба живая и охлажденная	143,07	179,48	1,254
	Соленые и копченые деликатесные продукты из рыбы	1028,60	1290,07	1,254
	Рыба соленая, маринованная, копченая	276,55	343,50	1,242

Продукты питания в списке запрещенных к ввозу в РФ	Продукты, включенные в мониторинг цен Росстата	Цена в сентябре, руб./кг		Индекс цен, сентябрь 2015 г. к сентябрю 2014 г.
		2014 г.	2015 г.	
Молоко и сливки, сгущенные или с добавлением сахара	Молоко сгущенное с сахаром	56,95²	70,50²	1,238
Сливочное масло и прочие жиры и масла; молочные пасты	Маргарин	83,20	111,37	1,339
	Майонез	110,33	144,35	1,308
	Масло сливочное	343,95	387,34	1,126
Сыры и творог	Сырки творожные, глазированные шоколадом	13,65³	17,02³	1,247
	Национальные сыры и брынза	305,09	375,57	1,231
	Сыры плавленые	226,75	270,96	1,195
	Сыры сычужные твердые и мягкие	351,33	404,50	1,151
	Творог жирный	234,06	266,49	1,139
	Творог нежирный	223,70	253,15	1,132
Картофель свежий или охлажденный	Картофель	19,44	20,53	1,056
Томаты свежие или охлажденные	Помидоры	58,68	64,91	1,106
Лук, чеснок и прочие луковичные овощи	Чеснок	109,54	187,32	1,710
	Лук репчатый	20,30	24,26	1,195
Капуста	Капуста белокачанная свежая	15,75	19,69	1,250
Морковь, свекла, репа, редис	Морковь	25,47	34,49	1,354
	Свекла столовая	21,33	24,58	1,152
Овощи прочие, свежие или охлажденные	Огурцы свежие	56,55	49,45	0,874
Овощи мороженные	Овощи замороженные	125,33	193,78	1,546
Цитрусовые плоды, свежие или сушеные	Апельсины	63,94	100,67	1,574
	Лимоны	155,24	149,72	0,964
Яблоки, груши и айва свежие	Яблоки	67,89	91,22	1,344
	Груши	97,48	127,75	1,311
Арахис	Орехи	330,71	580,37	1,755
Готовые или консервированные продукты из мяса	Консервы мясные	87,36⁴	114,49⁴	1,311
	Пельмени, манты, равиоли	191,94	228,89	1,193
	Фарш мясной	272,03	316,03	1,162
	Колбаса полукопченая и варено-копченая	354,50	409,25	1,154
	Колбаса сырокопченая	768,40	885,56	1,152
	Колбаса вареная	297,82	340,44	1,143
	Мясокопчености	487,50	556,55	1,142
	Сосиски, сардельки	281,63	321,05	1,140

Продукты питания в списке запрещенных к ввозу в РФ	Продукты, включенные в мониторинг цен Росстата	Цена в сентябре, руб./кг		Индекс цен, сентябрь 2015 г. к сентябрю 2014 г.
		2014 г.	2015 г.	
Готовая или консервированная рыба, икра осетровых и ее заменители	Консервы рыбные натуральные и с добавлением масла	66,96⁴	87,04⁴	1,300
	Рыбные пресервы	104,07⁴	132,52⁴	1,273
	Консервы рыбные в томатном соусе	45,97⁴	57,45⁴	1,250
	Икра лососевых рыб, отечественная	2778,33	2944,66	1,060

¹ Здесь и ниже жирной гарнитурой выделены продукты питания индексы на которые был выше общего индекса потребительских цен.

² 400 г.

³ 50 г.

⁴ 350 г.

Источник: Расчеты автора по данным Росстата. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/databases/emiss/

Динамика розничных цен на продукты питания, которые попали под действие продовольственного эмбарго, исследовалась с использованием данных Росстата, который осуществляет ежемесячный мониторинг цен на потребительские товары и услуги. Для анализа были взяты данные о розничных ценах на продукты питания в сентябре 2014 и 2015 гг.¹

Всего мониторинг был осуществлен по 110 позициям (алкогольные и безалкогольные напитки, а также стоимость еды в предприятиях общественного питания во внимание не принимались).

Цены на продукты питания изменились следующим образом: на 7 из них они увеличились более чем в полтора раза (в т.ч. на крупу гречневую ядрицу – почти в 2 раза, на орехи – на три четверти), на 36 – от одной четверти до полутора раз, на 55 – от 10% до одной четверти, на 10 – менее чем на 10%. На лимоны и на свежие огурцы цены в сентябре 2015 г. оказались ниже по сравнению с сентябрем 2014 г. соответственно на 4% и на 13%. При сопоставлении общего роста потребительских цен (сентябрь 2015 г. к сентябрю 2014 г.), который составил 115,7%, с увеличением цен на продовольствие выяснилось, что выше они были у 74 из 110 продуктов, а ниже – у 36. Иными словами, рост цен на большинство

¹ Помесячное наблюдение за ценами, включая цены на продовольствие осуществляется Росстатом и представлено в ЕМИСС. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/databases/emiss/

продуктов питания, удовлетворяющих жизненно важные потребности людей, был выше, чем потребительских цен в целом.

Если говорить о продуктах, попавших под действие эмбарго, то картина здесь, судя по данным таблицы 3 (в ней приведены данные о соотношении цен в сентябре 2015 г. и сентябре 2014 г. на 53 вида продуктов питания, попавших под действие эмбарго), сложилась неоднозначная. Цены на 33 вида продуктов выросли в большей степени, чем цены на потребительские товары и услуги в целом. Особенно неблагоприятная для потребителей ситуация сложилась с рыбой и рыбной продукцией за исключением отечественной икры лососевых рыб, цены на которую повысились на 6%, что было более чем в 2 раза меньше индекса потребительских цен. По всем остальным позициям рост цен превысил этот индекс. Не менее чем на одну треть повысились цены на соленую сельдь, мороженую рыбу. Остальная рыбная продукция, за исключением соленой, маринованной и копченой рыбы, подорожала не менее чем на одну четверть.

Мясо и мясные продукты подорожали в разной степени. Умеренным оказался рост цен на свинину и мясо птицы, колбасы, сосиски и сардельки и мясокопчености. В то же время заметно возросли цены на говядину, мясные консервы, фарш и изделия из мяса.

Что касается плодоовощной продукции, то введение эмбарго не стало фактором опережающего роста цен на огурцы и лимоны (цены на них даже снизились), картофель, помидоры, свеклу. Однако цены на большинство овощей и фруктов выросли очень заметно: на чеснок, апельсины и замороженные овощи – более чем на 50%, на морковь, яблоки, груши и капусту – не менее чем на 25%, на репчатый лук – почти на 20%. Обращает на себя внимание рост цен на орехи, которые подорожали за год более чем на 75%.

В этих условиях возможность приобретения населением продуктов питания в большинстве случаев снизилась (табл. 4). Заметим, что в таблицу включены не только продукты, которые попали под действие продуктового эмбарго, но все продукты, мониторинг цен на которые осуществляет Росстат. Дело в том, что при снижении покупательной способности может меняться структура потребительского спроса – например, возрасти доля более дешевых продуктов. Однако это предположение подтвердилось не в полной мере.

Таблица 4

Покупательная способность среднестатистических доходов населения Российской Федерации

Продукты питания	Предельный объем покупки в сентябре, кг		Индекс изменения (гр. 2: гр. 1)
	2014 г. ¹	2015 г. ²	
А	1	2	3
<i>Продукты с увеличением предельного объема покупки</i>			
Огурцы свежие³	476	594	1,25
Лимоны	174	196	1,13
Куры охлажденные и мороженые	203	218	1,08
Свинина бескостная	76	80	1,05
Свинина (кроме бескостного мяса)	100	105	1,04
Окорочка куриные	181	188	1,04
Мед пчелиный натуральный	65	68	1,04
Картофель	1386	1430	1,03
Икра лососевых рыб, отечественная	10	10	1,00
Молоко питьевое цельное стерилизованное 2,5–3,2% жирности ³ , л	467 ⁴	470 ⁴	1,01
<i>Продукты со снижением предельного объема покупки</i>			
Соль поваренная пищевая	2373	2356	0,99
Молоко питьевое цельное пастеризованное 2,5–3,2% жирности	639 ⁴	633 ⁴	0,99
Помидоры	459	452	0,99
Кулинарные изделия из птицы	116	114	0,98
Яйца куриные	5740 ⁵	5640 ⁵	0,98
Кисломолочные продукты	492	483	0,98
Хлеб и булочные изделия из пшеничной муки высшего сорта	473	462	0,98
Соль йодированная пищевая	1738	1697	0,98
Овсяные хлопья «Геркулес»	511	498	0,97
Хлеб и булочные изделия из пшеничной муки 1 и 2 сортов	730	710	0,97
Крупы овсяная и перловая	990	961	0,97
Масло сливочное	78	76	0,97
Баранина (кроме бескостного мяса)	89	86	0,97
Сметана	179	174	0,97
Творог нежирный	120	116	0,96
Творог жирный	115	110	0,96
Сосиски, сардельки	96	91	0,96
Хлеб из ржаной муки и из смеси муки ржаной и пшеничной	750	717	0,96
Мясокопчености	55	53	0,95
Колбаса вареная	90	86	0,95
Пшено	852	809	0,95
Сыры сычужные твердые и мягкие	77	73	0,95
Свёкла столовая	1263	1194	0,95
Колбаса сырокопченая	35	33	0,95
Торты	79	75	0,95
Колбаса полукопченая и варено-копченая	76	72	0,94

Продукты питания	Предельный объем покупки в сентябре, кг		Индекс изменения (гр. 2: гр. 1)
	2014 г. ¹	2015 г. ²	
А	1	2	3
Булочные изделия сдобные из муки высшего сорта штучные	199	187	0,94
Фарш мясной	99	93	0,94
Бараночные изделия	262	246	0,94
Вермишель	504	471	0,93
Мороженое сливочное	98	91	0,93
Мука пшеничная	974	904	0,93
Печень говяжья	139	129	0,93
Йогурт	210	195	0,93
Говядина бескостная	70	65	0,93
Кексы, рулеты	145	134	0,92
Хлопья из злаков (сухие завтраки)	118	109	0,92
Смеси сухие молочные для детского питания	41	38	0,92
Пряники	283	259	0,91
Пельмени, манты, ravioli	140	128	0,91
Продукция предприятий общественного питания быстрого обслуживания (сэндвич типа «Гамбургер»)	415 ⁵	379 ⁵	0,91
Сыры плавленые	119	108	0,91
Лук репчатый	1327	1210	0,91
Крупа манная	823	751	0,91
Консервы овощные для детского питания	79	72	0,91
Говядина (кроме бескостного мяса)	103	94	0,91
Печенье	244	220	0,90
Консервы фруктово-ягодные для детского питания	98	87	0,89
Кетчуп	242	216	0,89
Молоко сухое цельное	102	91	0,89
Национальные сыры и брынза	88	78	0,89
Макаронные изделия из пшеничной муки высшего сорта	516	455	0,88
Молоко сгущенное с сахаром	189	167	0,88
Рыба соленая, маринованная, копченая	97	85	0,88
Зефир, пастила	145	127	0,88
Сырки творожные, глазированные шоколадом	99	86	0,87
Консервы рыбные в томатном соусе	205	179	0,87
Капуста белокочанная свежая	1710	1491	0,87
Сухие супы в пакетах	93	81	0,87
Соленые и копченые деликатесные продукты из рыбы	26	23	0,87
Рыба живая и охлажденная	188	164	0,87
Конфеты шоколадные натуральные и с добавками	62	53	0,86
Рыбные пресервы	91	78	0,86
Кофе натуральный растворимый	16	14	0,86
Варенье, джем, повидло	143	122	0,85
Бананы	541	460	0,85
Рыба охлажденная и мороженая разделанная лососевых пород	67	56	0,84

Продукты питания	Предельный объем покупки в сентябре, кг		Индекс изменения (гр. 2: гр. 1)
	2014 г. ¹	2015 г. ²	
А	1	2	3
Чай черный байховый пакетированный	15050 ⁶	12675 ⁶	0,84
Конфеты мягкие, глазированные шоколадом	132	111	0,84
Овощи натуральные консервированные, маринованные	252	211	0,84
Консервы рыбные натуральные и с добавлением масла	141	118	0,84
Карамель	189	158	0,83
Майонез	244	203	0,83
Груши	276	230	0,83
Консервы мясные	108	90	0,83
Филе рыбное	128	107	0,83
Филе сельди соленое	104	86	0,83
Виноград	240	197	0,82
Консервы томатные	219	180	0,82
Рыба мороженая неразделанная	266	218	0,82
Горох и фасоль	696	570	0,82
Мargarin	324	264	0,81
Яблоки	397	322	0,81
Рыба мороженая разделанная (кроме лососевых пород)	196	158	0,81
Морковь	1058	851	0,80
Кофе натуральный в зернах и молотый	42	33	0,80
Шоколад	52	41	0,79
Масло подсолнечное	375	295	0,79
Сельдь соленая	220	173	0,78
Чай черный байховый	57	45	0,78
Масло оливковое	46 ⁴	36 ⁴	0,78
Рис шлифованный	571	439	0,77
Сахар-песок	721	531	0,74
Овощи замороженные	215	152	0,70
Апельсины	421	292	0,69
Перец черный (горошек)	26	18	0,67
Сухофрукты	149	95	0,64
Чеснок	246	157	0,64
Орехи	81	51	0,62
Крупа гречневая+-ядрица	759	425	0,56

¹ Среднедушевые денежные доходы населения в сентябре 2014 г. составили 26937,2 руб.

² Среднедушевые денежные доходы населения в сентябре 2015 г. составили 29359,0 руб.

³ Здесь и ниже жирной гарнитурой выделены продукты питания, попавшие под действие продовольственного эмбарго.

⁴ Литров.

⁵ Штук.

⁶ Пакетики.

Источник: Расчеты автора по данным Росстата. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/databases/emiss/

Из таблицы 4 видно, что покупательная способность российского населения в сентябре 2015 г. по сравнению с сентябрем 2014 г. увеличилась только в отношении 10 из 110 продуктов питания. Заметим, что 8 из них – это те продукты, которые попали под действие санкций. Вообще, распределение продуктов по изменению покупательной способности населения оказалось следующим.

Рост покупательной способности произошел в отношении 8 из 53, или 15,1% всех продуктов, попавших под действие продуктового эмбарго, и по 2 из 57, или 3,5% продуктов, на которые его действие не распространилось. Относительно незначительно (не более чем на 5%) сократилась покупательная способность в отношении 8 из 53, или 15,1%, и 13 из 57, или 22,8%, этих групп продуктов, от 5% до 10% – соответственно в отношении 11 из 53, или 20,8%, и 15 из 57, или 26,3%. В группу продуктов, в отношении которых покупательная способность населения сократилась ощутимо, т.е. более чем на 10%, попали 26 из 53, или 49,1% «санкционных» продуктов и 27 из 57, или 47,4% продуктов, которые не попали под действие эмбарго. Таким образом, оказалось, что в рассматриваемом временном периоде включение или невключение конкретных продуктов в список запрещенных к ввозу из стран, присоединившихся к экономическим санкциям против России, не стало заметным фактором изменения покупательной способности населения в отношении продуктов каждой из этих групп.

При этом, однако, нельзя исключать ухудшения качества (так называемой фальсификации) продовольствия, являющегося одним из возможных путей сдерживания цен. Эта тема требует отдельного исследования и не является предметом настоящей статьи. Здесь мы лишь подчеркнем, что проблема действительно существует и она обусловлена не только введением эмбарго [Виноградова Е. и др., 2015].

Объемы продаж продовольствия в России после введения продовольственного эмбарго

Согласно данным Росстата, реальные денежные доходы россиян в 2015 г. сократились на 4%, реальный размер начисленной заработной платы – на 9,5%, а средний размер назначенных месячных пенсий в реальном исчислении – на 3,8% [Социально-экономическое положение России, 2016]. Очевидно, что это должно было отразиться на объемах розничных продаж различных товаров, в том числе и продовольственных. Статистические данные (табл. 5) подтверждают это.

Таблица 5

Изменение объема розничных продаж продуктов питания в Российской Федерации в сопоставимых ценах, %

Продукт	2015 г. (2014 г. – 100) в сопоставимых ценах	Доля в объеме продаж (в фактических ценах; продажи продовольствия – 100)	
		2014 г.	2015 г.
Крупа	-16,6	1,2	1,4
Рыба и морепродукты	-15,0	4,8	4,8
Сахар	-14,8	1,9	2,1
Растительные масла	-11,2	1,2	1,4
Свежие фрукты	-11,0	4,1	4,6
Макаронные изделия	-10,8	1,2	1,1
Свежие овощи	-9,8	3,3	3,6
Чай, кофе, какао, из них:	-9,6	2,4	2,5
- чай	-13,5	1,2	1,1
Мясо (включая мясо домашней птицы и дичи), продукты и консервы из мяса, из них:	-9,5	19,3	18,9
- консервы из мяса	-16,9	1,0	0,9
- продукты из мяса	-12,2	9,3	8,9
- мясо животных	-6,4	4,8	4,6
- мясо домашней птицы	-5,0	9,3	8,9
Кондитерские изделия	-8,8	7,2	7,3
Животные масла	-7,5	1,9	1,8
Яйцо птицы	-7,2	1,4	1,6
Мороженое и замороженные десерты	-7,0	1,0	0,9
Молочные продукты, из них:	-6,0	9,5	9,6
- сыры жирные	-8,4	2,6	2,7
- консервы молочные сухие, сублимированные	-7,8	0,2	0,2
- цельномолочная продукция, из нее:	-1,1	5,5	5,5
- молочные напитки	-9,1	1,0	0,9
- молоко питьевое	-5,8	2,6	2,5
Мука	-5,2	1,0	0,9
Соль	-5,1	0,2	0,2
Хлеб и хлебобулочные изделия	-2,5	5,3	5,2
Свежий картофель	6,2	1,2	1,1

Источник: Расчеты автора по данным Росстата. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/databases/emiss/

В условиях сокращения реальных денежных доходов в 2015 г. при осуществлении покупок делали выбор в пользу более простых

продуктов питания. Единственный продукт питания, объемы продаж которого увеличились, – это свежий картофель. На относительно небольшие величины сократились продажи хлеба и хлебобулочных изделий, муки. С другой стороны, заметно уменьшились в 2015 г. продажи рыбы и морепродуктов, свежих фруктов и овощей, мяса (особенно мясных консервов и мясных изделий).

Несколько изменилась структура продовольственной корзины «среднего» россиянина. Данные таблицы 5 свидетельствуют, что заметно увеличились расходы россиян на приобретение круп и растительного масла (на 16,7%), яиц (на 14,3%), свежих фруктов (на 12,2%) и сахара (на 10,5%). Доля консервов из мяса в стоимостном составе продовольственной корзины в 2015 г. по сравнению с 2014 г. снизилась на 10%.

Сокращение денежных доходов населения, как правило, приводит к увеличению в структуре его расходов доли той их части, которая направляется на приобретение продуктов питания, имеющих жизненно важное значение.

Данные Росстата свидетельствуют о том, что если в III квартале 2014 г. доля расходов на продукты питания в структуре потребительских расходов россиян составила 26,5%, то в III квартале 2015 г. – 30,1%, т.е. на 3,6 п.п., или на 13,6% больше. В городах соответствующие доли составили 25,3% и 28,8% (увеличение на 3,5 п.п., или на 13,8%), а в сельской местности – 32% и 35,8% (увеличение на 3,8 п.п., или на 11,9%). В разрезе децильных групп изменения были следующими (табл. 6).

Доля расходов на продовольствие в структуре расходов домашних хозяйств увеличилась во всех без исключения их децильных группах. Если в III квартале 2014 г. доля расходов на питание превышала 40% у 20% домохозяйств, то в III квартале 2015 г. – у 30%. Более 30% своих расходов направляли на приобретение продуктов питания соответственно 60% и 70% всех российских домохозяйств.

Что касается региональных различий, то в III квартале 2014 г. более 40% расходы на приобретение продуктов питания (включая безалкогольные напитки) всех потребительских расходов домохозяйств составили в 7 из 83 субъектов РФ¹, в то время как в III квартале 2015 г. – уже в 11. От 30 до 40% доля таких расходов составила соответственно в 38 и 51 регионах. Только в двух регионах – Ямало-Ненецком автономном округе и Нижегородской области – доля

¹ Здесь и ниже без учета Республики Крым и г. Севастополя.

расходов домохозяйств на приобретение продуктов питания и безалкогольных напитков в III квартале 2015 г. оказалась менее 25%, в то время как в III квартале 2014 г. их было существенно больше, а именно девять. В целом доля таких расходов домохозяйств выросла в стране с 28 до 31,8%.

Таблица 6

**Расходы домашних хозяйств на приобретение
продуктов питания**

Децильная группа	Расходы на продукты питания, % всех потребительских расходов		Изменение	
	III квартал 2014 г.	III квартал 2015 г.	п.п.	%
Первая	42,8	43,4	0,6	1,4
Вторая	41,0	42,2	1,2	2,9
Третья	39,7	40,4	0,7	1,8
Четвертая	37,9	38,8	0,9	2,4
Пятая	34,2	37,0	2,8	8,2
Шестая	33,6	34,2	0,6	1,8
Седьмая	29,7	31,1	1,4	4,7
Восьмая	27,2	28,5	1,3	4,8
Девятая	23,4	26,8	3,4	14,5
Десятая	13,4	19,0	5,6	41,8

Источник: Расчеты автора по данным обследования бюджетов домашних хозяйств, проводимого Росстатом. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140096812812

Еще один важный момент – это соотношение в объемах розничных продаж продовольственных и непродовольственных товаров. Если в 2014 г. в расчете на 1 руб. розничного оборота пищевых продуктов, включая напитки и табачные изделия, пришлось 1,12 руб. розничного оборота непродовольственных товаров, то в 2014 г. – 1,06 руб. В феврале 2016 г. соотношение изменилось на противоположное: в расчете на 1 руб. розничного оборота пищевых продуктов пришлось немногим менее 1 рубля розничного оборота непродовольственных товаров. Как отметили эксперты РАНХиГС, такое соотношение между этими двумя группами товаров сложилось впервые за весь период наблюдений, которые ведутся начиная с января 2008 г. [Ежемесячный мониторинг..., 2016, с. 8].

Российское продовольственное эмбарго: Зарубежные оценки

Зарубежная пресса оперативно отреагировала на запрет Россией поставок продовольствия из стран, присоединившихся к санкциям против нее. В первую очередь эксперты прогнозировали резкий рост цен на продовольствие и дефицит некоторых его видов. Уже 9 сентября 2014 г. международной консалтинговой фирмой «Оксфордская аналитика» был опубликован доклад «Россия: цены на продукты в условиях эмбарго вырастут», в котором делались именно такие выводы [Указ., 2014]. При этом европейцев прежде всего интересовали последствия эмбарго для попавших под него стран.

Так, уже 3 сентября 2014 г. Генеральный директорат по сельскому хозяйству и развитию сельских территорий Европейской Комиссии ЕС подготовил информационную записку, в которой отмечалось, что принятые Россией меры могли оказать серьезное негативное влияние на сельскохозяйственный и продовольственный сектор стран ЕС [Information Note., 2014].

Оно могло проявиться по следующим направлениям. Во-первых, временная потеря рынков сбыта. По данным директората экспорт в Россию составлял 4,25% всего экспорта продовольствия из стран ЕС. По отдельным позициям эта доля была существенно выше: например, 33% экспорта сыра, 29% фруктов и овощей, 28% масла поставлялись в Россию (табл. 7).

Таблица 7

**Потребление и экспорт продовольствия странами ЕС
в 2013 г. (в текущих ценах)**

Товарная позиция	Собственное потребление произведенной продукции, %	Доля продукции, запрещенной к ввозу в Россию, % производства	Доля продукции, запрещенной к ввозу в Россию в общем объеме экспорта, %
Овощи и фрукты	90	3	29
Сыры	92	2,7	33
Масло	95	1,7	28
Свинина	90	2,0	20
Говядина	96	0,5	25
Мясо птицы	90	0,7	6

Источник: Information Note... – Режим доступа: http://ec.europa.eu/agriculture/russian-import-ban/pdf/info-note-03-09_en.pdf

Во-вторых, неизбежные сопряженные эффекты, а именно формирование избытка предложения на внутреннем продовольственном рынке ЕС и, что было актуально для 2014 г., потеря части урожая, поскольку российское эмбарго было объявлено именно в период его сбора.

В этих условиях странами ЕС были предприняты действия по следующим основным направлениям:

- стабилизация внутреннего рынка продовольствия, в частности, за счет уменьшения предложения попавших под запрет продуктов;
- переориентация экспорта продовольствия на новые рынки сбыта;
- разработки мер адресной компенсации производителям продовольствия в секторах, наиболее подверженных риску.

Меры, принятые ЕС, ослабили воздействие эмбарго России на европейские страны. Спустя год после введения Россией продовольственного эмбарго – 6 августа 2015 г. – Еврокомиссия опубликовала материал «Российский запрет на поставки сельскохозяйственной продукции из стран ЕС – 12 месяцев спустя». В нем, в частности, было отмечено, что экспорт этой продукции странами ЕС в мае 2015 г. по сравнению с августом 2014 г. увеличился на 4,8%. Это стало возможным благодаря освоению новых рынков сбыта. Наиболее быстро росли поставки в Республику Корея, Китай, Турцию, Гонконг и Египет. Наибольший абсолютный прирост импорта продуктов из стран ЕС был зафиксирован в США, Китае, Гонконге, Турции и Республике Корея [The Russian ban., 2015].

Минимизация негативного влияния объявленного Россией продуктового эмбарго стала возможной благодаря усилиям Еврокомиссии, которые были направлены на стабилизацию рынков – прежде всего молочной продукции, а также фруктов и овощей. Осуществлялась адаптация производимой продукции к новым рынкам. Кроме того, велись переговоры по снятию торговых барьеров, в результате которых, в частности, был открыт канадский рынок для груш и яблок, выращенных соответственно в Бельгии и Польше, получено одобрение на поставки замороженной говядины из Венгрии в Китай.

Оценка влияния российского эмбарго на ввоз отдельных видов продуктов питания из стран, присоединившихся к экономическим санкциям против России, затрудняется тем, что по времени так называемая «война санкций» совпала с общим ухудшением состояния экономики страны. Снижение цен на углеводородное сырье, ставшее основным фактором этого ухудшения, привело в конечном счете к снижению ВВП страны, реальных денежных доходов населения.

Объявленный Россией запрет на ввоз в страну определенных видов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия из стран, присоединившихся к экономическим санкциям против нее, не вызвал обвала отечественного продовольственного рынка. В целом страна справилась с возникшей проблемой, решив ее за счет импортозамещения и новых поставщиков.

Список литературы

1. Виноградова Е., Сагдиев Р., Ищенко Н. У еды меняется вкус и вес // Ведомости. – М., 2015. – № 3876, 20 июля. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/07/20/601228-u-edi-menyaetsya-vkus-i-ves>
2. Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения. 2015 г. – март 2016 г. / Институт социального анализа и прогнозирования; Российская академия народного хозяйства и государственной службы. – М., 2016. – апрель. – Режим доступа: <http://www.ranepa.ru/images/docs/monitoring/ek-monitoring/monitoring-march-2016.pdf>
3. Линдерт П. Экономика мирохозяйственных связей / Пер. с англ. – М.: Прогресс, 1992. – 520 с.
4. Оперативный мониторинг экономической ситуации в России: Тенденции и вызовы социально-экономического развития / Российская академия народного хозяйства и государственной службы. – М., 2016. – № 6 (24), апрель. – Режим доступа: http://www.ranepa.ru/images/docs/monitoring/2016_6-24_april.pdf
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 2014 г. № 778 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 560 “О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации”» // Российская газета. – М., 2014. – 8 авг. – С. 2.
6. Социально-экономическое положение России. 2015 год / Федеральная служба государственной статистики. – 24.04.2016. – Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_01/Main.htm
7. Указ Президента Российской Федерации № 560 от 6 августа 2014 г. «О применении отдельных специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности Российской Федерации» // Российская газета. – М., 2014. – 7 авг. – С. 2.
8. Information Note on the Russian Ban on Agri-food Products from the EU / European commission. – 03.09.2014. – Mode of access: http://ec.europa.eu/agriculture/russian-import-ban/pdf/info-note-03-09_en.pdf
9. The Russian ban on EU agricultural products – 12 months on // European commission. – 06.08.2015. – Mode of access: http://ec.europa.eu/agriculture/newsroom/218_en.htm

М.А. Положихина

ИЗМЕНЕНИЯ В ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКЕ И ПРОМЫШЛЕННОСТИ РОССИИ ПОД ВОЗДЕЙСТВИЕМ САНКЦИЙ

В статье изучается влияние западных санкций на промышленную политику России. Анализируются первые шаги и проблемы политики импортозамещения, успешная реализация которой могла бы помочь экономике России преодолеть зависимость от «нефтяной иглы».

Ключевые слова: импортозамещение; секторальные санкции; национальные экономические интересы; машиностроение; топливно-энергетический комплекс (ТЭК).

С осени 2014 г. западные страны приступили к реализации скоординированного пакета антироссийских секторальных санкций, касающихся нефтегазодобывающей и оборонной отраслей. Так, с 7 августа 2015 г. американским компаниям запрещено поставлять оборудование для освоения Южно-Кириного газоконденсатного месторождения «Газпрома» в Охотском море. С 12 сентября 2014 г. запрещен экспорт товаров, услуг и технологий для поддержки проектов добычи нефти на глубоководных участках, арктическом шельфе или в сланцевых пластах пяти российских компаний («Газпром», «Газпромнефть», «ЛУКОЙЛ», «Сургутнефтегаз» и «Роснефть»). Компаниям «Газпромнефть» и «Транснефть» был ужесточен доступ к зарубежному финансированию. Запрещено предоставление кредитов на срок более 30 дней крупнейшему российскому производителю оружия – компании «Ростех». Были заблокированы активы пяти оборонных предприятий: Мытищинского машиностроительного завода, Машиностроительного завода им. М.И. Калинина, концерна «Алмаз-Антей», Научно-исследовательского института

приборостроения и Долгопрудненского научно-производственного предприятия [Все санкции Запада..., 2016].

С 1 августа 2014 г. вступили в силу секторальные санкции ЕС, включающие эмбарго на поставки вооружений в Россию и вывоз из России оружия и связанных с ним материалов, запрет на ввоз в РФ товаров и технологий двойного назначения, а также предоставление инновационных технологий для нефтедобывающей промышленности [Все санкции Запада..., 2016]. Таким образом, компаниям присоединившихся к санкциям западных стран запрещено предоставлять российским заказчикам услуги по разведке и добыче глубоководной и арктической нефти. Также запрещены поставки плавучих установок для добычи на шельфе, высокотехнологичного оборудования для глубоководной добычи нефти и работы в Арктике [Перепелица О., 2015]. 12 сентября 2014 г. санкции ЕС были распространены на ряд российских нефтедобывающих и оборонных структур. В частности, был введен запрет на долговое финансирование трех топливно-энергетических компаний («Роснефть», «Транснефть», «Газпромнефть») и трех крупнейших оборонных концернов («Уралвагонзавод», «Оборонпром» и «Объединенная авиастроительная корпорация»), введены ограничения на торги их облигациями, имеющими срок обращения свыше 30 дней и на участие в выпуске таких ценных бумаг. Девяти российским оборонным концернам запрещены поставки европейских технологий двойного назначения [Все санкции Запада..., 2016].

В России санкции со стороны западных стран вначале рассматривались как неблагоприятное, но краткосрочное явление. Однако их неоднократное продление (а также отсутствие прогресса в разрешении ситуации на Украине) превратили санкции в долгосрочную проблему отечественной экономики и затронули национальные экономические интересы страны. Санкционный режим стал формировать новые условия деятельности для российских предприятий.

Санкции поставили в тяжелое положение отечественное машиностроение: доля импорта в производстве сельхозтехники составляет от 50 до 90% (в зависимости от категории деталей), в тяжелом машиностроении – до 50%, авиастроении – 80% [Импортозамещение в России: Предпосылки..., 2016]. Ведущие предприятия химической промышленности страны не могут найти внутренних производителей, способных поставить оборудование, необходимое для обновления устаревших мощностей. А в компонентах российских спутников приборы и модули отечественного производства состав-

ляют всего около 30%, но из-за них, по некоторым оценкам, случается 95% поломок и отказов. В целом от одной трети до половины крупных отечественных предприятий испытывают проблемы с оборудованием, при этом внутреннее производство не обладает достаточными возможностями для обеспечения их передовой техникой и технологиями [Загашвили В.С., 2016, с. 53]. Уязвимым оказался и топливно-энергетический комплекс (ТЭК), поскольку здесь оказались не развиты сервисные структуры (геологоразведка и т.д.), а нефтегазовые предприятия серьезно зависят от импортных технологий и оборудования [Импортозамещение – путь преодолеть..., 2014].

Необходимость противостоять возникшим из-за санкций угрозам и возместить наносимый ими ущерб экономике России потребовали активизации действий государственных органов власти, включая изменение промышленной политики и направлений международного экономического сотрудничества.

Изменение промышленной политики

Одной из стратегий противостояния санкциям в России стало рассматриваться проведение *политики импортозамещения*. В промышленности это означает содействие локализации в стране производства ранее импортируемой продукции, а также созданию новой продукции, аналогичной или превосходящей зарубежную по своим параметрам, адаптированной к отечественным климатическим и географическим условиям (так называемое импортоопережение) [Импортозамещение – путь преодолеть..., 2014]. Данное направление промышленной политики предполагает приоритетное развитие (а в случае России – часто возрождение) производств, ориентированных на внутренний рынок. В определенной степени это означает отход от представлявшейся прежде предпочтительной экспортной ориентации промышленности. Хотя, как свидетельствует мировой опыт, успешно осуществленное импортозамещение вполне может стать основой для последующего развития экспорта.

В целях реализации политики импортозамещения в конце 2014 г. в Министерстве промышленности и торговли России (Минпромторг России) была создана Межведомственная рабочая группа (МРГ) по снижению зависимости российского ТЭК от импорта оборудования, комплектующих и запасных частей, услуг (работ) иностранных компаний и использованию иностранного программного обеспечения, а также по развитию нефтегазового комплекса РФ.

Членами МРГ стали представители федеральных органов исполнительной власти и крупных предприятий различных форм собственности, вовлеченных в деятельность ТЭК. При Научно-техническом совете Минпромторга России были сформированы экспертные группы, на которые возложили обязанности по составлению и мониторингу перечней технических средств, оборудования и программного обеспечения, нуждающегося в импортозамещении, анализу и отбору поступающих предложений, подготовке рекомендаций по их реализации и выбору потенциальных исполнителей. В августе 2015 г. было принято решение о создании Правительственной комиссии по импортозамещению и утвержден план содействия импортозамещению в промышленности [Костюченко С.Л., 2016]. Основное внимание в правительственных документах было уделено вопросам обеспечения оборудованием, прежде всего топливно-энергетического и оборонного комплексов.

Топливо-энергетический комплекс. Возможности импортозамещения здесь рассматриваются по следующим направлениям деятельности: добыча на традиционных месторождениях, освоение трудноизвлекаемых запасов углеводородного сырья, производство СПГ и освоение шельфа. Установлено, что доля зарубежного оборудования при разработке трудноизвлекаемых залежей углеводородов в России достигает до 50%, при получении СПГ – 80, при работах на шельфе – около 90, тогда как при разработке традиционных месторождений – менее 20%. Доля зарубежного прикладного программного обеспечения составляет более 90%. К срочным мероприятиям импортозамещения (на 2016 г.) отнесено создание технологий гидроразрыва пласта и наклонно-направленного бурения; к среднесрочным (до 2018 г.) – программных средств для процессов бурения и добычи углеводородного сырья, катализаторов для нефтеперерабатывающих производств и нефтегазохимии, насосно-компрессорного оборудования для сжижения природного газа и переработки углеводородного сырья, газовых турбин высокой мощности, интегрированного сервиса разработки скважин. Долгосрочными мероприятиями (до 2020 г.) является производство гибких компрессорно-насосных труб для шельфовых проектов. Признано, что для сохранения добычи нефти к 2035 г. на планируемом уровне (526 млн т/год) в ближайшие пять лет необходимо ежегодно строить 15 флотов гидроразрыва пласта, производить 90 систем для наклонно-направленного бурения, 150 шт. роторно-управляемых систем, 46 шт. насосов высокого давления, до 26,5 тыс. т катализаторов нефтепереработки процессов и до 18,5 тыс. т катализаторов

нефтехимии (для базовых процессов). Кроме того, до 2030 г. необходимо построить 30 буровых платформ для работы на шельфе и пять новых заводов СПГ («Ямал», «Владивосток», «Дальневосточный», «Балтийский», «Печора»). При выполнении перечисленных мероприятий к 2030 г. доля импорта нефтегазового оборудования в России в целом снизится с 60 до 43% [Импортозамещение в нефтегазовом комплексе..., 2015; Перепелица О., 2015].

Во исполнение Плана содействия импортозамещению в промышленности был разработан план мероприятий по импортозамещению в нефтеперерабатывающей и нефтехимических отраслях промышленности РФ, а также корпоративные планы импортозамещения.

Минпромторг России также инициировал создание Научно-технического совета по модернизации нефтегазового машиностроения, призванного координировать совместные действия нефтекомпаний, производителей оборудования и научно-исследовательских институтов. В него входит свыше 200 предприятий ТЭК, а также проектные институты и представители нефтегазового машиностроения. Совет собирает предложения по импортозамещению, после чего формирует консорциумы производителей и потенциальных заказчиков.

Для активизации процессов импортозамещения Минпромторг совместно с Минэнерго усилил контроль над крупнейшими проектами топливной энергетики. В первую очередь это касается строительства газопроводной магистрали «Сила Сибири», Ангарского нефтехимического комплекса и проектов по модернизации ряда нефтеперерабатывающих предприятий [Минпромторг РФ: Импортозамещение в ТЭК..., 2016]. Всего к 2016 г. Минпромторгом России было утверждено 20 отраслевых планов импортозамещения, охватывающих 2200 технологических направлений промышленности [Импортозамещение в России: Предпосылки..., 2016]. Через различные инструменты господдержки предприятиям нефтегазового машиностроения было переведено 2,5 млрд руб. в качестве субсидий на пополнение оборотного капитала, НИОКР и комплексные инвестпроекты. Из Фонда развития промышленности льготные займы получили шесть важных для нефтегазового сегмента проектов, суммарные инвестиции в которые составляют около 7 млрд руб. Руководители экспертных групп выступили инициаторами предложений по заключению специальных инвестконтрактов на сумму, превышающую 18 млрд руб. [Состоялось очередное заседание МРГ..., 2016].

Что касается *оборонного комплекса*, то следует признать, что в 1970–1980-е годы в России были разработки, которые по своим заделам опережали западные аналоги, особенно в военном авиационном двигателестроении. И сейчас в стране используется практически 30 двигателей, которые были созданы в то время. Но в целом в отечественном производстве двигателей заметно отставание от развитых стран. При этом почти все двигатели для самолетов производятся на российской территории (кроме самолетов серии Ан). Но в вертолетостроении, особенно гражданском (например, в производстве вертолета «Ансат» и многих перспективных машин), существует серьезная зависимость от французских, канадских и американских комплектующих деталей и частей. Поэтому двигателестроение становится одним из приоритетных направлений развития отечественного машиностроения [Рабочая встреча..., 2015].

Реализация планов импортозамещения в отечественной промышленности только начата, и об их результатах говорить рано. Итоги 2014 и 2015 гг. позволяют дать лишь некоторые оценки последствиям введения западных санкций и проведения импортозамещающей политики.

Промышленность России в условиях санкций

Нефтегазовый комплекс

В соответствии с санкционной политикой ряд западных компаний (американская ExxonMobil, итальянская ENI и норвежская Statoil) были вынуждены выйти из совместных с российскими партнерами проектов по освоению арктического шельфа и добыче сланцевой нефти [Bond I., Odendahl Ch., Rankin J., 2015; Aalto P., Forsberg T., 2015]. Например, бурение скважины Университетская-1 в Карском море на месторождении «Победа» было приостановлено, т.к. партнеру компании «Роснефть» ExxonMobil пришлось забрать буровую установку – единственную, удовлетворяющую арктическим условиям. Эта компания оценила свои потери в 2015 г. от санкций в отношении совместных с «Роснефтью» проектов на шельфе и в Западной Сибири в 1 млрд долл [Exxon потеряла из-за санкций..., 2015]. В свою очередь в «Роснефти» считают, что в результате санкций стоимость компании (ее капитализация) снизилась на 20 млрд долл. [Фадеева А., 2015].

Согласно прогнозам некоторых западных аналитиков, вследствие санкций добыча нефти в России должна была сократиться на

500 тыс. баррелей в день или с уровня 2014 г. в 10,5 млн баррелей в день до примерно 7,6 баррелей к 2025 г. Однако реальная добыча в первом полугодии 2015 г. возросла на 1,2% по сравнению с тем же периодом 2014 г. и составила в среднем 10,7 млн баррелей в день [Weafer Ch., 2015; Aalto P., Forsberg T., 2015].

Как уже отмечалось, введенные санкции ограничивают доступ российских компаний к технологиям, необходимым для глубоководного бурения и добычи сланцевой нефти. Но в настоящее время примерно 90% всего объема добываемой нефти Россия получает из материковых месторождений, открытых до 1988 г. Кроме того, многие нефтеносные области, например Западная Сибирь, не затронуты санкциями. При этом санкции ЕС (в отличие от американских) не касаются ранее заключенных контрактов по извлечению ресурсов углеводородного сырья [Bond I., Odendahl Ch., Rankin J., 2015; Aalto P., Forsberg T., 2015]. В результате введенные санкции не сказались на уровне нефтедобычи в России. В 2015 г. добыча нефти и газового конденсата составила 534,1 млн т (при прогнозе в 525 млн т), и страна по этому показателю сохранила первое место в мире¹. Благодаря механизмам льготирования выросла добыча нефти в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, на континентальном шельфе (на 17,3 % по сравнению с 2014 г., или до 19 млн т) и на месторождениях с трудноизвлекаемыми запасами (на 1,2 %, до 33 млн т). Капитальные вложения в нефтедобычу также показали рост (9,6 %) и составили 1,08 трлн руб. Это повлияло на рост эксплуатационного бурения на 11,7 %. Одновременно нефтяные компании сократили объемы разведочного бурения почти на 18%, что повлияло на снижение темпов прироста запасов и может сказаться на объеме добычи в будущем [Новак А.В., 2016]. Кроме того, «Роснефть» и «Газпром» уже признали, что масштабного освоения арктического шельфа в России в ближайшие годы не будет и уже согласован перенос сроков геологоразведки и начала добычи на шельфе арктических, дальневосточных и южных морей.

Два участка Штокмановского месторождения «Газпрома» введут в строй не ранее 2025 г. вместо запланированного 2016 г. А освоение Долгинского месторождения компании «Газпромнефть» (с запасами в 200 млн т нефтяного эквивалента) перенесено с 2019 г. на 2031 г. Причинами такого «торможения» стали: отсутствие в мировой практике для большинства арктических акваторий апробированных технологий; необходимость затрат, значительно пре-

¹ В 2014 г. было добыто 526,7 млн т нефти и газового конденсата.

вышающих затраты на подобные цели в других регионах; снижение цены на нефть и газ существенно снижает привлекательность российских шельфовых проектов. Большинство из них при ценах на нефть ниже 90 долл за баррель просто нерентабельны [Стакан наполовину: Пуст или..., 2015; Россия отказалась от планов..., 2016].

Производство оборудования и технологий

Реализация политики импортозамещения позволила активизировать деятельность крупных отечественных предприятий в машиностроении и нефтехимии.

Так, в г. Санкт-Петербурге ПКБ «Автоматика» в 2014 г. провело испытания новейшего мобильного комплекса для гидравлического разрыва нефтяных и газовых пластов. Характеристики созданного российскими инженерами оборудования ГРП превосходят все мировые аналоги по ключевым показателям мощности и мобильности. Компания «Газпром добыча Надым» в настоящее время комплектует скважины только российским оборудованием. Компания «ЛУКОЙЛ» при обустройстве промыслов на Каспии в 2014 г. частично использовала российское оборудование. По инициативе компании «Газпром добыча Оренбург» отечественными машиностроителями разработано несколько типов газопромыслового оборудования для применения на Оренбургском нефтегазоконденсатном месторождении, которое не уступает, а во многих случаях превосходит более дорогие импортные аналоги. В частности, успешно внедрен комплекс подземного оборудования производства завода «Измерон», предназначенный для добычи газа в средах с высоким содержанием сероводорода. Ранее поставщиками подобного оборудования были исключительно зарубежные производители [Импортозамещение – путь преодолеть..., 2014].

В результате освоения производства катализаторов различных типов в 2015 г. удалось несколько снизить зависимость отечественной промышленности от зарубежных поставок. При общем потреблении катализаторов в РФ в объеме 46,9 тыс. т доля российских катализаторов в нефтепереработке выросла до 37,5% (31,76% в 2014 г.), в нефтехимии по основным процессам – 35,7% (34,2% в 2014 г.) [Новак А.В., 2016].

В рамках отраслевой программы импортозамещения в промышленности впервые на российском рынке появились газоразделительные мембранные модули отечественного производства. Кроме того, в Ульяновске начал выпуск продукции новый станкострои-

тельный завод. В Мордовии налажено производство оптоволокна. Вторую линию по производству сельхозтехники запустил завод в Краснодаре [Импортозамещение в России: Предпосылки..., 2016].

Самым масштабным инвестиционным проектом импортозамещения в российской нефтехимической отрасли стало строительство завода в Тобольске, где предприятие «СИБУР холдинг» запустило производство полипропилена из продуктов переработки попутного нефтяного газа, позволяющее полностью отказаться от импорта пластика в Россию. По затратам на тонну выпускаемого полипропилена «Тобольск-Полимер» попадает в 10% наиболее эффективных мировых мощностей [Импортозамещение – путь преодолеть..., 2014].

Авиа- и судостроение

На Климовском заводе (ОАО «Климов») в г. Санкт-Петербурге развернуто производство двигателей ВК-2500, что обеспечило потребности в двигателях военных вертолетов («Камов» и «Ми»). Была также проведена уникальная работа по восстановлению производства двигателя для отечественного стратегического бомбардировщика Ту-160 в г. Самаре. Предприятие «Пермские моторы» создает на базе газогенератора двигатели, которые позволят расширить сегмент авиационного двигателестроения – с тягой на взлете 9–16 тонн. Это сделает возможным в перспективе заменить французский двигатель самолета «Сухой Суперджет» на отечественный, заменить отечественным украинский двигатель для вертолета Ми-26, создать двигатель для перспективного российско-китайского тяжелого вертолета и для нового российского регионального авиалайнера МС-21 [Рабочая встреча..., 2015].

«Объединенная двигателестроительная корпорация» (ОДК, входит в корпорацию «Ростех») приступила к серийному производству новых двигателей для вертолетов Ми-38, турбовинтовые модификации которых могут применяться также на региональном самолете Ил-114 и легком военно-транспортном самолете Ил-112 В. Эти двигатели могут работать в любых климатических условиях – как в тропиках, так и в Арктике. Это обеспечивает Ми-38 внушительный экспортный потенциал [Литовкин А., 2016].

Самолеты Ил-112 и Ил-114 (внутреннего производства) скоро заменят собой Ан-24 и Ан-26 (производимые на Украине) на региональных авиалиниях и в Минобороны. Они станут основными перевозчиками пассажиров и грузов в отдаленных регионах с грун-

топосадочными полосами. В Иркутске в 2016 г. состоялась презентация нового российского регионального авиалайнера МС-21. Для него изначально предполагалось использовать два двигателя: один американский – от Pratt & Whitney (для экспортных поставок), другой российский – ПД-14 (для внутреннего рынка). Сейчас отечественный двигатель является единственным, как и для вертолета Ми-38, полностью укомплектованного отечественным оборудованием [Литовкин А., 2016].

В г. Рыбинске развернуто производство судовых газогенераторов, которые ранее поступали из Украины. В 2017–2018 гг. потребности российского флота будут уже полностью восполнены за счет отечественных изделий [Рабочая встреча..., 2015].

Большие десантные корабли (БДК) заменят на флоте корабли «Мистраль», которые были построены по заказу России во Франции, но не переданы ей. Головной корабль этого проекта «Иван Грен» уже спущен на воду калининградским судостроительным заводом «Янтарь» и в 2016 г. прибыл в Балтийск для государственных испытаний. В 2015 г. заложен второй корабль серии «Петр Моргунов». Спуск его на воду запланирован на 2016 г., передача флоту – годом позже [Балтийское море испытает..., 2016].

Оценка последствий санкций для российской промышленности

Введенные санкции наглядно продемонстрировали зависимость отечественной промышленности от поставок зарубежных технологий и оборудования. Такая ситуация сложилась давно как наследие от Советского Союза. Но если на момент распада СССР существовали значительные производственные и технические мощности, то к настоящему времени российский научно-технический потенциал существенно сократился, а многие наукоемкие технологии утрачены. В результате сейчас Россия почти 70% товаров импортирует из дальнего зарубежья [Импортозамещение – путь преодоления..., 2014].

Среди иностранных специалистов существовали различные ожидания относительно последствий санкций. Одни предсказывали страшные последствия, другие полагали, что воздействие санкций зависит от того, как долго смогут западные страны поддерживать их при увеличивающихся затратах. Третьи считали, что влияние санкций может остаться ограниченным, так как российская экономика очень эластична, многие ее сектора не вовлечены в глобаль-

ные отношения, а более экспортно-зависимые сектора, такие как топливно-энергетический, защищены средствами Резервного фонда. Тем не менее санкции в состоянии приостановить процесс модернизации нефтяной промышленности России путем ограничения инвестиций и воспрепятствования реализации проектов по освоению ресурсов шельфа арктических морей и сланцевых месторождений. Эти проекты могли стать основой для модернизации отрасли, увеличили бы доходы государственного бюджета и служили бы интересам социального развития страны в целом [Aalto P., Forsberg T., 2015].

Однако в действительности секторальные санкции, в частности запрет на поставки оборудования для нефтяной промышленности, не произвели заметного эффекта. По признанию западных аналитиков, гораздо более болезненным стало падение цен на нефть, а с ним и снижение цен на природный газ [Aalto P., Forsberg T., 2015]. В то же время санкции привели к изменению в экономической политике страны. Хотя такая контрмера правительства, как программа импортозамещения, пока не принесла, по мнению иностранных специалистов, ожидаемых результатов. Не произошло и сколько-нибудь значительного разворота России на Восток. Скорее здесь проявилась совпавшая по времени с санкциями стратегия диверсификации торговых партнеров [Weafer Ch., 2015]. В целом санкции снизили способность России реализовывать собственные геоэкономические и геостратегические цели (по крайней мере, в краткосрочном измерении), но воздействие санкций различно по разным направлениям [Aalto P., Forsberg T., 2015].

Среди российских исследователей также нет единства в оценке влияния санкций на российскую промышленность. Некоторые специалисты считают, что, хотя санкции показывают слабость отечественной промышленности и ее зависимость от импорта технологий, они одновременно стимулируют импортозамещение, внутреннее воспроизводство и модернизацию. С этой точки зрения санкции приносят долгосрочную экономическую выгоду. Кроме того, санкции способствуют снижению прежней зависимости России от Запада и ускорению развития связей с Китаем и другими странами евразийского направления. Другие ученые не видят альтернатив западным технологиям и источникам модернизации.

Специалисты выделяют следующие последствия санкционного режима для промышленности и промышленной политики России.

Во-первых, санкции *помешали ускоренному освоению арктического шельфа России* (хотя решающую роль в этом вопросе сыграло падение цен на углеводородное сырье). В Энергостратегии до 2035 г. и Генсхеме развития нефтяной отрасли РФ до 2035 г. прежние планы по добыче нефти и газа на шельфе будут пересматриваться. Сейчас из-за низких цен на нефть и газ освоение шельфовых месторождений замедлилось во всем мире. Для России эта конъюнктурная задержка выгодна из-за ее технической неготовности к реализации подобных проектов. Заместить выпадающие объемы добычи нефти в краткосрочной и среднесрочной перспективе можно за счет более интенсивной геологоразведки транзитной зоны «суша-море» и прилегающих районов суши, изучения и освоения мелководного шельфа, а также повышения коэффициента нефтеотдачи [Россия отказалась от планов..., 2016; Костюченко С.Л., 2016].

Кроме того, в настоящее время в отечественной геологии пересматривается представление о природе углеводородного сырья. В соответствии с новой парадигмой, нефть и газ относятся к возобновляемым полезным ископаемым нашей планеты. Биосферная концепция связывает их существование с современным круговоротом углерода и воды в биосфере [Баренбаум А.А., 2014, с. 14]. Осознание возобновляемости нефти и газа ведет к значительным организационным, экономическим и техническим преобразованиям в нефтегазовой отрасли и экономике в целом. В частности, меняется подход к оценке запасов углеводородного сырья, снижается внимание к разведке новых месторождений в труднодоступных районах и к освоению трудноизвлекаемых запасов, но растет интерес к старым нефтегазоносным районам. Таким образом, отказ от ускоренного освоения шельфовой и сланцевой нефти позволяет России: а) отказаться от дальнейшего экстенсивного развития отрасли; б) сэкономить значительные средства; в) следовать в данной отрасли в русле научно-технического прогресса.

Во-вторых, санкции *способствовали развитию российского машиностроения и производства программных продуктов*. Однако при этом практически все потребители отмечают приемлемость цены, но низкое качество оборудования. Для превращения отечественного оборудования в конкурентоспособное по всем параметрам необходимо: повышать качество металла и комплектующих; обновлять проектные решения и открыть разработчикам доступ к новым технологиям для изготовления и технического обслуживания

ния оборудования; совершенствовать кадровый потенциал машиностроительных предприятий.

По мнению специалистов, в ближайшее время производство отечественного оборудования будет возрастать. Однако, по мнению представителей крупнейших российских нефтегазодобывающих и сервисных компаний, зависимость от импорта оборудования и технологий в нефтегазовой отрасли к 2020 г. снизится лишь частично [Комков Н.И. и др., 2015].

Некоторые эксперты считают, что в целом стратегию импортозамещения в России можно рассматривать отчасти как новую, «усеченную» редакцию курса на модернизацию экономики, одним из направлений которой выступает *диверсификация производства*. Фактически речь идет о попытке «слезть с нефтяной иглы». Однако в современных реалиях осуществить диверсификацию производства, тем более, в сжатые сроки, будет крайне сложно из-за недостатка инвестиционных ресурсов. Однако при благоприятных условиях для этого не было стимула. В этом контексте санкции действительно способствуют возрождению, диверсификации и модернизации отечественной промышленности [Загашвили В.С., 2016, с. 52].

Тем более что сотрудничество с зарубежными компаниями продолжается – они сохраняют интерес к российским рынкам и производствам. Так, в начале 2016 г. Уральский завод гражданской авиации (УЗГА) заключил с концерном Airbus договор на производство вертолетов и соглашение с французской фирмой Turbomeca на сборку и ремонт авиационных двигателей. В 2015 г. гонконгский инвестиционный холдинг REX Global Entertainment купил 64,9% акций российского производителя смартфонов Yota Devices. Индийская корпорация ONGC приобрела 15% акций «Ванкорнефть», а китайские инвесторы получили долю в российских нефтегазовых проектах: Sinopet приобрел 10% нефтехимического холдинга «Сибур», Фонд «Шелковый путь» – 9,9% в проекте НОВАТЕКа Ямал СПГ [Загашвили В.С., 2016, с. 55].

Для достижения значимого позитивного результата для экономики политики импортозамещения требуется преодолеть ряд существующих организационных проблем внутри страны. Например, для внедрения и развития новых технологий в ТЭК (в более узком смысле – в нефтегазовом машиностроении) специалисты предлагают создать хозяйствующий субъект нового типа, который взял бы на себя разработку этих технологий, их доработку и внедрение (так называемые «Корпорации развития нефтегазового машиностроения и нефтегазовых технологий») [Комков Н.И. и др., 2015].

Представляется, что так можно будет преодолеть старый порок отечественной экономики – отсутствие *эффективной системы превращения научных разработок в серийное производство*. В советский период эту проблему пытались решить за счет развития отраслевой науки (наряду с фундаментальной) и функционирования научно-производственных объединений. По мнению специалистов, в настоящее время без создания действенной системы внедрения инноваций никакие программы (импортозамещения, диверсификации производства, модернизации и т.д.) не приведут к реальному технологическому прорыву в отечественной промышленности.

Кроме того, реализация импортозамещающих проектов требует стабильного и долговременного финансирования, а также совместной работы органов власти и бизнеса, сочетания рыночных и административных инструментов регулирования. В частности, механизм правительственной комиссии по импортозамещению уже создает некоторые условия для консолидации спроса на продукцию нефтегазового машиностроения на внутреннем рынке. Государство также может стимулировать спрос на отечественное оборудование. Например, Минпромторг уже предложил компенсировать до 50% от понесенных предприятием расходов, связанных с внедрением в эксплуатацию опытно-промышленных разработок, и субсидировать отечественным машиностроителям реализацию серийно выпускаемых средств производства [Состоялось очередное заседание МРГ..., 2016]. Представители бизнеса, в свою очередь, среди финансовых механизмов содействия импортозамещению предпочтение отдают льготному кредитованию производства и закупки оборудования, а также введению квот на импорт оборудования для ТЭК [Комков Н.И. и др., 2015].

Таким образом, практика функционирования российской промышленности в условиях санкций позволяет сделать вывод, что системная, продуманная и долгосрочная государственная политика импортозамещения не только обеспечивает технологическую и энергетическую безопасность России, но и позволяет создать новые точки роста в отечественной экономике.

Список литературы

1. Аксенов П. SIPRI: Экспорт вооружений из России сокращается // BBC. Русская служба. – 22.02.2016. – Режим доступа: http://www.bbc.com/russian/business/2016/02/160218_sipri_report_arms_trade

2. Балтийское море испытывает мощь российского «Мистраля» // Рамблер. Новости. – 20.06.2016. – Режим доступа: http://news.rambler.ru/politics/33960994/?utm_source=aif&utm_medium=exchange&utm_campaign=news&utm_term=block_teaser
3. Баренбаум А.А. Научная революция в проблеме происхождения нефти и газа. Новая нефтегазовая парадигма // Георесурсы. – М., 2014. – № 4(59). – С. 9–16. – Режим доступа: http://geors.ru/media/pdf/02_Barenbaum_.pdf
4. В 2015 году Россия экспортировала оружие более чем на 15 миллиардов долларов // Оружие России. – 29.06.2016. – Режим доступа: http://www.arms-expo.ru/news/vzaimodeystvie/v_2015_godu_rossiya_eksportirovala_oruzhie_bolee_chem_na_15_milliardov_dollarov/
5. Все санкции Запада против России // ТАСС. – 03.04.2015. – Режим доступа: <http://special.tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/1055587>
6. Загашвили В.С. Диверсификация российской экономики в условиях санкций // Международная экономика и международные отношения. – М.: ИМЭМО, 2016. – Т. 60, № 6. – С. 52–60. – Режим доступа: http://www.imemo.ru/files/File/magazines/meimo/06_2016/52-60_Zagashvili_.pdf
7. Импортозамещение – путь преодолеть зависимость от Запада // Экономика и ТЭК России. – 02.12.2014. – Режим доступа: <http://www.tek-russia.com/news/article/111>
8. Импортозамещение в нефтегазовом комплексе России / Министерство энергетики РФ. – М., 2015. – 12 с. – Режим доступа: <http://www.oilandgasforum.ru/data/files/Files%200315/Novak.pdf>
9. Импортозамещение в России: Предпосылки, проблемы и перспективы / Евро Инфо консультационный центр. – 28.04.2016. – Режим доступа: <http://www.euroinfocenter.ru/set-eikc/poleznaya-informaciya/importozameshchenie-v-rossii-predposylki-problemy-i-perspektivy>
10. Комков Н.И., Кротова М.В., Сутягин В.В., Володина Н.Н. Разработка стратегических альтернатив импортозамещения оборудования ТЭК (на примере оборудования для нефтегазового комплекса) // Технодоктрина 2014. Итоговый сборник докладов 1-го Всероссийского форума технологического лидерства России 2–4 ноября 2014 г., Москва. – Челябинск: МОО «Русто», 2015. – С. 616–622.
11. Костюченко С.Л. Импортозамещение: Какие проблемы стоят за ним в геологоразведочном сервисе // Neftegaz.RU. А – 11.04.2016. – Режим доступа: <http://neftegaz.ru/analysis/view/8402-IMPORTOZAMEShENIE-kakie-problemy-stoyat-za-nim-v-geologorazvedochnom-servise>
12. Литовкин А. Россия преодолела зависимость от Украины по вертолетным двигателям // Известия – 23.06.2016. – Режим доступа: <http://izvestia.ru/news/619188>
13. Минпромторг РФ: Импортозамещение в ТЭК будет реализовано к 2018 году // Бурение и нефть. – 29.04.2016. – Режим доступа: <http://burneft.ru/main/news/13078>

14. Новак А.В. ТЭК России. Итоги-2015. Впереди – время эффективных действий по развитию отрасли // Бурение и нефть. – М., 2016. – № 5. – Режим доступа: <http://burneft.ru/archive/issues/2016-05/3>
15. Перепелица О. Пласт на разрыв // Российская газета. Спецвыпуск. – М., 2015. – 23 июля, № 6705(134). – Режим доступа: <http://rg.ru/2015/06/23/programma.html>
16. Рабочая встреча В. Путина и Д. Рогозина по развитию двигателестроения // Neftegaz.RU. – 04.08.2015. – Режим доступа: <http://neftgaz.ru/analysis/view/8356-Rabochaya-vstrecha-V.Putina-i-D.-Rogozina-po-razvitiyu-dvigatelistroeniya>
17. Россия отказалась от планов интенсивной добычи нефти и газа на шельфе // Бурение и нефть. – 20.06.2016. – Режим доступа: <http://burneft.ru/main/news/13643>
18. Состоялось очередное заседание МРГ по снижению зависимости российского ТЭК от импорта // Бурение и нефть. – 21.04.2016. – Режим доступа: <http://burneft.ru/main/news/12959>
19. Стакан наполовину: Пуст или полон? // Экономика и ТЭК России. – 20.12.2015. – Режим доступа: <http://www.tek-russia.com/news/article/2065/>
20. Фадеева А. «Роснефть» подсчитает потери от санкций // Ведомости. – М., 2015. – 3 авг., № 3886. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/08/03/603143-rosneft-hochet-vziskat-cherez-sud-poteri-ot-sanktsii>
21. ФГБУ «РЭА» Минэнерго России реализованы новые сервисы автоматизированной информационной системы «Технологии и проекты импортозамещения» / Пермский ЦНТИ – Пермь, 2016. – Режим доступа: http://www.permenti.ru/Doc/Press_relis_Integr.pdf
22. Экспорт российских вооружений в 2014 году составил 15,5 миллиардов долларов // BMPD. livejournal. Россия. Военно-техническое сотрудничество. – 26.05.2015. – Режим доступа: <http://bmpd.livejournal.com/1316458.html>
23. Aalto P., Forsberg T. The structuration of Russian's geo-economy under economic sanctions // Asia Europe journal. – Berlin: Springer Verlag, 2015. – Vol. 13. – 18 p. – Mode of access: <http://link.springer.com/article/10.1007/s10308-015-0446-6/fulltext.html>
24. Bond I., Odendahl Ch., Rankin J. Frozen: The politics and economics of sanctions against Russia / Policy brief. Centre for European reforms. – L., 2015. – March. 16. – 23 p. – Mode of access: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2015/frozen_sanctions-10787.pdf
25. Еххон потеряла из-за санкций в отношении совместных с «Роснефтью» проектов до 1 млрд долларов // ТАСС. – 26.02.2015. – Режим доступа: <http://tass.ru/ekonomika/1794231>
26. Weafer Ch. How much have sanctions really hurt Russia? // The Moscow times. – 07.07.2015. – Mode of access: <http://www.themoscowtimes.com/opinion/article/how-much-have-sanctions-really-hurt-russia/525228.html>

Е.А. Пехтерева
ВЛИЯНИЕ САНКЦИЙ
НА БАНКОВСКИЙ СЕКТОР РОССИИ
(Научно-аналитический обзор)

Рассматривается влияние западных санкций на состояние банковского сектора России. Анализируются попытки Центрального банка России контролировать развитие ситуации и поддерживать отечественный банковский сектор.

Ключевые слова: финансовый сектор России; политические риски; ключевая ставка; докапитализация; государственные банки.

В 2014 г. в отношении ряда российских банков и компаний со стороны Европейского союза, США и ряда других стран были введены санкции. Пакеты санкций ЕС и США тесно скоординированы и поэтому их основные положения практически совпадают. Санкции условно разделены на три группы. Первую группу составляют так называемые секторальные санкции (SSI – sectoral sanctions identifications по классификации США). Банкам и компаниям, попавшим в этот список, серьезно ограничен выход на рынки капиталов США и Европы, но они могут осуществлять свои платежи и платежи своих клиентов. Теоретически их деятельности ничего не угрожает, но они вынуждены теперь перейти на внутренние источники финансирования. Эти санкции направлены прежде всего против российских государственных банков и включают запрет на выпуск, покупку и торговлю на международных рынках акциями и другими финансовыми инструментами денежного рынка сроком обращения свыше 90 дней, выпущенными после августа 2014 г. (ЕС) и после 16 или 29 июля 2014 г. (США).

Санкции ЕС касаются Сбербанка; группы «ВТБ», включая «Банк Москвы»; «Газпромбанка»; Внешэкономбанка (ВЭБ); «Россельхоз-

банка»; дочерних банков с долевым участием данных материнских организаций более 50%, за исключением европейских дочерних банков. При этом обязательства, заключенные до 1 августа 2014 г., действительны.

В списке США Сбербанк вначале отсутствовал, однако в него были включены «СМП-Банк»; «Собинбанк»; «Инвесткапитал-банк» и «Банк Россия». Для банков в списке все операции с долларами США и операции, в которых могут присутствовать участники из США, в частности дочерние отделения американских банков, запрещены. Однако американским банкам разрешалось оказывать корреспондентские и клиринговые услуги российским банкам из санкционного списка, поэтому речь не шла о полной финансовой блокаде этих банков со стороны США, как это было в случае с Ираном.

В сентябре 2014 г. США и Евросоюз ужесточили санкции против российского финансового сектора: введен запрет на прямое или не прямое участие европейских компаний или банков в соглашениях о предоставлении вышеназванным российским банкам новых займов или кредитов на срок, превышающий 30 дней. Кроме того, США включили в санкционный список Сбербанк. Таким образом, у банков, входящих в этот список, остался доступ только к очень короткому финансированию. США ввели также запрет на проведение всех транзакций с новыми акциями, собственностью и долями в собственности этих банков.

В результате действий США и ЕС около половины баланса банковского сектора России оказалось под действием санкций.

Вторая группа санкций – так называемый список SDN (*specially designated nationals*) запрещает проводить валютные платежи в пользу или от имени этих банков или компаний. Под такие очень жесткие ограничения попали несколько российских частных банков, владельцы которых подверглись персональным санкциям, и несколько компаний, в основном из оборонного сектора. По сути, попавшие в этот список банки и компании должны менять географию своего бизнеса, так как больше не могут участвовать в трансграничных операциях.

Серьезную проблему для отечественного финансового сектора представляют так называемые мягкие санкции, которые не объявлены официально, но ощутимо влияют на условия ведения бизнеса российскими банками. Так, эти санкции, например, предписывают изменить процедуры контроля технического оформления сделок (комплаенс) в отношении российских банков. После

введения санкций с июля 2014 г. международные банки при осуществлении операций должны проверять, не связаны ли платежи в пользу российских контрагентов с финансированием компаний или банков из санкционных списков. За задержку платежей из-за всех проверок банк, проводящий платеж, не несет материальной ответственности, но если он осуществит платеж в пользу попавших под санкции банка или компании, то может быть подвергнут значительным штрафам со стороны международных регуляторов. (Недавно французский банк BNP Paribas был вынужден заплатить властям США штраф в размере 9 млрд долл. за нарушение режима санкций против Кубы, Судана и Ирана в 2004–2012 гг.) [Орлова Н.В., 2015].

Удлинение сроков исполнения платежей стало заметным негативным следствием санкций для всех российских банков и компаний, вовлеченных в международные расчеты. Теперь перевод средств может занимать от 2 до 6 банковских дней, хотя до введения санкций не превышал 1–2 дня. При выплате процентов по кредиту или других долговых платежах увеличение сроков перевода средств может вызвать технический дефолт заемщика или эмитента. Платеж исполняется, но возникают так называемые репутационные риски, связанные с несвоевременным исполнением обязательств, что может увеличить стоимость заимствований и ухудшить условия ведения бизнеса для российских компаний и банков.

Кроме того, иностранные инвесторы стали обращать серьезное внимание на структуру кредитного портфеля российских банков и объем кредитной зависимости банка от компаний из санкционного списка, хотя раньше они интересовались в основном степенью концентрации кредитных рисков на аффилированных заемщиках. Это вынуждает отечественные банки менять свою кредитную стратегию, чтобы подстраиваться под запросы иностранных инвесторов.

Санкции против России создают определенные политические риски для дочерних банков иностранных банков, работающих в России. В случае усиления санкций они опасаются остаться без доступа к материнскому финансированию. Зарубежные банки, которые не накопили значительного кредитного портфеля в России, дождавшись погашения ранее выданных кредитов, постепенно снижают свое присутствие на российском рынке капитала. Так, «Райффайзенбанк» закрыл ряд кредитных программ и сократил количество отделений на территории России. Bank of Cyprus рассматривает вопрос о продаже дочернего банка в России, регио-

нальную сеть сокращает «Нордеа Банк», который входит в скандинавскую группу Nordea.

Банки, кредитный портфель которых в России достаточно велик, решаются на рефинансирование накопленных кредитов, но не стремятся увеличивать объем кредитования российских эмитентов. Это еще больше сокращает возможность заимствований для российских банков и компаний. Однако банки, обладающие заметной рыночной долей, не смогут полностью от нее отказаться и стараются сохранить бизнес в России. Действие санкций почти сразу повлияло на работу отечественного межбанковского внутреннего валютного рынка.

Поскольку многим российским банкам был отрезан доступ к рынку валютных кредитов на срок свыше 30 дней, в условиях необходимости производить выплаты по внешнему долгу на российском рынке образовался дефицит долларовой ликвидности. Долларовый оборот на валютном межбанковском рынке до введения санкций составлял 1–2 млрд долл., а после введения санкций сократился до 100 млн долл. в день. Многие компании начали аккумулировать валютные депозиты в банках, чтобы накопить средства для расчетов по внешнему долгу, а также заработать на падении курса рубля. Положение на валютном рынке усугубилось сокращением валютных поступлений от продажи нефти, цена на которую резко понизилась. Нехватка долларовой наличности привела к тому, что валютный курс рубля в сентябре – октябре 2014 г. начал быстро падать. Валютные интервенции ЦБ не остановили этот процесс и привели лишь к сокращению его валютных запасов. Для того чтобы снизить давление на рубль, погасить ажиотажный спрос на валюту, ЦБ России повысил ключевую ставку.

Повышение ставок также стало важным следствием введения санкций против российских банков и компаний. В 2014 г. уровень ключевой ставки ЦБ РФ вырос в 3 раза с 5,5% в начале года до 9,5% на конец октября 2014 г, достигнув уровня в 17% к середине декабря 2014 г. Это привело к существенному ограничению доступа к краткосрочному кредитованию, но спекулятивные операции, которые провоцировали рост курса доллара, удалось взять под контроль.

На фоне этих процессов компании, опасаясь ограничений, связанных с выходом на внешние рынки капитала, увеличили спрос на кредиты российских банков. Политика ЦБ и растущий спрос на заемные средства вызвали быстрый рост процентных ставок банков. Повышение ставок по кредитам банки тогда рассматривали как

способ ограничить рост кредитного портфеля, чтобы увеличить запас ликвидности. Значительный рост ставок по кредитам специалисты объясняют наличием у банков больших объемов просроченной задолженности (4–5% портфеля) и связанной с этим необходимостью ужесточать подход к управлению рисками [Орлова Н.В., 2015].

Ставки по депозитам увеличились незначительно, вероятно, из-за неустойчивости этого источника средств. Хотя более 80% розничных депозитов в России срочные, но по закону вкладчики могут изъять свои средства в любой момент. В периоды финансовых кризисов средства населения становятся источником значительных рисков из-за бегства вкладчиков. Так, например, после включения СМП-банка в санкционный список отток депозитов клиентов с его счетов фактически за один день составил 9 млрд руб. [Кобзева О., 2014].

Ослабление курса рубля в 2014 г. вызвало отток депозитов из банков и конвертацию средств в доллары. С введением санкций население стало опасаться за сохранность своих валютных депозитов. Эти настроения подогревались слухами о возможном введении контроля над движением капитала. В целом по итогам 2014 г. банки недополучили порядка 1,5–2,0 трлн руб. в виде депозитов [Орлова Н.В., 2015].

В условиях ограниченного доступа на международный рынок капиталов и резкого оттока капиталов из страны финансовый сектор оказался на грани дефолта¹. Многие заемщики банка не только не смогли вернуть, но и не смогли даже погасить процент по нему.

Для того чтобы поддержать отечественную банковскую систему и экономику в целом, 29 декабря 2014 г. был принят закон о докапитализации² финансовых учреждений на сумму в размере 1 трлн руб. (фактическая помощь банкам составит всего 830 млрд)³.

¹ Отток частного капитала из России за январь – сентябрь 2014 г. составил 85,2 млрд долл. (для сравнения: за тот же период 2013 г. 44,1 млрд долл. Отток капитала, по данным Банка России, происходил в основном за счет увеличения иностранных активов российских нефинансовых организаций и сокращения обязательств банков перед нерезидентами [Калиновский И, 2014].

² Докапитализация представляет собой процедуру внедрения средств в проблемные банки путем покупки государством привилегированных акций и прочих финансовых инструментов, соответствующих капиталу первого уровня.

³ Часть выделенных на докапитализацию средств получают корпорации с государственным участием (Объединенная авиастроительная корпорация, «Ленэнерго», Государственная транспортно-лизинговая компания) [«Личные деньги»: Докапитализация банков, 2015].

Министерство финансов выпустило на указанную сумму облигации федерального займа (ОФЗ). ОФЗ в соответствии с законом о бюджете внесены в капитал Агентства страхования вкладов (АСВ), которое, исходя из списка, утвержденного правительством, вносит эти бумаги в капитал банков или выдает займы этими бумагами.

Так, через АСВ эти средства распределяются между системно и социально значимыми банками на выполнение ими обязательств по погашению задолженностей перед вкладчиками, займов и облигационных долгов. Под залог ОФЗ банки смогут взять субординированные кредиты. Движение средств, выделенных на реабилитацию финансового сегмента, будет жестко контролироваться АСВ и Счетной палатой. В этих целях разработаны специальные жесткие формы отчетности. АСВ регулярно докладывает правительству об исполнении банками принятых на себя обязательств.

Правительство России уже практиковало данную схему поддержки финансовой системы государства в 2008 г., что позволило избежать банкротства многих кредитных организаций, паники на финансовом рынке и сохранить банковскую систему в рабочем состоянии.

Специалисты подчеркивают, что докапитализация – это не просто компенсация государством невозвращенных кредитов с целью удержать ликвидность финансовой организации на высоком уровне. Прогнозируется, что после полной реализации закона общая сумма банковского капитала страны увеличится не менее чем на 13%, а общий размер кредитования – на 15–20%. Все доходы банков от ОФЗ будут перенаправляться в федеральный бюджет.

Список банков, которым государство оказывает помощь, был составлен АСВ и утвержден правительством. Основным критерием выбора является готовность банка существенно расширить кредитование реального экономического сектора в приоритетных для правительства направлениях, т.е. материальная поддержка банков имеет прямое целевое назначение. Так, банк-претендент на поддержку государства должен был на протяжении последних двух лет активно развивать кредитование реального сектора экономики, а в дальнейшем его рост должен составить не менее 12%. Кроме того, банки должны наращивать объемы ипотечного кредитования в размере не менее 1% в месяц, увеличить количество кредитов для малого и среднего бизнеса. Важно подчеркнуть, что финансовые институты обязаны увеличить свой капитал на 50% от размера полученных у АСВ средств, причем уже за счет средств своих акционеров или собственной прибыли.

Банк, участвующий в программе, также обязуется не увеличивать оплату труда своих сотрудников, сохранять вознаграждения членам правления и совету директоров на минимальном уровне в течение трех лет. Жесткая политика должна действовать и в отношении начисления дивидендов инвесторам. Известно, что по программе докапитализации «ВТБ» уже получил 307 млрд руб., «ВТБ24» – 65,8 млрд руб., «Банк Москвы» – 49 млрд руб. [Зеленская Т., 2015].

В сложившихся после введения санкций условиях в отечественном финансовом секторе остро встал вопрос о том, сможет ли Россия обслуживать свой внешний долг, который к апрелю 2014 г. составлял 716 млрд долл. Из них только 69 млрд приходилось на долю государства, а остальное составляла задолженность российских банков и компаний (соответственно 214 млрд и 433 млрд долл.). В 2014 г. российские эмитенты смогли рефинансировать 2/3 своих долгов и погасить их существенную долю. В 2015 г. Россия заплатила по долгам 102 млрд долл. основного долга и еще 24 млрд долл. процентов [Орлова Н.В., 2015].

К 2016 г. внешний долг России (государство, банки и компании) сократился с начала 2014 г. на 29% (с 729 млрд долл. на 1 января 2014 г. до 515 млрд долл. на 1 января 2016 г.). Снижение задолженности произошло вследствие того, что Россия справлялась с погашением текущих платежей, не увеличивая задолженность, так как государственные банки и многие крупные компании не имели возможности занимать на международных рынках капиталов. Если в 2013 г. российские эмитенты привлекли за счет еврооблигаций 46,4 млрд долл., то в 2014 г. только 10,4 млрд, а в 2015 чуть более 5 млрд долл., хотя зарубежные займы традиционно были важным источником пассивов для российских банков [Волкова О., 2016].

После кризиса 2008–2009 гг. относительная значимость зарубежных займов понизилась, однако и сегодня обязательства перед иностранными инвесторами составляют более 10% от совокупных банковских пассивов. В последние годы внешние займы стали все больше концентрироваться именно в госбанках, против которых сейчас действуют санкции. Если в конце 2008 г. на государственные банки приходилось около 40% зарубежных пассивов, то в 2014 г. их доля на рынке внешних займов российских банков превышала 60%. Намечившееся после 2008–2009 гг. возрастание значения государственных банков в отечественном банковском секторе уси-

лило негативный эффект санкций для российской финансовой системы [Хромов М., 2014].

Что касается государственных заимствований, то формально санкции напрямую не накладывают ограничения на размещение государственных облигаций России, но после введения санкций она на международный рынок капитала не выходила. В последний раз это было сделано в сентябре 2013 г., когда были размещены государственные облигации на сумму 6 млрд долл. с погашением в 2019, 2023 и 2043 гг. В 2014–2015 гг. российские власти справедливо решили, что в условиях кризиса и девальвации рубля инвесторы решались бы купить такие бумаги только с большим дисконтом, что делало всю операцию заведомо невыгодной для бюджета [WSJ узнала об отказе европейских банков..., 2016].

В 2016 г. ситуация несколько стабилизировалась, рыночная конъюнктура стала более благоприятной и Министерство финансов России решило этим воспользоваться. В российском бюджете на 2016 г. была заложена возможность привлечения валютных займов на сумму до 3 млрд долл. путем выпуска еврооблигаций.

Планируемый дефицит бюджета РФ в 2016 г. оценивается в 2,4 трлн руб., или около 30 млрд долл. при цене на нефть 50 долл. за баррель. При этом не известно, какими будут текущие доходы российского бюджета и каковы будут источники финансирования дефицита. Поскольку средняя цена нефти в первые месяцы 2016 г. была существенно ниже прогнозной, у специалистов есть сомнения по поводу получения запланированных доходов от приватизации [Соловьева О. Россия пытается..., 2016].

В феврале 2016 г. Россия направила заявки на организацию размещения государственных облигаций (евробондов) 25 иностранным банкам, среди которых были Barclays, BNP Paribas, Bank of America Merrill Lynch, Bank of China и др., а также трем российским банкам: «ВТБ Капиталу», «Газпромбанку», Sberbank CIB. Почти сразу стало известно, что администрация США не рекомендовала своим банкам участвовать в размещении российских бумаг, также звучали предупреждения о репутационных рисках для банков в случае их возврата к бизнесу с Россией. После таких предупреждений американские банки в той или иной форме отказались от участия в размещении российских евробондов, хотя вначале некоторые из них рассматривали такую возможность.

Крупные европейские банки (BNP Paribas, Credit Suisse Group AG, Deutsche Bank AG, HSBC и UBS Group AG) по рекомендации ЕС также отказались от размещения российских ценных бумаг. При

этом ЕС не запрещает банкам участвовать в подобных сделках, так как введенные в отношении России санкции напрямую не накладывают ограничения на размещение ее государственных облигаций европейскими банками. Однако в ЕС выразили опасение, что средства, вырученные в результате размещения евробондов, могли бы попасть в распоряжение компаний, внесенных в санкционные списки. Кроме того, европейские банки явно не захотели противоречить в этом вопросе США, которые неоднократно в последние годы накладывали миллиардные штрафы на европейские кредитные организации за нарушение санкционной политики, в том числе на BNP Paribas SA и HSBC Holdings PLC.

В такой обстановке некоторые специалисты советовали России совершить революцию на рынке евробондов и продать свои облигации иностранным инвесторам напрямую, минуя банки-посредники, которым США и ЕС запрещают вести дела с Россией. С такой идеей выступали аналитики, которые считают нынешнюю схему размещения бумаг устаревшей. По их мнению, Россия – или любой другой заемщик – теоретически могла бы попросту обойти посредников и продать свои ценные бумаги напрямую. До сих пор и правительства, и компании продают международные облигации по правилам, действующим с 1963 г. и применимым в случае первичного размещения акций новых на фондовом рынке компаний, о состоянии и качестве бумаг которых информации может быть немного. Но в случае с евробондами инвесторы могут получить всю необходимую информацию в открытом доступе. Поэтому, считают специалисты Bloomberg, уже совсем не обязательно действовать через инвестиционные банки. При этом на рынке существует огромный спрос на российские бумаги, поскольку иностранные инвесторы знают Россию как качественного и понятного заемщика. Хотя сегодня рейтинги многих стран выше российских, уровень доверия к платежеспособности России выше, чем к ним.

При этом некоторые специалисты, советовавшие России обойтись без посредников, не в полной мере учитывают специфику размещения облигаций. Инвестиционные банки нанимают не только для коммерческой презентации евробондов. Перед тем как инвестбанк начинает сбор заявок на размещение облигаций, он проводит детальный анализ рынка, оценивает перспективы размещения и предлагает оптимальную ставку, по которой можно привлечь средства. К тому же уже после размещения инвестиционный банк поддерживает ликвидность бумаг на рынке. Отказ от финансовых посредников возможен лишь в случае крайне сложной

ситуации, когда стране нужны деньги, а все известные мировые инвестиционные банки откажутся от размещения [Соловьева О. России советуют..., 2016].

Несмотря на все трудности, сделка состоялась и 23 мая 2016 г. Россия объявила о размещении на международном рынке еврооблигаций.

Специалисты обращают внимание на то, что условия нового выпуска содержат три особых положения, обусловленных санкциями. Во-первых, обслуживать бумаги будет Национальный расчетный депозитарий (НРД) – отечественный центральный депозитарий, поскольку европейские клиринговые системы Euroclear и Clearstream отказались участвовать в размещении российских облигаций.

Во-вторых, предусматривается возможность выплат инвесторам не в долларах, а в других валютах. Иностранные банки просили не номинировать бумаги в долларах, поскольку долларové платежи могут быть заблокированы из-за санкций.

В-третьих, Россия обязалась не использовать поступления от выпуска суверенных бумаг на поддержку банков или компаний, подвергнутых санкциям США или Евросоюза. На этом условии настаивали банки, участвовавшие в переговорах по организации выпуска [Кошкарров А., Ткачев И., 2016].

Специалисты считают, что факт возвращения России на международные рынки капитала явился знаковым событием по политическим причинам. Это размещение изначально было продиктовано не столько потребностью в заемных средствах, сколько задачей обозначить присутствие России на международном рынке капитала. Когда страна долгое время не выпускает евробондов, финансовые рынки лишаются ориентира по доходности для долговых инструментов коммерческого сектора этой страны. В результате национальному бизнесу трудно привлекать средства на международном рынке. Выходя сегодня на международный финансовый рынок Россия хотела не только оценить возможности привлечения капиталов на внешнем рынке в условиях санкций, но и показать своим западным партнерам готовность к сотрудничеству [Рушайло П., Бадмаева И., 2016].

Объем размещения составил 1,75 млрд долл. на 10 лет (заявки – 7 млрд долл.). Большую часть выпуска, 1,3 млрд долл., выкупили иностранные инвесторы из США, Европы и Азии. Доходность облигаций составила 4,75% годовых. Предыдущий выпуск, в сентябре 2013 г., составил 7 млрд долл.

Изначально высокий интерес к новому выпуску проявляли российские инвесторы. Аналитики при этом опасались того, что, если существенную часть евробондов выкупят отечественные инвесторы, это окажет давление на курс рубля в сторону его понижения¹. Иностранных инвесторов, особенно из США и Европы, останавливали не только санкции, но и то, что согласно проспекту ценных бумаг, расчеты должен осуществлять НРД. Для зарубежных инвесторов важны вопросы регистрации прав собственности и транзакционные издержки, которые будут выше при расчетах только через НРД.

По мнению специалистов, с учетом такого объема спроса внешние заимствования Минфина на этот год могли быть полностью использованы. Но не исключено, что Минфин не ставил перед собой задачу привлечения большого объема средств, а главным было провести образцовое размещение, в котором участвовало бы много иностранных инвесторов. Так как иностранные инвесторы не выкупили весь объем размещения, его сократили за счет российских инвесторов, отмечают эксперты. В результате нереализованный объем спроса может уйти на вторичный рынок [Гайдаев В., Ладыгин Д., 2016; Кошкарров А. Аналитики предсказали..., 2016].

По итогам размещения евробондов в Министерстве финансов отметили, что спрос со стороны иностранных инвесторов свидетельствует о высоком уровне доверия к России как эмитенту, а также к российской инфраструктуре финансового рынка. В дальнейшем планируется более активно использовать именно собственную инфраструктуру для размещения отечественных ценных бумаг [В Минфине остались довольны..., 2016].

Многие российские специалисты в целом оптимистично оценивают перспективы развития отечественного банковского сектора [Королева А., 2016; Титова Ю., 2016]. Вместе с тем авторитетное рейтинговое агентство S&P прогнозирует ухудшение качества активов банков в 2016 г., рост числа плохих займов и дальнейшее замедление темпов кредитования. В агентстве считают, что слабый рубль и низкие цены на нефть по-прежнему будут оказывать негативное влияние на финансовые показатели российских банков в 2016 г., в частности, на показатели капитализации. По оценкам агентства, в 2016 г. до 25% кредитов, выданных банками, попадут

¹ По оценке главного экономиста по России и СНГ «Ренессанс Капитала» О. Кузмина, приток или вывод из страны суммы около 5 млрд долл. может изменить курс доллара на 1 руб. [Кошкарров А. Аналитики предсказали..., 2016].

в категорию «проблемных» (включая просроченные более чем на 90 дней и реструктурированные кредиты). Это приведет к снижению финансовых показателей банков, и в лучшем случае банковский сектор будет безубыточным. В наиболее опасной ситуации находится розничный сектор, который, по прогнозам S&P, может понести убытки по итогам 2016 г. [Кошкарров А. S&P предсказал., 2016].

При этом за январь – февраль 2016 г. российские банки получили прибыль в 360 млрд руб., что более чем в 7 раз превышает прибыль за первые 6 месяцев 2015 г. – 51 млрд руб. (в 2013 г. прибыль банковского сектора составила 994 млрд руб., в 2014 г. – 589 млрд руб., в 2015 г. – всего 192 млрд руб.). По мнению специалистов ЦБ РФ, это произошло благодаря сбалансированной процентной политике и стабилизации качества кредитного портфеля банков, что обусловило замедление прироста резервов на возможные потери.

Таким образом, практика показала, что антироссийские санкции, хотя и оказали ощутимое негативное влияние на отечественный банковский сектор, не привели к краху банковского сектора и даже дали толчок к его развитию, например к созданию российской платежной системы «Мир».

Список литературы

1. Брыткова А., Хасанова С. Приключения иностранных банков в России // Банки.ру. – 06.04.2015. – Режим доступа: <http://www.banki.ru/news/daytheme/?id=7885305>
2. В Минфине остались довольны размещением евробондов // РБК. – 24.05.2016. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreenews/5744b5dd9a794767a2fde0f2>
3. Волкова О. Счет на миллиарды: Что произошло с экономикой за два года санкций // РБК. – 20.03.2016. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/economics/20/03/2016/56eeb0869a794763d60f8dfb>
4. Гайдаев В., Ладыгин Д. Российских инвесторов оставили на вторичный рынок // Коммерсантъ. – М., 2016. – № 90, 25 мая. – С. 8. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2995663>
5. Зеленская Т. Что такое докапитализация? // FB – каталог полезной информации. – 04.04.2015. – Режим доступа: <http://fb.ru/article/177408/chto-takoe-dokapitalizatsiya-dokapitalizatsiya-kreditnyih-organizatsiy>
6. Калиновский И. Банки держат удар // Эксперт. – 21.10.2014. – Режим доступа: <http://expert.ru/2014/10/21/banki-derzhat-udar/>

7. Калюков Е. Прибыль российских банков выросла в семь раз // РБК. – 13.07.2016. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/finances/13/07/2016/57865beb9a7947b948b17d79>
8. Кобзева О. ПОВТОР – США ввели санкции против СМП-банка, Инвесткапиталбанка и Собинбанка // РБК. – 29.04.2014. – Режим доступа: <http://ru.reuters.com/article/idRUL6N0NK5K420140429?pageNumber=1&virtualBrandChannel=0>
9. Королева А. Банки первыми вышли из кризиса // Expert online. – 22.04.2016. – Режим доступа: <http://expert.ru/2016/03/22/banki-chuvstvuyut-sebya-prekrasno/>
10. Кошкарров А. Аналитики предсказали ослабление рубля после размещения евробондов // РБК. – 24.05.2016. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/finances/24/05/2016/574451269a7947529a52cf02>
11. Кошкарров А., Ткачев И. Пять вопросов о российских евробондах // РБК. – 24.05.2016. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/newspaper/2016/05/24/5742ea239a79472b4fe10e54>
12. Кошкарров А. S&P предсказал розничным банкам проблемы в 2016 году // РБК. – 17.03.2016. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/finances/17/03/2016/56eac5579a79473ecc14c2c3>
13. «Личные деньги»: Докапитализация банков // Вести. – 22.07.2015. – Режим доступа: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=2689149>
14. Орлова Н.В. Финансовые санкции против России: Влияние на экономику и экономическую политику // Экономический портал. – Режим доступа: <http://institutiones.com/general/2502-finansovye-sankcii-protiv-rossii.html>
15. Почти 300 российским банкам требуется докапитализация // РИА рейтинг. – 06.08.2014. – Режим доступа: http://riarating.ru/banks_rankings/20140806/610625490.html
16. Рушайло П., Бадмаева И. Эксперты объяснили решение России вернуться на международный долговой рынок // Московский комсомолец. – 23.05.2016. – Режим доступа: <http://www.mk.ru/economics/2016/05/23/ekspertry-obyasnili-reshenie-rossii-vernutsya-na-mezhdunarodnyy-dolgovoy-rynok.html>
17. Соловьева О. России советуют начать революцию на долговом рынке // НГ. – 13.03.2015. – Режим доступа: http://www.ng.ru/economics/2016-05-13/1_dolgi.html
18. Соловьева О. Россия пытается преодолеть финансовую блокаду // НГ. – 16.03.2016. – Режим доступа: http://www.ng.ru/economics/2016-03-16/4_blocade.html
19. Титова Ю. ЦБ заметил наступление «ранней весны» в банковском секторе // РБК. – 20.05.2016. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/finances/20/05/2016/573ee79b9a7947566933dc06>
20. Хромов М. Российские банки: Санкции внешние и внутренние // ТПП-информ. – 01.08.2014. – Режим доступа: <http://old.tpp-inform.ru/corpanalitic/8922.html>
21. WSJ узнала об отказе европейских банков размещать российские госбумаги // РБК. – 23.03.2016. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/finances/23/03/2016/56f2d3cc9a79471d3f177a67>

Б.Г. Ивановский

**ОЦЕНКИ ВЛИЯНИЯ САКЦИЙ НА ЭКОНОМИКУ РОССИИ
И ПРОБЛЕМЫ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ
(Реферативный обзор)**

В обзоре представлены оценки и мнения специалистов по вопросу преодоления негативных последствий антироссийских санкций. Основное внимание уделяется перспективам импортозамещения.

Ключевые слова: экономика России; санкции; импортозамещение; торговое эмбарго.

Одной из целей антироссийских санкций было и остается ограничение передачи передовых технологий и поступления капиталов в страну с тем, чтобы ослабить ее экономику, создать социальное напряжение в обществе, вызвать волну возмущения в обществе и ослабить существующую власть. Как отмечал в ноябре 2014 г. С. Лавров в одном из своих интервью, раньше санкции вводились преимущественно точно, «...чтобы не наносить вреда социальной сфере, а сейчас лидеры западных стран заявляют: надо санкции сделать такими, чтобы они разрушали экономику и поднимали народные протесты»¹.

Многие российские экономисты оценивали влияние санкций на отечественную экономику, используя различные методики. Так, члены Экономической экспертной группы Экономического совета при Президенте РФ Е. Гурвич и И. Прилепский оценивали влияние ограничений доступа к заемным средствам на международных

¹ Лавров С. Запад, вводя санкции против России, ставит целью сменить режим // РИА. Новости. – 22.11.2014. – Режим доступа: <http://ria.ru/politics/20141122/1034609544.html#ixzz4DRB7SJ2K>

рынках капитала для двух сценариев (при цене на нефть 100 и 50 долл. за баррель). Они показали, что эффект от санкций усиливается с падением цен на нефть, поскольку падают доходы от экспорта, растут потери капитала, как доли ВВП. «В результате, при низких ценах на нефть, в сценарии с санкциями инвестиции в основной капитал в среднем за 2014–2017 гг. оказываются на 3,5% ниже по сравнению со сценарием без санкций, а оборот розничной торговли на 2,6% ниже» [Гурвич Е., Прилепский И. Влияние финансовых санкций на экономику России..., 2016]. Чистый отток капитала, спровоцированный санкциями, авторы оценивают в 58 млрд долл. в 2014 г. и 160–170 млрд долл. за период 2014–2017 гг.

По оценкам ряда экспертов Россия уже потеряла от санкций в 2016 г. 25 млрд евро или 1,5% ВВП и 75 млрд евро или 4,5% ВВП в 2015 г. Итого Россия за два года, в соответствии с этими расчетами, потеряла около 100 млрд евро, ЕС – до 90 млрд евро. В среднесрочной перспективе, согласно прогнозам МВФ, накопленные потери экономики составят 9% ВВП, в том числе из-за замедления роста производительности [Последствия введенных санкций..., 2015, с. 2; Дворкович А., 2016; Волкова О. Счет на миллиарды..., 2016].

Влияние санкций на сырьевую, добывающую, перерабатывающую промышленность и машиностроение имеет долгосрочный характер и может проявиться только спустя некоторое время. Российские компании сталкиваются, в основном, с проблемами, связанными с приобретением определенных технологий. Это касается нефте- и газодобычи, когда при разведке и бурении компании вынуждены прибегать к услугам иностранных партнеров. Технологические санкции на экономике пока не сказались: они были направлены на сокращение потенциала добычи трудноизвлекаемой нефти, а не против текущей добычи, которая находится на рекордном уровне. В 2015 г. Россия извлекла 534 млн т сырой нефти – максимум в постсоветской истории. Максимальный эффект, считают специалисты, произвели финансовые санкции: внешние рынки капитала для российских компаний по большей части закрылись, что ограничивает возможности инвестирования, а, следовательно, и импортозамещения в российской экономике. Одна из главных проблем России состоит в том, что вплоть до кризиса 2014 г. она использовала для финансирования средства, привлеченные на международных финансовых рынках. Следует отметить, что валютные резервы Центрального банка РФ сократились к концу 2015 г. до 459,9 млрд долл. против 509,6 млрд в начале 2015 г. Подобная негативная динамика возникает всего второй раз в истории России

с 1991 г. и впервые с конца 2009 г. [Влияние санкций на экономику России..., 2015]. В перспективе санкции могут оказать более серьезное негативное влияние.

Вместе с тем некоторые эксперты считают, что западные санкции почти не повлияли на российскую экономику. Ключевым фактором, из-за которого падает ВВП, остаются цены на нефть, говорится в обзоре Citigroup под названием «Россия не слишком озабочена санкциями». В нем отмечается, что на санкции приходится только 10% от наблюдаемого снижения объемов производства. Распространенное на Западе мнение, что санкции оказали существенное влияние на российский ВВП, вытекает главным образом из того, что их введение в начале и середине 2014 г. совпало с началом существенного замедления российской экономики. В третьем квартале 2014 г. российский ВВП впервые после кризиса 2008–2009 гг. показал отрицательные темпы роста. Однако именно в третьем квартале 2014 г. началось снижение цен на нефть, которое и стало ключевым фактором падения ВВП, отмечается в докладе Citigroup. «Цены на нефть остаются ключевым фактором, приводящим к падению ВВП, именно снижение цен на нефть объясняет около 90% сокращения производства», – говорится в докладе. По расчетам, снижение цен на нефть на 10 долл. за баррель приводит к сокращению российского ВВП на 0,8% [Шароян С., 2015].

Принимая во внимание все обстоятельства и экономическую ситуацию в стране и в мире и понимая, что санкции продлятся долго, руководство России решилось на ответные достаточно жесткие меры. В августе 2014 г. был на год ограничен импорт продовольственных товаров из стран, которые ввели антироссийские санкции: США, стран ЕС, Канады, Австралии и Норвегии. Летом 2015 г. эмбарго было продлено до 5 августа 2016 г. включительно, а затем в 2016 г. постановлением правительства эмбарго было продлено до конца 2017 г.¹

Восполнить необходимые товары на отечественном рынке было решено путем импорта из стран, не вводивших антироссийские санкции, и за счет импортозамещения.

Импортозамещение – уменьшение или прекращение импорта определенного товара посредством производства, выпуска в стране таких же или аналогичных товаров. Для замещения импорта нацио-

¹ Медведев поручил продлить продуктовое эмбарго // Российская газета. – 27.05.2015. – Режим доступа: <http://rg.ru/2016/05/27/medvedev-poruchil-prodlit-produktovoe-embargo-do-konca-2017-goda.html>

нальными товарами могут быть использованы таможенно-тарифное (пошлины) и нетарифное (квоты, лицензирование ввоза) регулирование, а также субсидирование производств внутри страны и прямой запрет на ввоз определенных товаров из-за границы. Механизм импортозамещения заключается в том, что снижение реального обменного курса приводит к относительному удорожанию импортных товаров, вследствие чего спрос смещается в сторону товаров отечественного производства.

Концепцию импортозамещения предложил в середине XX в. аргентинский экономист Р. Пребиш. Исходя из предпосылки, что цены на товары с высокой добавленной стоимостью производятся в основном в развитых странах, поставляются в их бывшие колонии и растут быстрее, чем цены на сырье, он сделал вывод, что тем самым богатые страны становятся еще богаче, а бедные еще беднее. В целях преодоления этого порочного круга Р. Пребиш разработал план развития промышленности Аргентины на основе концепции импортозамещения, согласно которой национальные производители получили привилегии и льготы: долгосрочные, дешевые кредиты, протекционистские импортные квоты. Были также введены валютный контроль и фиксированный обменный курс, созданы государственные монополии в железнодорожном транспорте, нефтегазовой промышленности, электроэнергетике, связи [Казначеев П., 2015]. Однако после 25 лет следования советам Пребиша Аргентина оказалась в состоянии глубокого экономического и политического кризиса. Неудачным был и опыт применения концепции Р. Пребиша также в Бразилии и Мексике [Казначеев П., 2015; Артемов С., 2016]. Многие авторы объяснили это потерей преимущества страны от специализации и международной торговли. Протекционистская политика и увеличение доли государственной собственности уменьшили стимулы предпринимательского риска, что привело к снижению эффективности и дефициту [Елецкий Н.Д., Столбовская А.Г., 2015].

Следует отметить, что реализовать концепцию импортозамещения в этих странах не позволили неэффективная экономическая политика, отсутствие собственных современных технологий, нехватка финансовых средств и научной базы для их разработки и отсутствие финансовой возможности для реализации амбициозных проектов в рамках необходимой в этих странах структурной перестройки. Кредиты МВФ этим странам направлялись в развитие сырьевых отраслей в интересах бывших метрополий и способствовали наращиванию задолженности, что и привело в итоге к жесто-

чайшему кризису задолженности в 1980-х годах в странах Латинской Америки.

Однако известен и положительный опыт преодоления зависимости от импорта промышленных изделий в Японии, Южной Корее, Тайване, Гонконге и Сингапуре. Защита внутреннего рынка в этих странах началась с протекционистских мер – введения высоких таможенных барьеров. В отличие от стран Латинской Америки здесь отказались от государственной поддержки неконкурентоспособных отраслей, направив госсубсидии на развитие секторов и компаний, которые уверенно действовали на внешнем рынке и имели хорошие перспективы для наращивания экспорта. В настоящее время по уровню доходов и качеству жизни жители этих стран входят в первые 20 стран всего мира.

Специалисты считают, что положительным примером реализации политики импортозамещения может служить Белоруссия. Эта политика начала осуществляться в Белоруссии в 2010 г. По данным Министерства экономики страны, в 2015 г. в рамках одобренной правительством программы было произведено импортозамещающей продукции на сумму в 377 млн долл. США, а в 2016 г. этот показатель планируют увеличить в 5 раз¹.

В России концепция импортозамещения стала особенно актуальной в связи с потребностью реагировать на санкции и реальной угрозой оказаться отрезанными от поставок жизненно важных для России технологий и оборудования. Серьезные попытки реализовать эту концепцию были предприняты еще в конце 1990-х годов в связи с девальвацией рубля. Объем импорта в 1998 г. сократился на 20% (до 74 млрд долл.), в 1999 г. – еще на 28% (до 53 млрд долл.). Возросший после кризиса спрос на отечественную продукцию был достаточно легко удовлетворен за счет ранее незагруженных производственных мощностей. Это положительно сказалось на ряде отраслей обрабатывающей промышленности в 1999–2000 гг. В последующие годы процесс импортозамещения развивался более медленными темпами. В период экономического кризиса 2008–2009 гг. курс рубля значительно снизился, что придало новый импульс процессу импортозамещения, которое в те годы коснулось отдельных видов пищевой продукции (например, сахара, мяса, подсолнечного масла), а также автомобилей [Елецкий Н.Д., Столбовская А.Г., 2015].

¹ Государственная политика в области импортозамещения. – Режим доступа: <http://www.ctv.by/taxonomy/term/1117/all>

Специалисты отмечают, что задача импортозамещения для России всегда тесно связана с рисками сырьевого экспорта, ставящими под угрозу жизненно важный импорт. Имеется в виду то, что технологические инновации, внедряемые по всему миру, способны существенно снизить потребность внешних партнеров России в закупке энергоносителей и сырья. Исходя из этого у экспертов и руководства страны сформировалось понимание того, что полномасштабная и форсированная диверсификация экономики жизненно необходима. Однако реализация политики импортозамещения в России, считает А. Рубцов, руководитель Центра анализа идеологических процессов Института философии РАН, зачастую тормозится различного рода административными или организационными барьерами, нацеленными на перераспределение ресурсов, а не на развитие производственного процесса. Поэтому импортозамещение, по его мнению, должно начинаться не с раздачи денег и преференций, а с соответствующих институциональных реформ [Рубцов А., 2014].

Опора на внутренние силы позволит, как полагает правительство, одновременно поддержать рентораспределительные сети, обеспечивающие политическую стабильность, и экономический рост. Однако, пишет политолог К. Рогов, антикризисные экономические направления, которые правительство готово обсуждать в рамках идеи опоры на собственные силы, кроме импортозамещения включают вложения в инфраструктуру. При этом, если политика импортозамещения не требует значительных изменений в структуре затрат, то инфраструктурное строительство, финансируемое в основном государством, является крайне коррумпированной, по мнению К. Рогова, сферой, и одним из «основных механизмов приватизации бюджетных средств группами частных интересов». Отсюда следует, что стратегия, ориентирующая развитие экономики на собственные силы, является ошибочной [Рогов К., 2016].

Иной позиции придерживается Р. Гринберг, научный руководитель Института экономики РАН. Выход из тяжелой экономической ситуации, сложившейся в России, он видит, прежде всего, в увеличении государственных инвестиций в так называемые мегапроекты. Вкладывать средства, по его мнению, надо туда, где Россия не конкурирует с остальным миром, например, в высокоскоростные железные дороги, массовое жилищное строительство. Страна не может сейчас конкурировать с Китаем по потребительским товарам и с Европой по инвестиционным товарам. Инфраструктурные мегапроекты всегда сопряжены с огромным числом мультипли-

кативных эффектов по многим отраслям и способны «стягивать» разрозненные пространства России. По мнению Р. Гринберга, это «единственная альтернатива примитивизации экономики» [Гринберг Р., 2016].

Как считает российский экономист и политический деятель В. Иноземцев, импортозамещение имеет экономический смысл только в случае, если при этом формируются качественно новые отрасли и повышается эффективность производства, а не реанимируются предприятия, которые давно «дышат на ладан». Он считает ошибочным стремление к поддержанию высоких темпов роста экономики, нуждающейся в структурной перестройке. По его мнению, нет смысла вкладывать огромные средства в инфраструктурные проекты, которые никогда не окупятся и будут требовать больших вложений на поддержание их в рабочем состоянии. При этом гигантские компании зачастую стремятся сосредоточивать одновременно все процессы производства в своих руках, что является ошибочным. Выстраивая процесс импортозамещения, крупным компаниям следует избегать излишней масштабности в своей деятельности, поскольку это увеличивает возможность дополнительных рисков. Импортозамещение и другие экстренные меры должны помогать преодолевать кризис, а не оттягивать его, считает В. Иноземцев [Иноземцев В., 2015].

Министерство экономики России определило 18 приоритетных отраслей для импортозамещения. Среди них наиболее перспективными по мнению специалистов являются: станкостроение (доля импорта – более 90%), тяжелое машиностроение (импортируется 60–80%), легкая промышленность (70–90%), электронная промышленность (80–90% импорта), фармацевтическая, медицинская промышленность (70–80%), а также машиностроение для пищевой промышленности (60–80%). К 2020 г. доля импорта промышленной продукции должна сократиться с 50% до 39%. По заявлениям министра финансов РФ А. Силуанова, до 2017 г. на реализацию программ импортозамещения из госбюджета будет выделено 38 млрд руб. Этому направлению правительство уделяет особое внимание. По словам А. Силуанова, это позволит создать собственную базу для замещения ключевой продукции для оборонно-промышленного комплекса и других секторов промышленности. При этом на поддержку экспорта планируется выделить 44 млрд руб., которые будут направлены на субсидирование процентных ставок и гарантий по экспорту. Особо министр подчеркнул, что речь идет о продвижении несырьевого экспорта. За реализацией планов по импор-

тозамещению будет следить специально созданная правительственная комиссия¹. По мнению некоторых экспертов, программа будет успешной, если в 18 выбранных приоритетных секторах будет создана конкурентная среда. Только в этом случае качество продукции будет соответствовать мировым стандартам [Артемов С., 2016].

В России есть уже примеры успешного импортозамещения. Так, в Калужской области создан автомобильный кластер и размещены сборочные производства Volkswagen, Volvo и Peugeot-Citroen. Сборочные цеха ведущих мировых автопроизводителей есть и в других регионах страны. Процесс импортозамещения в России, по мнению специалистов, имеет хорошие шансы на успех, поскольку, во-первых, у российских предприятий нет проблем с доступом к необходимому сырью; во-вторых, производственные издержки при открытии производства в РФ во многих случаях будут ниже, чем за рубежом, за счет более дешевой рабочей силы и некоторых природных ресурсов; в-третьих, Россия обладает реальным технологическим потенциалом, который пока реализуется преимущественно в сфере ВПК, но который можно использовать и в гражданских отраслях [Елецкий Н.Д., Столбовская А.Г., 2015].

В. Иноземцев считает, что успешнее всего импортозамещение можно осуществить в аграрном секторе. В настоящее время зависимость России от импорта сельскохозяйственной продукции составляет в целом около 30%. Для того чтобы изменить эту ситуацию, автор предлагает ввести программу, похожую на программы поддержки европейских и американских фермеров. Государство в этом случае не субсидирует лизинг и кредиты, а выкупает готовую продукцию по ценам выше рыночных, а затем продает ее перерабатывающим компаниям по субсидируемой цене. Это потребует серьезных финансовых затрат, но имея гарантированный сбыт по выгодной цене аграрные производители будут располагать средствами для расширения производства. Сложность, однако, состоит в том, что такая политика должна быть ориентирована на 5–10 лет. Но если российское эмбарго вскоре отменят, рынок будет наполнен продукцией из-за рубежа и отечественные производители не выдержат конкуренции и не станут развивать новые производства.

В. Иноземцев считает целесообразным приглашать в аграрную сферу иностранных инвесторов. Для подкрепления своей идеи он приводит следующие данные: в Калининградской области в на-

¹ Силуанов: Правительство РФ направит 38 млрд руб. в 2015–2017 гг. на импортозамещение // ТАСС – Режим доступа: <http://tass.ru/ekonomika/1529290>

стоящее время обрабатывается всего 12% земель. Поэтому можно продавать большие земельные наделы гражданам Польши и Литвы, например, с тем, чтобы они выращивали овощи и мясо на месте, применяя известные им технологии и посевной материал, и наладили бы выпуск продукции в России [Иноземцев В., 2015].

Довольно успешно может развиваться импортозамещение в сфере производства программных продуктов. По данным Министерства экономики, в 2015 г. объем закупок ПО государственными органами составил 93,9 млрд руб., из которых 77% пришлось на импортное программное обеспечение (ПО).

С 1 января 2016 г. были запрещены закупки иностранных программ государственными организациями, если имеется аналогичная отечественная программная продукция, включенная в реестр отечественного ПО. Реестр по адресу reestr.minsvyaz.ru на 8 апреля 2016 г. включает более трехсот программных продуктов. В состав экспертного совета по включению ПО в реестр входят не только представители IT-компаний, но и специалисты из федеральных органов исполнительной власти, институтов инновационного развития, ассоциаций российских разработчиков ПО¹.

В конце января 2016 г. В. Путин поручил подготовить предложения по дальнейшей проработке запретительных мер в сфере программного обеспечения. В мае 2016 г. президенту был представлен доклад и проект закона, касающегося приоритета российского программного обеспечения и оборудования при осуществлении государственных закупок. В закон «Об информации» предлагается внести понятие «корпоративная информационная система» для госкорпораций и компаний с государственным участием. В этих системах предлагается запретить использование иностранного ПО и оборудования, если есть отечественные аналоги. При этом в государственных органах должен быть введен полный запрет на использование иностранных систем электронного документооборота. Ограничение на госзакупки предложено распространить не только на прямое приобретение ПО, но и на закупку работ, услуг по созданию, обслуживанию информационных систем, а также на аренду ПО.

К разработке государственных и муниципальных информационных систем предлагается допускать только российские компании. Идея полного запрета иностранного ПО в области документо-

¹ Коломыченко М. Нет «Ай Ти» в своем отечестве. – Режим доступа: http://kommersant.ru/doc/2961068?utm_source=kommersant&utm_medium=doc&utm_campaign=vrez

оборота в госорганах продиктована соображениями безопасности. В реестре отечественного ПО уже сейчас зарегистрировано около 350 продуктов по классу «системы управления процессами организации». Минэкономки предлагает провести аудит государственных и корпоративных информационных систем на предмет возможности импортозамещения их компонентов.

В части поддержки закупок российского оборудования Министерство экономики предлагает установить критерии происхождения вычислительной техники, серверного оборудования и телекоммуникационных систем. При наличии отечественных аналогов госорганам предлагается запретить закупки иностранной вычислительной техники, серверов и т.д. [Пушкарская А., Новый В., 2016; Коломыченко М., Пушкарская А. Импортозамещение и наказание..., 2016].

По итогам 2015 г. доля импорта в радиоэлектронной отрасли составила 80%. При этом импорт радиоэлектроники в 2015 г. сократился примерно на 20%, объем выручки российских организаций на этом рынке вырос на 13,5% в рублевом выражении. Несмотря на это, доля отечественных производителей на рынке радиоэлектроники за 2015 г. выросла лишь на один процентный пункт. Причина таких невысоких показателей в резком снижении курса рубля по отношению к доллару: стоимость импорта выросла в рублевом выражении настолько, что нивелировала большую часть положительного эффекта от импортозамещения.

План импортозамещения в радиоэлектронной отрасли содержит 173 проекта по созданию телекоммуникационного оборудования, вычислительной техники, специального технологического оборудования. Для их реализации на период до 2025 г. необходимо финансирование в размере 122,4 млрд руб., из которых 50,2 млрд руб. должны составить бюджетные средства, 51,9 млрд руб. – заемные средства и 20,3 млрд руб. – собственные средства компаний, создающих технику. В 2015 г. уже было реализовано 33 проекта из намеченных 173 [Коломыченко М., Скоробогатько Д. Девальвация идет..., 2016].

В настоящее время отечественные специалисты работают над созданием линейки отечественной вычислительной техники: ноутбука, аппаратной платформы для создания ПК в защищенном исполнении на базе отечественных микропроцессоров, контроллера высокоскоростной сети для суперкомпьютера отечественной разработки, планшета с повышенными требованиями к защите информации. Реализуется также ряд проектов по созданию телеком-

муникационного оборудования для маршрутизации интенсивных потоков трафика между корпоративными клиентами и провайдерами инфокоммуникационных сетей. Однако отрасль сталкивается с теми же проблемами, что и все остальные: девальвация рубля теоретически должна способствовать наращиванию доли российской продукции на рынке, а фактически доля импорта снизилась лишь незначительно. Причины этого явления кроются в том, что жесткость финансово-экономической политики перевешивает пока стимулирующий эффект девальвации [Коломыченко М., Скоробогатько Д. Девальвация идет..., 2016].

Кроме традиционного нефтегазового сектора хорошие экспортные перспективы, по мнению специалистов, имеет лесодобывающий комплекс: Россия обладает 18% мировых запасов леса. Но с советских времен на территории России не было построено ни одного комбината полного цикла по выработке беленой целлюлозы. Все глянцевого журналы печатаются за рубежом, в основном в Финляндии, там же закупается и бумага для офсетной печати. Зарубежные компании, особенно китайские, активно закупают в России круглый лес. По мнению экспертов, чтобы начала развиваться лесопереработка, необходимо или запретить экспорт кругляка, или хотя бы ввести на него квоты [Иноземцев В., 2015].

Многие зарубежные и российские специалисты уже пытаются оценить первые результаты импортозамещения. Аналитики Moody's, например, считают, что импортозамещение не работает ни в одной отрасли, кроме продовольствия и легкой промышленности. Специалисты Института экономической политики им. Е. Гайдара также отмечают, что подавляющее большинство российских предприятий, включая государственные, не слишком активно переходят на закупки отечественного оборудования и материалов [Шепенко А., 2015].

В августе 2015 г. Институт Гайдара повторно оценил ход политики импортозамещения и причины, мешающие этому процессу в закупках российских промышленных предприятий. Первый раз этот вопрос исследовался в январе 2015 г. Тогда многие аналитики ожидали, что девальвация декабря 2014 г. придаст мощный импульс развитию российской промышленности и выведет ее из стагнации. Однако, считает С. Цухло, заведующий лабораторией конъюнктурных опросов Института Гайдара, заметного положительного сдвига в динамике промышленности за время, прошедшее после первого исследования, не произошло, более того – стагнация сменилась вялотекущей рецессией. Главная причина этого – почти полное отсут-

ствие производства российских аналогов. Это касается всех отраслей, кроме производства строительных материалов. Здесь было невозможно найти российские аналоги в 22% случаев в январе и в 17% – в августе 2015 г. Другие отрасли сталкиваются с проблемой отсутствия отечественных аналогов сырья минимум в 60% случаев. Например, 76% предприятий пищевой промышленности сообщают о невозможности найти российские аналоги сырья. Вместе с девальвацией рубля это ведет к росту цен, снижению качества еды и обеднению ассортимента.

Предприятия, которые смогли найти российские аналоги сырья, столкнулись с проблемой его качества. В августе 2015 г. на это указали 30% предприятий пищевой промышленности, ранее такие предприятия составляли 19%. Специалисты предполагают, что сельхозпроизводители в условиях устранения или снижения конкуренции с импортом, подняв цены на сырье, не озаботились его качеством.

С отсутствием российских аналогов сырья и комплектующих столкнулось и отечественное машиностроение. Если в январе на отсутствие российских заменителей указывали 60% заводов, то в августе – уже 69%. В этом случае причина роста этого показателя, скорее всего, в том, что предприятия поначалу имели запасы и не сразу приступили к поиску отечественных производителей. При этом с низким качеством сырья и изделий сталкиваются 32% предприятий машиностроения, с завышенными ценами – 15%, с недостаточными объемами производства и недостатком поддержки властями выпуска отечественных аналогов – 11%. 6% машиностроительных предприятий отметили, что для них цены на импортную продукцию остаются приемлемыми.

В середине 2015 г. во многих отраслях оценки возможности замены подорожавшего импорта были изменены в сторону улучшения перспектив, а многие предприятия пересмотрели свои оценки качества российских аналогов в лучшую сторону.

Стоит также обратить внимание на признание отечественными производителями усилий властей по поддержанию выпуска отечественного оборудования и сырья. Сократилась доля предприятий, заявляющих о недостаточной государственной поддержке.

Эксперты признают, что прошло слишком мало времени для решения принципиальной проблемы импортозамещения. Проблема отсутствия отечественных аналогов импортных товаров сохраняется. И, скорее всего, останется для всех российских потребителей, поскольку «инвестиционный пессимизм и официальные надежды

на укрепление курса рубля делают полный переход на российское оборудование и сырье недостижимым, да и ненужным, в конце концов» [Цухло С., 2015].

По мнению специалистов, привлеченных Союзом машиностроителей России, для успешного развития экспорта, осуществления импортозамещения и повышения конкурентоспособности отечественного машиностроения необходимо разработать федеральную целевую программу, которая включала бы скоординированные региональные программы формирования кластеров на базе свободных мощностей и высоких технологий предприятий оборонного комплекса, и соответствующие отраслевые подпрограммы. Предлагается также создать государственную организацию (агентство) под эгидой ТПП РФ с участием торговых представительств, МИД России и других государственных структур по содействию продвижения экспортной продукции предприятий с широким спектром услуг (информационная поддержка, лицензирование экспорта, оформление разрешительных и таможенных документов, сертификация продукции по международным стандартам, маркетинговые услуги, поиск импортеров, связь с торгпредствами и т.д. вплоть до полного пакета профессиональных посреднических услуг [Проблемы импортозамещения в отечественной экономике, 2014].

В целом, по оценкам руководителей предприятий, заметных успехов импортозамещения российской промышленности удалось добиться в области производства не только продуктов питания, что отмечалось сразу практически всеми аналитиками, но и в производстве машин и оборудования. О снижении доли импорта при закупках оборудования во втором квартале 2015 г. по сравнению со вторым кварталом 2014 г. сообщили 30% предприятий. При этом 6% предприятий полностью отказались от такого импорта (хотя закупали его ранее), а 24% существенно снизили его долю, но не до 0%. Подводя итоги оценкам масштабов импортозамещения, можно сказать, что процесс этот уверенно идет, хотя и с разной интенсивностью [Цухло С., 2015].

Список литературы

1. Артемов С. Импортозамещение: Луч надежды или дорога в пропасть // Московский комсомолец. – М., 2016. – 17 янв. – Режим доступа: <http://www.mk.ru/economics/2016/01/17/importozameshhenie-luch-nadezhdy-ili-doroga-v-propast.html>

2. Влияние санкций на экономику России. Есть ли эффект? // Международная финансовая лига. – 2015. – Режим доступа: [Finliga.com](http://finliga.com) <http://finliga.com/articles/vlijaniye-sankcii-na-rossiju.html>
3. Волкова О. Счет на миллиарды: Что произошло с экономикой за два года санкций // РБК. – М., 2016. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/economics/20/03/2016/56eeb0869a794763d60f8dfb>
4. Гурвич Е., Прилепский И. Влияние финансовых санкций на экономику России // Вопросы экономики. – М., 2016. – № 1. – С. 3–8.
5. Дворкович: Россия не будет отменять продэмбарго без отмены санкций ЕС // РИА Новости. – М., 2015. – 20 нояб. – Режим доступа: <http://ria.ru/economy/20151120/1325187147.html>
6. Елецкий Н.Д., Столбовская А.Г. Импортзамещение в России: Не проблема, а задача // Молодой ученый. – 2015. – № 6. – С. 406–408. – Режим доступа: <http://moluch.ru/archive/86/16390/>
7. Иноземцев В. Импортзамещение по-путински // Сноб. – М., 2016. – Режим доступа: http://snob.ru/selected/entry/88560?utm_source=qip&utm_medium=news.qip&m_campaign=news
8. Казначеев П. Об иллюзиях импортзамещения. К чему ведет самоизоляция нефтяной экономики // СЛОН. – Режим доступа: <http://slon.ru/posts/52426>
9. Коломыченко М., Скоробогатько Д. Девальвация идет по приборам // Коммерсантъ. – М., 2016. – 23 марта. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2944819>
10. Коломыченко М., Пушкарская А. Импортзамещение и наказание // Коммерсантъ. – М., 2016. – 23 мая. – Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/doc/2994184>
11. Последствия введенных санкций для экономического развития России / Институт экономики РАН; Под ред. д-ра ист. наук, проф. Б.А. Шмелева. – 2015. – 7 с. – Режим доступа: http://rescue.org.ru/publ_1_posledstviya-vvedennyx-sankcii-dlya-ekonomicheskogo-razvitiya-rossii.html
12. Проблемы импортзамещения в отечественной экономике / Союз машиностроителей России. – 2014. – Режим доступа: <http://www.unionexpert.ru/index.php/zhurnal-qekspertnyj-soyuzq-osnova/zhurnal-qehkspertnihyj-soyuzq-122014g/item/655-problemy-importozamesec>
13. Пушкарская А., Новый В. Отечественному софту нашли бумажную работу // Коммерсантъ. – М., 2016. – 12 мая. – С. 7. – Режим доступа: http://www.kommersant.ru/doc/2983597?utm_source=kommersant&utm_medium=doc&utm_campaign=vrez
14. Рогов К. Кризис тощих коров: Почему государство не может стать драйвером выхода из кризиса // Ведомости. – М., 2016. – 19 янв. – Режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/01/19/624491-krizis-toschih-korov>

15. Рубль, выйди в коридор! Интервью Руслана Гринберга Российской газете // Российская газета. – М., 2016. – Федеральный выпуск № 41, 25 фев. – Режим доступа: <http://rg.ru/2016/02/25/ruslan-grinberg-neobhodimo-vosstanovit-valiutnyeo-granicheniia.html>
16. Рубцов А. Мифы импортозамещения: Насколько реально русское чучхе // Forbes. – 20.08.2014. – Режим доступа: <http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/265751-mify-importozameshcheniya-naskolko-realno-russkoe-chuchkhe>
17. Цухло С. Процесс пошел: Как происходит импортозамещение в промышленности // РБК. – 05.10.2015. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/opinions/economics/05/10/2015/561273db9a79475dae1d7ae3>
18. Цухло С. Теперь без эмоций: Что мешает импортозамещению в России // РБК. – 28.10.2015. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/opinions/economics/28/10/2015/56309c699a7947c537e05f9e>
19. Шароян С. Citi оценил вклад санкций в падение российской экономики // РБК. – 20.09.2015. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/finances/28/09/2015/560949839a7947b23fa7cd0c>
20. Шапенко А. Назад в СССР: Почему надо помнить об экспорте, пытаясь заместить импорт // РБК. – 12.11.2015. – Режим доступа: <http://www.rbc.ru/opinions/economics/12/11/2015/5644376d9a794711f990e8b7>

С.С. Костяев

САНКЦИИ США И ЕС В ОТНОШЕНИИ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ И ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЯ

Работа содержит результаты оценки влияния санкций на экономическое положение Крыма. Оценка производилась на основе глубинных интервью, проведенных автором в октябре 2015 и апреле 2016 г. с руководителями некоторых предприятий в Крыму, попавших в санкционные списки.

Ключевые слова: санкции; СМИ; США; ЕС; Крым; Крымский федеральный округ; внешняя политика; экономическая политика; инвестиции.

Крымский федеральный округ был образован указом президента России В.В. Путина от 21 марта 2014 г. в связи с присоединением Крыма к России. В конце июля 2016 г. Крымский федеральный округ был объединен с Южным федеральным округом (ЮФО). Республика Крым и город Севастополь сохранили свой статус субъектов Федерации. Некоторые специалисты считают, что присоединение Крыма к ЮФО, будет отчасти препятствовать реализации санкций, поскольку санкции отдельно против ЮФО не вводились.

По состоянию на июнь 2016 г. целый ряд крымских предприятий находятся в санкционных списках Управления контроля зарубежных активов министерства финансов США и Совета ЕС: четыре сельскохозяйственных предприятия – агрофирма «Магарач» Национального института винограда и вина «Магарач», завод шампанских вин «Новый свет», Азовский ликероводочный завод, производственно-аграрное объединение «Массандра», шесть портов – морской порт Ялты, судоходная компания «Керченская паромная переправа», морской коммерческий порт Евпатории, «Керченский

морской торговый порт», морской торговый порт Феодосии, Севастопольский морской торговый порт, две энергетические компании – Нефтяной терминал Феодосии, «Черноморнефтегаз», четыре банка – Российский национальный коммерческий банк, севастопольские и симферопольские отделения Краснодарского регионального инвестиционного банка и Коммерческого банка «Верхневолжский», а также Севастопольский морской банк. В списках также есть несколько предприятий разного профиля: авиакомпания «Универсал-Авиа», санаторий «Нижняя Ореанда» управления делами Президента РФ, Ялтинская киностудия.

В нормативных документах о введении санкций в отношении крымских компаний указано, что причиной является смена собственности. Тогда как санкции в отношении российских компаний вводились по другим основаниям, а именно: попадание в перечень секторов российской экономики, на которые налагаются ограничения с целью изменить внешнюю политику РФ. Основанием для введения санкций власти западных стран считают резолюцию Президиума Парламента Крыма № 1836–6/14 от 26 марта 2014 г. «О национализации собственности предприятий, учреждений и организаций агро-промышленного комплекса, находящихся на территории Республики Крым» и резолюцию № 1991–6/14 от 9 апреля 2014 г. «О поправках к резолюции от 26 марта 2014 г.».

ЕС ввел следующие общие ограничительные меры в отношении республики Крым и Севастополя:

- запрет на импорт из Крыма и Севастополя, за исключением товаров, имеющих сертификат происхождения, выпущенный украинскими властями;

- приостановление всех инвестиций в Крым и Севастополь со стороны европейских физических и юридических лиц (отныне покупка имущества, предоставление услуг не разрешаются) [EU restrictive measures, 2014; Restrictions for Crimea and Sevastopol, 2014].

Кроме того, европейским туроператорам запрещено предоставлять туристические услуги в Крыму и Севастополе; более того, европейские круизные лайнеры не могут останавливаться в портах Крыма и Севастополя, за исключением чрезвычайных ситуаций; данные ограничения затрагивают не только европейские суда, но и все суда, плавающие под европейскими флагами.

Экспорт определенных товаров и технологий в Крым и Севастополь также запрещается. Данные ограничения касаются транспорта, телекоммуникаций, энергетики, а также добычи, разведки нефти, газа и других природных ресурсов. Запрещается любая

техническая помощь, инжиниринговые услуги в данных отраслях. 21 июня 2016 г. ЕС приняло решение о продлении санкций до 31 января 2017 г. При этом следует отметить, что транзит европейских товаров через территорию Крыма не запрещается, согласно директиве Совета ЕС № 1351 от 18 декабря 2014 г. [Council regulation., 2014].

Следует подчеркнуть, что влияние санкций США и ЕС на деятельность большинства крымских предприятий, включенных в санкционный список, очень разное. Некоторых предприятий это обстоятельство практически не коснулось. Санаторий «Нижняя Ореанда», например, улучшил свое положение, оказавшись в ведении управления делами Президента РФ. Многие предприятия и не планировали выходить на зарубежные рынки капитала, поэтому ограничения на заем средств за рубежом не имеют для них практического значения. Однако ограничения на торговлю с ЕС крайне негативно сказываются на деятельности предприятий, которые имели торговые связи с поставщиками и потребителями стран, присоединившихся к санкциям. Например, завод «Новый свет» после 2014 г. испытывает трудности с поставками пробкового материала для бутылок, который он раньше закупал в Испании и Португалии, винных материалов, а также бутылок, приобретававшихся ранее на Украине. При этом налаживание новых деловых связей с Россией шло крайне тяжело. Предприятие «Массандра» испытывает аналогичные проблемы: прекращение поставок пробки, винных материалов из-за рубежа, прекращение экспорта продукции в другие страны, ранее приносившего от 20 до 30% прибыли. Особо следует отметить намерение украинских властей ограничить использование товарных знаков и брендов.

К апрелю 2016 г. ситуация немного улучшилась. Управление делами Президента РФ, в ведении которого находится предприятие «Массандра», передало ему 41 единицу автомобильной и сельскохозяйственной техники. Такого масштабного обновления автопарка здесь не было 40 лет, в остальном же компания находится на самообеспечении.

Завод шампанских вин «Новый свет» самостоятельно смог решить проблему поставки пробки из Португалии через московского посредника, что, естественно, сказалось на затратах. Санкции усложнят закупку нового оборудования, которую необходимо будет произвести в конце 2016 – начале 2017 г. Напрямую его никто не поставит и опять придется пользоваться услугами посредников,

заявил в телефонном интервью автору статьи А. Пугачев, генеральный директор предприятия.

В самом тяжелом положении из-за санкций находится «Севастопольский морской порт». Запрет европейским судам останавливаться в порту привел к снижению грузооборота на 95%, объединение с другими предприятиями создало ситуацию, при которой только около 20% сотрудников приносят прибыль, а уволить лишний персонал, не вызывая локального социального взрыва, нельзя. В результате падения товарооборота и снижения прибыли образовались долги по налоговым отчислениям и за электроэнергию. По состоянию на апрель 2016 г. возбуждено исполнительное производство по аресту счетов для взыскания задолженности по налогам и платежам за электроэнергию. Никакую помощь ни Правительство РФ, ни Правительство города Севастополя не оказывают. Более того, в Перечень внутренних водных путей, утвержденных Постановлением Правительства РФ, Севастопольский порт не вошел. На обязательную страховку пассажиров, стоимость которой составляет 50 млн руб., у порта нет денег. Перевозка пассажиров убыточна. В 2015 г. было перевезено 8 млн человек по тарифу 14 рублей, тогда как цена безубыточности – 21 рубль. Остается нерешенной проблема долгов за электроэнергию: предприятию ежедневно начисляется пеня за неоплату счетов, рассказал в двух телефонных интервью В. Соколов, главный инженер порта.

Для авиакомпании «Универсал-Авиа» основная проблема заключается в потере зарубежных клиентов: до введения санкций работы по тендерам ООН и других международных организаций приносили около 75% прибыли. Альтернативных источников дохода со стороны России пока нет [Гетман А.И., 2016].

Секторальные санкции сказываются на положении ГУП «Черноморнефтегаз», однако предприятие успешно справляется с возникающими проблемами. Предприятие даже смогло улучшить свои показатели: так в 2014 г. оно транспортировало 1 млрд м куб. газа, а в 2015 г. – 2,4 млрд м куб. газа. Вместе с тем ему приходится прибегать к различным многоходовым схемам, чтобы закупать необходимое зарубежное оборудование через третьих лиц [Информация об основных показателях..., 2014; 2015].

По данным Федеральной службы государственной статистики РФ, в первом полугодии 2015 г. общий объем инвестиций в Крымский федеральный округ составил 11,5 млрд руб., из них в Республику Крым – 10,2 млрд руб., г. Севастополь – 1,3 млрд руб. Оценить влияние санкций на иностранные инвестиции в Крымский феде-

ральный округ не представляется возможным, поскольку данные по иностранным инвестициям в субъекты РФ представлены Федеральной службой государственной статистики лишь по 2013 г. Можно лишь предположить, что, опасаясь санкций США и ЕС, зарубежный бизнес воздерживается от инвестиций в этот регион [Информация для ведения мониторинга..., 2016].

На основе всего вышеизложенного можно сделать вывод, что санкции в Крыму действуют по двум направлениям: разрушаются имевшиеся ранее экономические связи, создаются препятствия не только иностранным инвестициям, напрямую запрещенным санкциями, но и вложениям крупных российских корпораций.

Дальнейшее развитие ситуации в Крыму видится в рамках негативного сценария. Отмены санкций в отношении крымских предприятий не произойдет ни в среднесрочной ни в долгосрочной перспективе, поскольку основанием для их введения служат конкретные решения крымского парламента о национализации собственности, ранее принадлежавшей Украине. В имеющихся политических реалиях не просматривается возможность отмены данных решений. Крым будет эволюционировать в сторону варианта Северного Кипра, замороженного конфликта, без перспектив разрешения. Проблема международного юридического статуса и наличие программ санкций будут противодействовать инвестициям в данный регион. Единственным выходом из ситуации может быть лишь государственная поддержка местного бизнеса через прямые бюджетные субсидии. Однако в условиях низких цен на нефть и сокращения резервного фонда и фонда национального благосостояния масштабы такой поддержки могут быть весьма ограниченными. При этом на предприятиях сложилась крайне тяжелая ситуация, многие из них потеряли от 20% до 95% прибыли в связи с введением санкций, и для того, чтобы избежать роста социальной напряженности следует предпринимать срочные меры по облегчению налоговой нагрузки этих предприятий.

Список литературы

1. Гетман Александр Иванович, заместитель директора Государственного унитарного предприятия Республики Крым «Универсал-Авиа»: Телефонное интервью от 05.10.2015. – личный архив автора.
2. Информация для ведения мониторинга социально-экономического положения субъектов Российской Федерации / Федеральная служба государственной ста-

- истики РФ. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1246601078438
3. Информация об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности ГУП РК «Черноморнефтегаз» за 2014 г. – Режим доступа: http://gas.crimea.ru/images/информация_об_основных_показателях_за_2014.pdf
 4. Информация об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности Государственного унитарного предприятия Республики Крым «Черноморнефтегаз» за 2015 г. – Режим доступа: [http://gas.crimea.ru/images/ Приложение_2а_на_отправку_2015.pdf](http://gas.crimea.ru/images/Приложение_2а_на_отправку_2015.pdf)
 5. Костяев С.С. Транстихоокеанское партнерство без России // Новая газета. – 08.02.2016. – Режим доступа: <http://www.novayagazeta.ru/comments/71760.html> (дата доступа: 09.06.2016.)
 6. Миханенко Светлана Владимировна, заместитель директора «Массандра»: Телефонное интервью от 05.10.2015. – личный архив автора.
 7. Пугачев Алексей, генеральный директор ГУП РК «Новый свет»: Телефонное интервью от 02.04.2016. – личный архив автора.
 8. Пузырев Павел Александрович, заместитель директора Федерального государственного унитарного предприятия Производственно-аграрное объединение «Массандра» Управления делами Президента РФ: Телефонное интервью от 05.10.2015. – личный архив автора.
 9. Соколов Василий Венедиктович, главный инженер Государственного унитарного предприятия города Севастополя «Севастопольский морской торговый порт»: Телефонные интервью от 05.10.2015 и 02.04.2016. – личный архив автора.
 10. Council Regulation (EU) No 1351/2014 of 18 December 2014 // Eur-Lex. – 2014. – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.365.01.0046.01.ENG
 11. EU Sanctions against Russia over Ukraine crisis / European union. – 2014. – Mode of access: http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions_en (date of access: 09.06.2016.)
 12. EU Restrictive Measures, 29 April, 2014 / European union-EEAS. – 29.04.2014. – Mode of access: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/135804.pdf
 13. Restrictions for Crimea and Sevastopol / European union. – 2014. – http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm

Е.В. Виноградова
ЭВОЛЮЦИЯ ПОДХОДОВ
К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ САНКЦИЙ

В статье рассматриваются проблемы целесообразности и эффективности применения экономических санкций в международной политике и экономических отношениях.

Ключевые слова: природа и последствия санкций; санкционные программы; эффективность санкций; эмбарго; «умные санкции»; опыт применения санкций.

Проблемы целесообразности и эффективности применения экономических санкций в международной практике вызывают острые дискуссии в течение нескольких десятилетий. Дебаты происходят не только в среде политиков и ангажированных экспертов, выражающих интересы тех или иных групп, но и в претендующем на научную объективность академическом сообществе.

Санкциям посвящено множество работ в области права, международных отношений, национальной и международной безопасности, экономики, социологии и др. Исследованиями охвачен широкий круг вопросов, значимость которых для теории и, главное, – для практической политики возрастает по мере расширения масштабов применения санкций: их «политическая экономия», т.е. рассмотрение их природы и последствий с точки зрения интересов различных групп, в том числе национальных и международных интересов; реальная способность санкционных программ обеспечивать достижение поставленных политических целей и факторы, эту способность определяющие; нежелательные и непредсказуемые «побочные» эффекты санкционных режимов в странах, где они реализуются; издержки, которые несут их инициаторы; баланс репутационных и моральных приобретений и потерь для вовле-

ченных в противостояние сторон и, наконец, общая оценка санкций как более или менее универсального инструмента международной политики.

«Дебаты о санкциях» отличаются принципиальными, часто полярными, расхождениями позиций участников, отсутствием консенсуса по большинству существенных вопросов, а также «парадоксальными» наблюдениями и противоречивыми выводами. Один из таких «парадоксов», отмечаемый многими авторами, состоит в том, что, несмотря на, казалось бы, убедительные научные аргументы противников применения экономических санкций, этот инструмент занимает все более значимое место в практике международных отношений¹. Некоторый свет на это противоречие может пролить обзор представленных в литературе точек зрения и результатов исследований.

К настоящему времени исследования в данной области оформились в самостоятельную дисциплину, находящуюся на стыке экономики, международного права, социологии и других наук. Начало систематической научной работы относится к 1960-м годам, когда «наивный оптимизм» Вудро Вильсона, полагавшего, что «нация, которая подвергнется бойкоту, неизбежно должна будет сдать свои позиции» [Wilson ideals, 1942, p. 108], стал уступать место скепсису академических ученых. К концу 1960-х – началу 1970-х годов в академическом сообществе доминировали критические оценки использования санкций в качестве инструмента международной политики.

Один из первых и наиболее авторитетных исследователей данной проблемы норвежский социолог Й. Галтунг тогда утверждал, что «в целом наиболее вероятная оценка эффективности экономических санкций находится в отрицательной области» [Gultung J., 1967, p. 409]. Он напоминал, что общество, как и любой организм, получающий травму, стремится к восстановлению, активизируя скрытые резервы. В результате такой мобилизации инициаторы санкций могут не только не добиться желаемого, но и содействовать получению прямо противоположного результата. Схожей точки зрения придерживались и другие исследователи. М. Докси, например, характеризовала потенциал «сдерживания и принуждения», заложенный в санкциях, как «по любым меркам слабый» [Doxey M.P., 1972, p. 547]. Общий итог этой политики оценивался как «неудача» [Wallenstein P., 1968, p. 262] или «провал» [Adler-Karlsson G., 1968, p. 9].

¹ На эту особенность обращал особое внимание один из наиболее авторитетных его участников Д. Болдуин [Baldwin D.A., 1999/2000, p. 8].

Согласно изначальной точке зрения, механизм действия экономических санкций основан на том, что перед лицом ущерба, наносимого санкциями экономической мощи страны-объекта (СО), и подчиняясь логике рационального выбора, правящая элита и основные группы, поддерживающие власть, должны подталкивать ее к соответствующим изменениям политического курса. Причем между степенью экономической депривации и неотвратимостью политической «дезинтеграции», приводящей к требуемым изменениям, должна существовать прямая связь. Это упрощенное и в известном смысле наивное представление вызывало серьезную критику.

В его основе лежала идея о существовании «предельной степени депривации, которую способна выдержать система»: когда экономический ущерб и лишения достигают определенной степени, происходит раскол элит и / или раскол между властью и населением, что в свою очередь приводит к резкому ускорению процессов дезинтеграции, в результате чего «противник» сдается на милость победителя или вступает в переговоры.

По мнению Галтунга, важным упущением «наивной» схемы является игнорирование процессов адаптации, которые вызывают действия «атакующей стороны». Граница допустимой депривации не остается неизменной: по мере ухудшения экономических условий и снижения уровня жизни населения страны, подвергнутой санкциям, она сдвигается, существенно замедляя политическую дезинтеграцию. Этот процесс может затягиваться надолго и, возможно, вообще не приведет к желаемому результату в обозримой исторической перспективе. Более того, на первом этапе вполне вероятно развитие не дезинтеграционных, а интеграционных процессов.

Введение санкций (особенно на первом этапе) может порождать эффект патриотического подъема, в англоязычной литературе получившего название эффекта «rally-around-the-flag»: «ощущение осажденной крепости порождает чувство невиданного ранее народного единения и общий настрой на победу» [Mayall J., 1984, p. 631]. Так, после введения в 1935 г. Лигой Наций санкций против фашистской Италии Муссолини призывал соотечественников: «На экономические санкции мы ответим дисциплиной, сдержанностью и нашим духом самопожертвования!» [Renwick R., 1981, p. 18]. В условиях жестких внешних ограничений растет поддержка правящего режима и создаются условия для развития и продвижения новых элит, которые формируются из групп, извлекающих выгоду из международной изоляции.

Таким образом, как утверждали критики политики санкций, даже если оставить в стороне моральный аспект их крайнего ужесточения (наказанию подвергается население, чаще всего отстраненное от принятия политических решений), следует признать, что в этом случае «атакующая» сторона в перспективе может столкнуться с препятствиями в виде необходимости иметь дело с заинтересованным в продолжении изоляции руководством страны – объекта санкций, а также с поколениями населения, воспитанными в духе реваншизма [Galtung J., 1967, p. 389].

В отдельных случаях в долгосрочной перспективе санкции могут придать импульс развитию отдельных секторов экономики и привести к относительному снижению зависимости этих стран от внешних рынков.

Критическая позиция академического сообщества, однако, не оказала заметного влияния на практическую политику: в период между 1965 и 1980 гг. масштабы применения санкций неуклонно росли [Tsebelis G., 1990, p. 5]. Многие исследователи были вынуждены задаться вопросом: «Почему государственные деятели продолжают практику экономических санкций, когда “всем известно”, что они не работают?» [Baldwin D.A., 1985, p. 3].

Середина 1980-х годов стала началом переосмысления сложившихся представлений. Высказывались предположения, что ранее потенциал, заложенный в санкционных режимах, был недооценен политиками и исследователями, так как чрезмерное внимание уделялось наиболее крупным их провалам, самыми известными из которых являлись санкции, введенные Лигой Наций против фашистской Италии, а также США – против Кубы. Более глубокая причина недооценки этого инструмента усматривалась во влиянии на характер экспертизы и формирование общественного мнения со стороны определенных групп населения. Как отмечал один из исследователей, «недооценка эффективности санкций отчасти связана с тем, что, в отличие от других инструментов внешней политики, они не имеют естественной поддержки и защиты, их успехи часто преуменьшаются, а неудачи преувеличиваются теми, кто заинтересован либо в том, чтобы они не применялись, либо в том, чтобы применялись другие инструменты» [Rogers E., 1996, p. 72]¹.

¹ Более подробно мнения специалистов относительно имевшей место недооценки эффективности санкций рассмотрены в получившей широкую известность статье Р. Пейпа «Почему санкции не работают» [Pape R., 1997, p. 91].

«Работа над ошибками» привела к расширению проблемного поля анализа и смещению его фокуса. Если раньше споры велись относительно того, «работают или не работают санкции», то теперь усилия были направлены на поиск более адекватных критериев их результативности и выявление факторов успеха. Было положено начало систематизированному сбору и анализу обширной фактической информации, формированию массивов данных о результатах применения этого инструмента и их статистическому анализу. Все это требовало решения серьезных методологических проблем. Теоретические исследования обогатились различными новыми подходами, в том числе базирующимися на теории игр.

К концу 1980-х годов, в преддверье «десятилетия санкций», доминирующей как в экспертной, так и в академической среде стала позиция «сдержанного оптимизма», которая исходила из того, что, хотя возможности санкций ограничены и они не всегда достигают всех декларируемых целей, во многих случаях этот инструмент все же позволяет решать важные внешне- и внутривнутриполитические задачи. Разумеется, связанное с санкциями экономическое давление зависит от многих факторов, и, в частности, от того, насколько подвергнутые санкциям статьи импорта важны для экономики СО, а также от того, каковы возможности импортозамещения и перспективы нахождения других поставщиков на внешних рынках. Существенную роль играют также степень зависимости экономики СО от экспорта и от ее возможностей освоения новых рынков; от значимости подвергнутых санкциям статей экспорта из СО для страны-субъекта и от возможностей замещения соответствующих товаров продуктами собственного производства или товарами, произведенными новоприобретенными торговыми партнерами. Эффективность санкционных программ зависит также от характера и степени сопротивления выполнению выдвинутых условий со стороны различных групп внутри СО санкций, а также от того, какие противоречия в связи с вводимыми ограничениями возникают между различными группами интересов в стране (или странах), являющейся их субъектом.

Решающий вклад в понимание механизмов и результатов действия экономических санкций внес фундаментальный многолетний труд сотрудников Института Петерсона Г. Хафбауера, Дж. Шотта и К. Эллиот¹ [Economic sanctions reconsidered, 2007]. Авторы по-

¹ В англоязычной литературе этот коллектив ученых принято кратко именовать HSE – по первым буквам их фамилий. В этой публикации мы также будем пользоваться этой аббревиатурой.

ставили перед собой целый комплекс задач: систематизировать, обобщить и оценить результаты применения санкций со времени Первой мировой войны; выявить факторы, определявшие их успех с точки зрения достижения выдвигавшихся политических целей; определить, с какими издержками было сопряжено использование данного инструмента для стран – субъектов санкций и, наконец, сформулировать уроки, которые можно извлечь из имеющегося опыта для будущей политики. Эта работа, – ее информационная база, методология и выводы, – остается отправным пунктом как для непрекращающейся дискуссии о санкциях, так и для новых исследований в этой области.

Оценка успешности санкционных программ – одна из наиболее сложных методологических проблем, и любой подход к ее решению не свободен от субъективизма. Не случайно Д. Болдуин называл концепции успеха «скользкими» [Baldwin D., 1999/2000, p. 87]. Стремясь к максимально возможной, если не объективности, то, по крайней мере, структурной четкости анализа, HSE представили развернутую «анатомию» санкций, классифицируя их по типам (импортные, экспортные, финансовые), длительности и качественным характеристикам результатов. Согласно предложенной ими методологии, оценка результатов осуществляется на основе суммы двух элементов. Первый из них – оценка степени реализации декларированных целей, осуществляемая с помощью четырехбалльной шкалы: провал / полная неудача – 1 балл; неявные, но, возможно, позитивные результаты – 2 балла; частично положительные результаты – 3; успех, полное или преимущественное решение поставленных задач – 4 балла. В качестве второго элемента оценки исследователи предложили использовать показатель степени реального вклада санкционных программ в достижение того или иного политического результата. Этот вклад оценивается на основе сравнительного анализа непосредственного эффекта санкций с действием иных факторов, которые оказывали влияние на развитие ситуации. Рассматривались, например, такие факторы, как конъюнктура мировых рынков, экономическая помощь со стороны различных международных акторов, миграционные потоки и др. Мера влияния санкционных режимов оценивается также по четырехбалльной шкале, и, таким образом, суммарный «счет» результатов политики санкций в каждом конкретном случае варьирует в интервале от 1 до 16, при этом «успешной» политика санкций считается в тех случаях, когда сумма набранных баллов оказывается не менее 9.

В последнем, третьем издании своей знаменитой книги [Economic sanctions reconsidered, 2007]¹, исследователи представили анализ 174 эпизодов применения экономических санкций в период с 1914 по 2007 г., включающих 204 объекта наблюдения (объекта санкций). Этот анализ, проведенный по описанной выше методике, привел авторов к выводу о необоснованности утверждений о том, что санкции «никогда не работают»: цели, выдвигавшиеся инициаторами санкционных программ, как минимум были достигнуты в более чем трети случаев (34%). [Economic sanctions reconsidered, 2007, p. 159].

По мнению HSE, разделяемому многими специалистами, ключевой вопрос состоит не столько в дилемме «работают или не работают санкции», сколько в том, какие условия определяют их успех. Какого типа цели с наибольшей вероятностью достигаются с помощью этого инструмента? От каких объектов можно скорее ожидать желаемой реакции на санкционные меры? Следование каким стратегическим и тактическим принципам ведет к успеху? Базируясь на осмыслении собранных и обобщенных эмпирических материалов, HSE дают ряд практических рекомендаций политикам, принимающим соответствующие решения.

Проведенный анализ показал, что ограниченные задачи решаются чаще, чем масштабные, и важнейшим условием успеха политики санкций является соразмерность выдвигаемых целей реальным возможностям. *«Не пытайтесь откусить больше, чем можете прожевать»*, – рекомендуют авторы исследования [Economic sanctions reconsidered, 2007, p. 162]. В частности, принципиальное значение при принятии решений о введении санкций имеет реалистическая оценка инициаторами санкционных режимов своей способности осуществлять эффективный контроль за их соблюдением. Еще один совет: *«Остерегайтесь авторитарных режимов: для громилы экономические меры – что слону дробина»* (*«It is hard to bully a bully with economic measures»*) [Economic sanctions reconsidered, 2007, p. 166]. Демократические политические режимы, как правило, более чувствительны к внешнему экономическому давлению, чем авторитарные. *«Действуйте молотком, а не отверткой»*: вопреки представлению, распространенному среди склонных к осторожности и постепенности политиков, практика показывает, что эффектив-

¹ Как уже упоминалось, работа этого коллектива была начата в первой половине 1980-х годов, и ее результаты публиковались трижды: в 1985, 1990 и 2007 гг.

ность санкционных программ при их решительной и быстрой реализации заметно выше, чем при поэтапной и растянутой во времени. Более того, медлительность и дробность процесса введения ограничительных мер может способствовать усилению позиций правящей верхушки и росту националистических настроений в стране, являющейся объектом санкций.

«Больше – не всегда лучше»: участие в санкционных программах широких международных коалиций безусловно усиливает сигнал, посылаемый нарушителю принятых норм, однако необходимость постоянных согласований внутри этих коалиций может размывать и ослаблять эффект принимаемых мер. Авторы считают уместным в этой связи напомнить высказывание фельдмаршала фон Мольтке, относившееся к военным союзам девятнадцатого века, но не потерявшее актуальности и в веке двадцать первом. Прусский стратег писал: «Коалиция прекрасна до тех пор, пока интересы ее участников совпадают. Но во всех коалициях это совпадение возможно лишь до определенного предела. Как только один из союзников встает перед необходимостью пожертвовать чем-либо во имя большой общей цели, полагаться на эффективность такого союза уже невозможно. Коалиции никогда не примут той истины, что большие военные цели не достигаются без жертв» [цит. по: Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliot K.A., Oegg B., 2007, p. 173].

«Не будьте ни скрягами, ни мотами»: нахождение разумного баланса между искомыми результатами политики санкций и ценой, которую платят за достижение тех или иных внешнеполитических целей население и бизнес страны-инициатора (а также ее союзники), – сложная задача. Очевидно, что завышение этой цены относительно ожидаемых достижений приведет к размыванию общественной поддержки проводимой политики. В то же время инициаторам санкций не следует чрезмерно заботиться о минимизации связанных с санкциями внутренних потерь.

И, наконец, – последний совет: *«семь раз отмерь...»* (*«Look before you leap»*). «Санкции, как хороший пиджак, должны быть хорошо подогнаны по фигуре объекта» [Economic sanctions reconsidered, 2007, p. 178]. Более того, не менее важно, чтобы лидеры, вводящие санкционные режимы заранее, до принятия окончательного решения, предусмотрели то, каким образом в случае необходимости этот «пиджак» можно будет «перешить» или как от него можно будет избавиться, когда он сослужит свою службу.

Продолжительная и масштабная работа HSE сыграла исключительно важную, если не решающую роль в формировании основ-

ных направлений академических исследований: анализ сфокусировался прежде всего на типичных и специфических для отдельных случаев условиях, определяющих успех или провал санкционных программ. Однако вопрос о том, «работают или не работают санкции» не был полностью снят с повестки дня. Периодически в научную печать возвращалась полемика, в ходе которой выводы HSE и других исследователей, склонных к позитивным оценкам эффективности санкций как политического инструмента, подвергались сомнению, и делались попытки их пересмотра. Сомнению подвергаются как общие оценки успеха, так и ряд частных положений и выводов.

Один из наиболее известных и часто цитируемых оппонентов и критиков HSE, – Р. Пейп, подверг повторному анализу сформированную ими базу данных и, применив свои, более жесткие критерии оценки, заключил, что число успешных случаев применения санкций в действительности не превышает 5% [Pape R.A., 1997, p. 106]. Критике был подвергнут также и «дедуктивный» подход, согласно которому перспективы политики санкций в качестве инструмента внешней политики, при условии их грамотного применения, оценивались в целом положительно. По мнению Р. Пейпа, этот подход недооценивает способности современных национальных государств противостоять внешнему экономическому давлению. «Распространение национализма часто приводит к тому, что для государства и общества становится более приемлемым терпеть серьезное наказание, чем отказаться от того, что считается национальными интересами. В результате даже слабые и плохо организованные государства отказываются прогибаться перед требованиями иностранцев» [Pape R.A., 1997, p. 93]. Важно также, что современные государства часто располагают возможностями сглаживания отрицательных последствий экономических ограничений, находя различные обходные пути. Более того, даже в тех случаях, когда такие возможности ограничены или отсутствуют, а правящие элиты не пользуются популярностью, они имеют возможность свалить ответственность за экономические тяготы на своих оппонентов. Вопрос о том, почему же, несмотря ни на что, политика санкций так популярна в современном мире, – остается по-прежнему открытым.

В этом контексте «дискуссия о санкциях» приобретает еще один аспект: результаты санкционных программ предлагается рассматривать с позиций логики политического выбора. Эта логика предполагает объяснение принимаемых решений не только и, воз-

можно, не столько в свете быстреего достижения декларируемых внешнеполитических целей, сколько в контексте конкретных альтернатив, которые имеются в распоряжении политических лидеров в тех или иных обстоятельствах [Baldwin D.A., 1992; Renwick R., 1981; Gultung J., 1967; Tsebelis G., 1990].

Условия, в которых приходится делать выбор, по существу не допускают оценки эффективности одного из возможных решений в отрыве от других возможностей. Выбор того или иного варианта – результат сравнительного анализа не только потенциальных выигрышей, но и их ожидаемых потерь. Многие исследователи допускают, что в действительности во многих случаях задачи нанесения максимального ущерба СО и скорейшего выполнения определенных политических требований могут быть сопряжены для инициатора санкций с чрезмерно высокими издержками – как экономическими, так и моральными. Тогда вводимые санкционные режимы, часто селективные, относительно мягкие, служат скорее средством выражения международного осуждения действий правящих кругов страны – нарушителя международных норм¹.

Приверженность такому подходу правительств прежде всего демократических стран становится тем более понятной, если принимать во внимание необходимость учитывать возможную или уже состоявшуюся реакцию электората, отвечать на запрос со стороны определенных общественных групп внутри страны, требующих от своих правительств «принятия мер». В контексте постоянной политической конкуренции, происходящей в демократических странах, введение санкций представляется «разумным компромиссом», позволяющим правительствам с определенностью обозначить свою позицию, не вызывая при этом значительных экономических издержек и тем более людских потерь. Одновременно эти меры выступают как сигнал международному сообществу: они способствуют укреплению репутации инициаторов санкций в глазах союзников и служат предупреждением потенциальным противникам.

¹ Так, зерновое эмбарго против СССР, введенное США в ответ на вторжение советской армии в Афганистан, не заставило правительство СССР немедленно прекратить войну. Однако если рассматривать эмбарго как выражение международного осуждения агрессии, то его следует считать мерой значительно более ощутимой, чем, например, дипломатические ноты. В то же время более действенная ответная военная акция была бы сопряжена с чрезмерно высокими издержками для страны-субъекта.

Анализ эффекта, производимого не только (или, возможно, не столько) реально функционирующими санкционными режимами, но и угрозой их введения (или угрозой ужесточения существующего режима), – одна из важных тем, обсуждаемых в литературе. Роль санкционных режимов как инструмента внешней политики не исчерпывается воздействием на экономику стран, реально подвергаемых международному порицанию и наказанию. Как и в случаях с другими видами наказаний, сама угроза введения экономических ограничений служит регулятором поведения государств, выполняя функцию сдерживания. Реальное введение санкций происходит лишь в тех случаях, когда угроза не срабатывает. Таким образом, оценивая роль политики санкций, следует отдавать себе отчет в том, что действительные ее результаты более значительны и включают трудно регистрируемые эффекты сдерживания. Наличие фактора угрозы приводит многих современных исследователей санкций к идее о том, что плодотворным подходом к концептуализации проблемы может стать подход с позиций теории игр [Eaton J., Engers M., 1992; Eaton J., Engers M., 1999; Lacy D., Nioi E.M., 2004]. Тот факт, что игроки, участвующие в тех или иных международных (геополитических) противостояниях, могут не иметь адекватного представления об истинных конечных целях и предпочтениях друг друга, делает угрозу введения санкций довольно эффективным инструментом стратегии, корректирующим не только актуальную политику, но и перспективы принятия решений участниками. По мнению сторонников такого подхода, применение теории игр позволяет лучше понять причины популярности санкций как инструмента внешней политики, а также включить в рассмотрение аспекты, связанные со сдерживанием потенциальных нарушений международных норм.

Исследования эффективности санкционных программ развиваются и по другим направлениям, часто подвергая сомнению и пересматривая важные положения традиционных концепций. Так, некоторые специалисты считают, что тезис об универсальной устойчивости авторитарных режимов по отношению к внешнему экономическому давлению требует существенных уточнений и корректив [см., например: Escriba-Folch A., Wright J., 2010; Drezner D., 2011, p. 104]. Влияние существенных ограничений, с которыми сталкиваются правящие элиты в таких странах в связи с динамикой внутрисполитической обстановки, ранее недооценивалось и требует анализа. Специфика авторитаризма в различных странах определяет и существенные особенности реакций на санкционные про-

граммы, которые также должны быть объектом более пристального изучения.

Большой сегмент современных исследований связан с оценками эффективности так называемых «умных санкций», вошедших в мировую практику начиная с середины 90-х годов, после осмысления гуманитарной катастрофы в Ираке, произошедшей во многом в результате всестороннего эмбарго, наложенного ООН. «Умные» санкции направлены не против всего населения страны, как в случае с тотальным эмбарго, а против отдельных лиц и групп во властных структурах; они могут также затрагивать определенные статьи внешней торговли (преимущественно импорта) и финансовые операции. Как и предшествовавшие работы, массив новейших исследований, посвященных обобщению и анализу опыта применения «умных» санкций, пришедших на место традиционным схемам, содержит весьма противоречивые оценки эффективности подобных избирательных или точечных мер. (Анализ различных позиций относительно эффективности умных санкций содержится, например, в работах Д. Дрезнера и К. Портелы) [Drezner D.W., 2011; Portela C., 2014]

Академическая наука продолжает наблюдение и анализ опыта применения санкций, пытаясь сформулировать идеи, которые могут быть полезными при принятии политических решений. Возможно, однако, что растущее разнообразие политических и экономических условий, складывающихся в различных регионах и странах мира, наряду с усложнением мирохозяйственных связей, сужают возможности обобщений и нахождения универсальных ответов на вопрос об эффективности экономических санкций как инструмента внешней политики и потребуют более индивидуализированных подходов к анализу, отражающих уникальные комбинации факторов, действующих применительно к конкретному месту и времени.

Список литературы

1. Adler-Karlsson G. Western economic warfare 1947–1967: A case study in foreign economic policy. – Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1968. – 320 p.
2. Baldwin D.A. Economic statecraft. – Princeton, NJ: Princeton univ. press, 1985. – 424 p.
3. Baldwin D.A. The sanctions debate and the logic of choice // International security. – Princeton, NJ, 1999/2000. – Vol. 24, N 3. – P. 8–107. – Mode of access: <http://>

[www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20\(1999-2000\)%20The%20Sanctions%20Debate%20and%20the%20Logic%20of%20Choice.pdf](http://www.princeton.edu/~dbaldwin/selected%20articles/Baldwin%20(1999-2000)%20The%20Sanctions%20Debate%20and%20the%20Logic%20of%20Choice.pdf)

4. Doxey M.P. International sanctions: A framework for analysis with special reference to the UN and Southern Africa // International organization. – Cambridge, 1972. – Vol. 26, N 3. – P. 527–550. – Mode of access: <http://journals.cambridge.org/action/displayAbstract?fromPage=online&aid=3211540&fileId=S002081830000299X>
5. Drezner D.W. Sanctions sometimes smart: targeted sanctions in theory and practice // International studies review. – 2011. – Vol. 13, N 1. – P. 96–108. – Mode of access: http://fletcher.tufts.edu/~media/Fletcher/News%20Images/Drezner_Sanctions.pdf
6. Eaton J., Engers M. Sanctions // Journal of political economy. – 1992. – Vol. 100, N 5. – P. 899–928.
7. Eaton J., Engers M. Sanctions: Some simple analytics // American economic review papers and proceedings. – 1999. – Vol. 89, N 2. – P. 409–414. – Mode of access: http://www.jstor.org/stable/117145?seq=1#page_scan_tab_contents
8. Economic sanctions reconsidered / Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliot K.A., Oegg B. – 3rd ed. – Washington, D.C.: Institute of international economics, 2007. – 233 p.
9. Escriba-Folch A., Wright J. Dealing with tyranny: International sanctions and the survival of authoritarian rulers // International studies quarterly. – 2010. – Vol. 54, N 2. – P. 335–359. – Mode of access: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2478.2010.00590.x/full>
10. Galtung J. On the effects of international economic sanctions: With examples of the case of Rhodesia // World politics. – 1967. – Vol. 19, N 3. – P. 378–416. – Mode of access: http://web.stanford.edu/class/ips216/Readings/galtung_67.pdf
11. Lacy D., Niou E.M. A theory of economic sanctions and issue linkage: The roles of preferences, information and treats // The journal of politics. – 2004. – Vol. 66, N 1. – P. 25–42. – Mode of access: <http://web.mit.edu/sabrevln/Public/GameTheory/Journal%20of%20Politics/A%20Theory%20of%20Economic%20Sanctions%20and%20Issue%20Linkage%20--%20The%20Roles%20of%20Preferences,%20Information,%20and%20Threats.pdf>
12. Mayall J. The sanctions problem in international economic relations: Reflections in the light of recent experience // International affairs. – 1984. – Vol. 60, N 4. – P. 631–642.
13. Portela C. The EU's use of 'targeted' sanctions evaluating effectiveness // CEPS working document. – 2014. – march, No. 391. – Mode of access: <http://web.mit.edu/sabrevln/Public/GameTheory/Journal%20of%20Politics/A%20Theory%20of%20Economic%20Sanctions%20and%20Issue%20Linkage%20--%20The%20Roles%20of%20Preferences,%20Information,%20and%20Threats.pdf>
14. Pape R.A. Why economic sanctions do not work // International security. – 1997. – Vol. 22, N 2. – P. 90–136.
15. Renwick R. Economic sanctions. – Cambridge, MA: Center for international affairs: Harvard univ., 1981. – 118 p.

16. Tsebelis G. Are sanctions effective? A game theoretic analyses // The journal of conflict resolution. – 1990. – Vol. 34, N 1. – P. 3–28. – Mode of access: http://sites.lsa.umich.edu/tsebelis/wp-content/uploads/sites/246/2015/03/are_sanctions_effective_1990_jcr.pdf
17. Wallensteen P. Characteristics of economic sanctions // Journal of peace research. – 1968. – N 5. – P. 248–267.
18. Wilson's ideals / Wilson W., Padover S.K., ed – Washington, D.C.: American council on public affairs, 1942. – 151 p.

Е.Е. Луцкая

**ЗАРУБЕЖНЫЕ АНАЛИТИКИ О СОСТОЯНИИ
ЭКОНОМИКИ РОССИИ И ВЛИЯНИИ САНКЦИЙ
(Научно-аналитический обзор)**

В обзоре рассматриваются мнения зарубежных и российских аналитиков относительно последствий западных санкций для развития экономики России в 2014–2016 гг.

Ключевые слова: экономические санкции; российская экономика; отношения России и ЕС.

Санкции были введены США и странами ЕС в марте 2014 г. после присоединения Крыма к России. Первый раунд санкций, направленный против отдельных лиц, близких к российскому руководству, по мнению многих специалистов, не повлиял на экономику России. Однако второй раунд – секторальные санкции – имел своим следствием весьма ощутимые трудности в экономике страны, в частности в энергетике, военно-промышленном комплексе, банковском и финансовом секторах.

Большинство западных исследователей полагают, что, несмотря на очевидное воздействие санкций, вычленить фактор санкций из всех других факторов, приведших российскую экономику к спаду в последние годы, – очень сложно. И без санкций, а только вследствие падения цены на нефть, российская экономика была бы в настоящее время в рецессии. Именно падение мировых цен на нефть было главной причиной снижения курса рубля и обострения проблемы ликвидности. Санкции, сделавшие невозможным получение заемных средств, только усугубили экономические трудности и ускорили спад. То же можно сказать о структурных проблемах и о государственных финансах. В свою очередь, последствия санкций были усугублены обесценением рубля, кризисом доверия

к России и другими негативными явлениями. Налицо, таким образом, взаимовлияние всех основных факторов кризиса – как внутренних фундаментальных и конъюнктурных, так и фактора западных санкций. Именно из-за этого взаимовлияния, считают аналитики, последствия санкций будут иметь долгосрочный эффект [Bond I., Odendahl Ch., Rankin J., 2015, p. 3, 21].

В исследовании специалистов Центра европейских реформ (CER) отмечается, что в последние годы российская экономика сталкивается с серьезными проблемами. Россия нуждается в серьезной модернизации своей экономики, между тем модернизационная модель развития, предложенная президентом В. Путиным в 2000 г. – в момент его вступления в должность, не реализована. Первое десятилетие XXI в. отличалось растущими нефтяными ценами («бум ресурсов»), ростом реального курса рубля, доходов населения, масштабной коррупцией (в 2008 г. по этому показателю Россия стояла на 135 месте среди 172 стран). Такой тип развития привел к тому, что отрасли, не связанные с экспортом ресурсов, стали полностью неконкурентоспособными. Стагнация российской экономики началась задолго до введения санкций, а модернизация так и осталась только лозунгом. Обострение структурных проблем экономики явилось, таким образом, одной из важных фундаментальных причин начала кризиса [Bond I., Odendahl Ch., Rankin J., 2015, p. 6].

Важной составляющей кризисных явлений в экономике России многие зарубежные специалисты считают коррупцию и неэффективную экономическую политику – на долю этого фактора приходится примерно 1% падения ВВП в 2014–2015 гг. [Boghani P., 2015, p. 2].

В настоящее время российская экономика переживает рецессию. В январе 2015 г. индикаторы производственной активности упали до пятилетнего минимума. Падение ВВП в целом за 2015 г., согласно оценке Всемирного банка, составило 3,7%, а ВВП сократился на 10%. В 2016 г. ожидается дальнейшее сокращение ВВП – на 1,1%. Уровень бедности в стране повысился с 13,4% в 2015 г. до 14,2%, т.е. вернулся к показателю 2007 г. Усилилась нестабильность финансовой системы в целом, и особенно банковской системы (даже некоторые крупные банки нуждаются в докапитализации) [Обзор по России, 2016, с. 1].

Большинство западных экспертов, в частности специалисты Всемирного банка, единодушны во мнении, что антироссийские санкции имели негативные экономические последствия, причем

последние различались в зависимости от объекта воздействия, взаимодействия различных факторов и других обстоятельств.

Персональные, а также некоторые секторальные санкции, в частности запрет на поставки оборудования для нефтяной промышленности, пока еще не произвели заметного эффекта. Согласно прогнозам, добыча нефти в России должна была сократиться (вследствие санкций) на 500 тыс. баррелей в день, однако реальная добыча в первом полугодии 2015 г. возросла на 1,2% по сравнению с тем же периодом прошлого года и составила в среднем 10,7 млн баррелей в день [Weafer Ch., 2015].

Среди краткосрочных эффектов санкций аналитики отмечают, прежде всего, изменение экономической политики России, в частности такую контрмеру правительства, как программа импортозамещения (прежде всего, в сфере сельхозпроизводства), которая пока, по их мнению, не принесла ожидаемых результатов. Еще один эффект санкций касается геополитических изменений, а именно, развития более тесных экономических взаимоотношений с Китаем и другими странами с развивающимися экономиками. При этом есть основания говорить не столько о повороте России на Восток, сколько о совпадении по времени санкций и мер, направленных на диверсификацию торговых партнеров, прежде всего на уменьшение зависимости от ЕС, на долю которого приходится 80% экспорта газа, 50% импорта потребительских товаров. Новые акценты в геополитике не означают, однако, считает К. Уифер, что в ближайшем будущем зависимость России от западной технологии ослабеет и страна сможет существенно уменьшить абсолютные и относительные объемы товарооборота с ЕС [Weafer Ch., 2015].

Что касается влияния санкций на отдельные секторы экономики – финансовый, энергетический, оборонный и др., то, как отмечают эксперты, особенно остро ощутили на себе их воздействие финансы и энергетика. При этом эксперты подчеркивают, что в основном санкции влияют на российскую экономику опосредованно – через каналы оттока капитала и потерю доверия со стороны иностранных инвесторов, снижение суверенного рейтинга России. Так, финансовые санкции привели к усилению волатильности на валютном рынке, что способствовало девальвации рубля, оттоку капитала из страны, сокращению валютных резервов, ухудшению внешних и внутренних условий кредитования, снижению рейтинга российских государственных ценных бумаг и крупнейших компаний страны. При этом Россия, согласно обычным стандартам, ос-

тавалась и остается вполне кредитоспособной – ее госдолг составляет только 10% ВВП [Oxentierna S., 2015, p. 51; Boghani P., 2015]¹.

Особое внимание исследователей привлекают процессы, которые развиваются под воздействием усиливающих друг друга внутренних факторов и факторов, связанных с западными санкциями. Так, финансовые санкции усилили процессы, происходящие на российском внутреннем валютном рынке.

К таковым относится, например, *девальвация рубля*. Падение цен на нефть и снижение доверия инвесторов к российской экономике в сочетании с политической неопределенностью в стране вызвали существенный отток капитала из России (в 2014 г. 151,5 млрд долл.), вследствие чего произошло дальнейшее ослабление валюты [Bond I., Odendahl Ch., Rankin J., 2015, p. 7]. Для поддержания рубля ЦБ России предпринял массированные валютные интервенции, что привело к сокращению золотовалютных резервов в начале 2015 г. до 376 млрд долл. против 499 млрд долл. в начале 2014 г. В итоге ЦБ был вынужден пойти в конце 2014 г. на девальвацию рубля (в 2014–2015 гг. падение стоимости рубля относительно доллара составило 45%). Риск дальнейшего падения курса рубля все еще велик, несмотря на некоторую стабилизацию курса во второй половине 2015 г.

Анализируя негативные последствия девальвации рубля, аналитики выделяют наиболее значимые.

- Развитие процесса инфляции: со второй половины 2014 г. в России существенно выросли потребительские цены (особенно на продовольствие), отчасти вследствие российского ответного эмбарго на импорт продовольствия. В результате реальные доходы населения и их потребительские расходы сократились, одновременно возросла задолженность домохозяйств, число бедных людей возросло в 2015 г. до 19,2 млн. Все эти явления способствовали падению экономической активности в стране.

- Повышение процентных ставок. Пытаясь стабилизировать курс рубля, ЦБ России повысил ключевую ставку в декабре 2014 г. до 17%. В середине марта 2015 г. ставка была несколько снижена – до 14, а в конце года – до 11%.

- Внешний долг России, выраженный в рублях, резко возрос за первые 6 месяцев 2015 г. Возникает проблема с обслуживанием долга российскими банками и компаниями, на долю которых в

¹ Подробнее см.: Пехтерева Е.А. Влияние санкций на банковский сектор России.

общей сумме задолженности приходится 600 млрд долл., причем в 2015 г. они должны были выплатить зарубежным кредиторам 110 млрд долл. Аналитики предсказывают, что в условиях снижения положительного сальдо текущего платежного баланса российские компании будут вынуждены сокращать иностранные активы [Bond I., Odendahl Ch., Rankin J., 2015, p. 9].

Серьезное негативное следствие западных санкций для экономики России – это *сокращение иностранных инвестиций и отток капитала из страны*. Данный фактор, наряду с высоким уровнем процентных ставок и нестабильным финансовым климатом, сказался на уменьшении инвестиционного спроса, что, как ожидают, будет замедлять экономический рост в течение ближайших 5–6 лет. В 2014 г. отток капитала из России составил, как уже отмечалось, 151 млрд долл. Наиболее крупные сектора российской промышленности, такие, как нефтяная, газовая, металлургическая, торговля, сельское хозяйство лишились значительной части прямых иностранных инвестиций (в 2012 г. на долю инвестиций из стран ЕС приходилось 75% всей суммы инвестиций России). По некоторым оценкам, из-за санкций российская экономика лишилась 160 млрд долл. иностранных инвестиций [The sanctions on Russia, 2015, p. 9].

Санкции негативно повлияли на состояние *государственных финансов*, поскольку способствовали еще большему ухудшению экономической ситуации в стране, которая обострилась вследствие падения на 50% цен на нефть, составляющих основную доходную статью российского бюджета. Возросший бюджетный дефицит заставил правительство значительно сократить государственные расходы, что привело к падению ВВП в 2015–2016 гг. Для покрытия дефицита только в 2015 г. было истрачено около половины Резервного фонда, что, в свою очередь, повлияло на рост инфляции. Бюджетный дефицит особенно ощутим в условиях растущих военных расходов, которые в 2015 г. составили 4,2% ВВП России. При этом аналитики ожидают, что военные расходы будут увеличиваться, что приведет к сокращению других статей бюджета и, как следствие, к дальнейшему снижению экономической активности в России [Oxentierna S., 2015, p. 52].

Санкции способствовали ухудшению состояния государственных финансов еще и тем, что в условиях рентозависимой экономики крупные компании рентосоздающих отраслей, в первую очередь нефтегазовой («Роснефть»), а также некоторые компании рентозависимых отраслей («Уралвагонзавод»), лишились западных

инвестиций и обратились за помощью к государству. Это существенно увеличило нагрузку на государственные финансы. Государство оказалось, таким образом, кредитором последней инстанции для крупных компаний. В этих условиях менее значимые игроки рынка (малые и средние предприятия), были просто вытолкнуты из финансовой системы. По мнению иностранных специалистов, в России в настоящее время практически приостановилась инвестиционная активность, что имеет долгосрочные последствия для экономического развития страны [Oxentierna S., 2015, p. 53].

Энергетический сектор, наряду с финансовым, является объектом непосредственного воздействия санкций, которые ограничивают доступ российских компаний к передовым технологиям, необходимым для глубоководного бурения и добычи сланцевой нефти¹. Некоторые западные компании Exxon Mobil, Shell, Total, Statoil как партнеры совместных с российскими партнерами венчурных проектов, испытывают серьезное давление со стороны правительств своих государств. Западные санкции могут приостановить процесс модернизации нефтяной промышленности России [Bond I., Odendahl Ch., Rankin J., 2015, p. 10].

Сотрудник Центра стратегических и международных исследований (CSIS) С. Гальбер (S. Galbert) выделяет весьма осязаемое для российской экономики, но еще не отраженное в количественных показателях воздействие санкций на «амбициозные» планы России в сфере модернизации оборонной промышленности: вследствие ослабления финансов и роста бюджетного дефицита отменяются проекты в сфере строительства военных судов [Galbert S., 2015].

Политика контрсанкций и импортозамещения способствует усилению воздействия санкций, поскольку она, по мнению некоторых аналитиков, фактически поощряет отечественных неконкурентоспособных производителей товаров. По мнению К. Уифера, Европа относительно легко пережила российское эмбарго на поставки сельскохозяйственной продукции (в 2015 г. экспорт ЕС в другие страны возрос на 4,8%). Тогда как в России, где нет ресурсов для модернизации производства и нет конкуренции, политика контрсанкций неизбежно имела своим следствием рост потребительских цен и повышение уровня инфляции до двузначной величины.

¹ Подробнее см.: Положихина М.А. Изменения в промышленной политике и промышленности России под воздействием санкций – наст. сб.

В наибольшей степени от эмбарго пострадали именно российские потребители¹. Что касается конкретных задач программы импортозамещения в области сельскохозяйственного производства, то объективная реальность такова, что даже при сохранении в ближайшем будущем интенсивной государственной поддержки этой программы, стране понадобится по меньшей мере 5 лет, чтобы иметь достаточное обеспечение населения отечественными продуктами. Здесь сказываются десятилетия пренебрежения российского государства к развитию сельского хозяйства и сельхозмашиностроения [Weafer Ch., 2015].

Влияние санкций на товарооборот России и ЕС. На фоне стагнации российской экономики, обусловленной падением цен на нефть и девальвацией рубля, западные санкции ощутимо повлияли на товарооборот России с ЕС, основным торгово-экономическим партнером России. Европейские специалисты при этом считают, что экономика ЕС практически не пострадала от обратных действий России, не только в силу больших масштабов, но также и потому, что она более диверсифицирована и более устойчива по отношению к внешнему воздействию по сравнению с российской. Кроме того, в ЕС были сделаны определенные шаги в сфере экономической политики (количественное денежное смягчение). Экономика ЕС существенно превышает экономику России. В 2013 г. ВВП России (2,1 трлн долл.) был примерно равен ВВП Италии (2,15 трлн долл.) и значительно уступал ВВП Германии (3,73 трлн долл.). В результате девальвации рубля (с 32 руб. за доллар в 2013 г. до 61 руб. за 1 долл. к концу 2015 г.) экономика России сократилась до 1,1 трлн долл., что сопоставимо с экономикой Нидерландов, но существенно меньше, чем экономика Испании (1,4 трлн долл.).

Среди стран Запада, которые ввели санкции против России, ЕС стоит на первом месте по интенсивности экономических связей с ней. Так, ЕС как регион в целом примерно треть своих энергоресурсов покупает в России (ряд стран ЕС почти полностью зависят от поставок российского газа) и имеет с ней в 12 раз больший товарооборот, чем США. Но при этом торговые отношения асимметричны. ЕС примерно в пять раз более значимый торговый партнер для России, чем наоборот. На ЕС приходится более половины российского экспорта (10% всей производимой в стране продукции). Второй крупнейший торговый партнер России – Китай покупает

¹ Подробнее см.: Смирнов С.Н. Экономические санкции, продовольственное эмбарго и состояние потребительского рынка России – наст. сб.

только 7% ее экспорта. По контрасту – доля России в экспорте ЕС составляет лишь 7%, т.е. менее 1% всего объема экспорта региона [Bond I., Odendahl Ch., Rankin J., 2015, p. 5–6]. Об этом отчасти уже было сказано.

По мнению сотрудников Центра исследований европейской политики Д. Гроса (D. Gros) и Ф. Мустилли (F. Mustilli), санкции как таковые не вызвали изменений в структуре российского импорта и европейского экспорта в Россию. Связанные с санкциями (и российскими контрсанкциями) потери для обеих сторон незначительны. Они отмечают, что очень сложно выделить величину сокращения европейского экспорта в Россию, связанную с санкциями, из общего показателя сокращения российского импорта, обусловленного девальвацией рубля и спадом экономики. На практике вопрос стоит так: явились ли санкции самостоятельным экономически значимым фактором, повлиявшим на показатели импорта страны, экономика которой впала в глубокую рецессию. На первый взгляд ответ положительный, поскольку экспорт некоторых европейских стран в Россию сократился за 2014–2015 гг. на 50%. Но такой ответ не учитывает всех особенностей развития российской экономики в этот период – начавшегося экономического кризиса, структурных проблем экономики и падения нефтяных цен [Gros D., Mustilli F., 2015, p. 1].

Д. Грос и Ф. Мустилли предлагают свой метод разграничения воздействия на российскую экономику двух факторов (рецессии и санкций: – проследить изменение долей главных торговых партнеров России (ЕС, США и Японии) в общей величине российского импорта. Если эти доли существенно не изменились со времени наложения санкций, то это может означать, что санкции не сыграли заметной роли в сокращении товарооборота России. Что касается других факторов (нефтяные цены, рецессия в России и др.), то все экспортеры, торгующие с Россией, подвергались их воздействию в равной степени. В ходе анализа авторы получили следующие результаты. Доля ЕС в общем российском импорте товаров вплоть до конца 2014 г. составляла стабильную величину – 40%. В мае 2015 г. она сократилась до 37%. По мнению авторов, это сокращение не является статистически значимой величиной (на уровне одного месяца оно равно уменьшению европейского экспорта в Россию всего лишь на 500 млн долл.).

Доля США, как ни странно, несколько возросла – до 10% российского импорта в мае 2015 г., а доля Японии осталась на стабильном уровне – 4%. Что касается крупных торговых партнеров

России, не участвовавших в санкциях, – Китая и Южной Кореи, то их доля несколько сократилась.

Таким образом, считают Д. Грос и Ф. Мустилли, утверждение, что санкции привели к значительным изменениям в структуре торговых партнеров России, не имеет оснований. В ходе анализа европейского экспорта в Россию по отдельным странам (Германия, Франция, Италия, Польша и Нидерланды) также не получено свидетельств в пользу изменения рыночных долей каждой из них со времени наложения санкций. Само по себе изменение экспортных долей в условиях глобальной экономики не является проблемой. Сокращение европейского экспорта в Россию по отдельным специализированным статьям (сельскохозяйственная продукция) было легко компенсировано за счет поставок другим потребителям. Что касается торговли услугами, особенно в сфере туризма, то в этой сфере доля ЕС в российском импорте в 2014–2015 гг. немного возросла.

Авторы признают, что они анализировали последствия санкций только на примере изменений потоков товаров и услуг между ЕС и Россией, не принимая во внимание изменения показателей занятости и некоторых других, которые гораздо труднее оценить. В целом, заключают авторы, европейские санкции против России имели весьма ограниченное воздействие как на экономику ЕС, так и на объемы товарооборота России. «Эти санкции следует рассматривать в большей мере как политический сигнал, чем как важное экономическое оружие», – считают авторы [Gros D., Mustilli F., 2015, p. 2–5].

Политические последствия антироссийских санкций менее очевидны, чем экономические. Опыт западной политики санкций в Южной Африке, Ливии и Ираке показывает, что достижение политических целей в странах с авторитарным режимом требует длительного времени. В России, по мнению аналитиков, господствует авторитаризм, что в значительной степени затрудняет реализацию политических целей. Авторитарные режимы менее чувствительны к санкциям, поскольку руководство страны сильнее контролирует ресурсы и ренту, распределяя ресурсы по своему усмотрению и защищая интересы лояльной элиты. Кроме того, в авторитарных странах имеются большие возможности манипулировать общественным мнением [Oxenstierna S., 2015, p. 57].

Как отмечает аналитик Э. Кизельчук (E. Kyselchuk), санкции не заставили правительство России немедленно изменить свой курс. Однако санкции, бесспорно, усугубили долгосрочные проблемы российской экономики [The sanctions on Russia, 2015, p. 9].

Российский политолог Л. Шевцова считает, что экономические последствия санкций – не единственные и, возможно, не ключевые по значимости. Л. Шевцова считает, что к концу 2015 г. стало ясно, что санкции заставили российское руководство начать поиски новой, более гибкой тактики по многим международным вопросам [Shevtsova L., 2016, p. 3].

Среди российских специалистов распространена точка зрения, что цель западных санкций в том, чтобы создать серьезные препятствия экономической и политической активности России в мире. Санкции направлены на ограничение присутствия российских компаний в различных сегментах мирового и, прежде всего, европейского рынка, на долю которого приходится половина внешнеторгового оборота РФ. События на Украине и в Крыму стали удобным формальным поводом для действий, направленных на передел глобального рынка, в частности нефтегазового сегмента. При сохранении или расширении текущих санкций можно ожидать уменьшения доли российских компаний в этом сегменте на европейском рынке и замещение их в будущем американскими и британскими компаниями.

Некоторые экономические итоги введения антироссийских санкций. Специалисты признают, что режим санкций работает только в том случае, если связанные с ними издержки ложатся в основном на санкционируемое государство. По сравнению с российскими контр-санкциями западные санкции легли на российскую экономику более тяжелым бременем. Они усугубили экономические проблемы страны [Bond I., Odendahl Ch., Rankin J., 2015, p. 12].

Л. Шевцова приводит мнение российского экономиста С. Алексашенко, что косвенное воздействие санкций может быть более серьезным и продолжительным, чем непосредственное. По оценке МВФ, «вклад» санкций в сокращение российского ВВП в 2015 г. составил 1,5%. Бывший министр финансов А. Кудрин считает, что санкции вместе с другими негативными факторами приведут к падению экономики в 2014–2016 гг. на 3–4%. Российская Экономическая экспертная группа оценивает потери страны, связанные с оттоком капитала в 2014–2017 гг., в 280 млрд долл. (три четверти данной суммы – это результат санкций) [Shevtsova L., 2016, p. 4].

В настоящее время, по прошествии двух лет со времени введения санкций, можно отметить как краткосрочный, так и долгосрочный их эффекты: 1) заморожены иностранные активы российских олигархов, близких к руководству страны; 2) ускорилось развитие экономической рецессии вследствие увеличения оттока

капитала из России и сокращения внутренних финансовых ресурсов, а также вследствие ограничения доступа России на международные рынки капитала и создания кризиса доверия по отношению к России в деловых кругах. Однако полная экономическая изоляция России, учитывая высокий уровень интеграции мировых капиталов, невыгодна для конкурентов. К примеру, США и ЕС, вводя санкции против «Роснефти» ущемляют интересы британской компании BP, которой принадлежит 19,75% акций компании. Ограничения поставок российского газа на рынок ЕС скажется на доходах Bank of New York, которому принадлежит 27% акций «Газпрома». Ситуация аналогична и с другими отраслями [Экономические санкции против России..., 2015, р. 3]. Во многих случаях компании научились обходить санкции. Так, компании «Газпром», Shell и австрийская группа OMV подписали меморандум о совместной венчурной сделке в газовой отрасли; германская Siemens изыскала возможность принять участие в поставках продукции в Крым. Германия – главный архитектор санкций, поддержала план строительства Северного потока-2 [Экономические санкции против России..., 2015, р. 4].

Перспективы отмены или изменения режима санкций зависят от соотношения противоборствующих тенденций глобального развития: обострение политической и экономической конкуренции между странами, проявляющейся, в частности в обострении отношений Запада с Россией, и дальнейшее развитие глобальной интеграции и усиление экономической взаимозависимости между ними. Многие западные и российские аналитики считают, что ЕС и США не имеют общего стратегического видения того, чего конкретно должны достичь санкции [Shevtsova L., 2016, с. 2].

Главный вопрос для Запада сегодня – как действовать дальше. Некоторые политические лидеры заявляют, что Россия слишком большая и опасная страна, чтобы подвергнуть ее банкротству. Другие считают, что Запад не предпринял каких-либо кардинальных мер, чтобы обрушить российскую экономику, и отмена санкций вряд ли серьезно скажется на долгосрочных перспективах ее развития (хотя, возможно, уменьшит риск долгового кризиса российских корпораций).

Большинство экспертов сходятся на том, что поскольку маловероятно, что российская политика изменится в скором времени, западные санкции также сохранятся (по меньшей мере до 2017 г., согласно последнему решению ЕС и США). Эксперты ЕС считают, что России и Западу необходимо достичь между собой дипломати-

ческого компромисса, который позволил бы России остаться влиятельным политическим игроком в Восточной Европе, а Украине – иметь возможность выбрать свой собственный политический режим и направление зарубежной политики [Bond I., Odendahl Ch., Rankin J., 2015, p. 20].

Список литературы

1. Обзор по России / Всемирный банк. – 08.04.2016. – Режим доступа: <http://www.worldbank.org/ru/country/russia/overview>
2. Экономические санкции против России [РФ]: Причины, анализ, списки, последствия // Мировая рыночная экономика. – 2015. – Режим доступа: http://weic.info/ekonomicheskie_stat/ekonomicheskie_sankcii_protiv_rossii_rf_prichiny_analiz_spiski_posledstviia
3. Boghani P. What's been the effect of western sanctions on Russia // PBS. – 13.01.2015. – Mode of access: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/foreign-affairs-defense/putins-way/whats-been-the-effect-of-western-sanctions-on-russia/>
4. Bond I., Odendahl Ch., Rankin J. Frozen: The politics and economics of sanctions against Russia / Centre for European reform. – 25.03.2015. – Mode of access: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2015/frozen_sanctions-10787.pdf
5. De Galbert S. A year of sanctions against Russia – Now what? // A European assessment of the outcome and future of Russia sanctions. – 07.10.2015. – Mode of access: <http://play.google.com/books/reader?id=02fiCgAAQBAJ&printsec=frontcover&output=reader&hl=ru&pg=GBS.PP1>
6. Gros D., Mustilli F. The economic impact of sanctions against Russia: Much ado about very little // CEPS. – 23.10.2015. – Mode of access: https://www.ceps.eu/system/files/DGandFM_RussianSanctions.pdf
7. Oxenstierna S., Olsson P. The economic sanctions against Russia. Impact and prospects of success // FOI. – sept. 2015. – Mode of access: http://www.academia.edu/15298128/The_economic_sanctions_against_Russia_Impact_and_prospects_of_success
8. Shevtsova L. The sanctions on Russia: How hard do they bite? // The American interest. – 04.04.2016. – Mode of access: <http://www.the-american-interest.com/2016/04/04/the-sanctions-on-russia-how-hard-do-they-bite/>
9. The sanctions on Russia. Bow group research paper / The Bow group. – aug. 2015. – Mode of access: <http://www.bowgroup.org/sites/bowgroup.uat.pleasetest.co.uk/files/Bow%20Group%20-%20Sanctions%20on%20Russia%20-%20Adriel%20Kasonta.pdf>
10. Weafer Ch. How much have sanctions really hurt Russia? // US-Russia. – 14.07.2015. – Mode of access: <http://us-russia.org/3349-how-much-have-sanctions-really-hurt-russia.html>

О.Н. Пряжникова

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ САНКЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ
(Реферативный обзор)**

Рассматриваются особенности разных типов международных санкций как инструмента принуждения стран – объектов санкций к изменению проводимой ими политики. Приводятся оценки международных экспертов, касающиеся анализа механизмов функционирования санкционных режимов и проблем эффективности различных типов санкций.

Ключевые слова: экономические санкции; санкционная политика; односторонние санкции; многосторонние санкции; всеобъемлющие санкции; таргетированные санкции; финансовые санкции; эффективность международных санкций.

Экономические санкции стали активно использоваться мировым сообществом в качестве действенного инструмента международной политики после Второй мировой войны. Благодаря накопленным за это время эмпирическим данным, описывающим функционирование многочисленных санкционных режимов, феномен экономических санкций стал в последние десятилетия предметом ряда теоретических исследований, в рамках которых эксперты анализировали особенности разных типов санкций и их эффективность сквозь призму институциональной теории, теории игр, теории общественного выбора.

Экономические санкции представляют собой один из инструментов, с помощью которого одна страна или группа стран воздействуют на страну – объект (СО) санкций, чтобы вынудить ее изменить проводимую ею политику. Цель введения экономических санкций заключается в создании условий для увеличения издержек

для СО санкций, осуществляющей какие-либо действия, противоречащие требованиям страны или стран, вводящих санкции, с тем чтобы СО изменила политику реализации своих политических и / или экономических интересов. Аналитики считают, что для эффективной реализации санкционной политики необходимо определить ее цели и иметь ясное представление о механизме их действия.

Экономические санкции включают в себя торговые санкции (ограничения импорта и экспорта СО); инвестиционные санкции, предполагающие ограничения потоков капитала в СО, а в некоторых случаях и обязательный вывод иностранного капитала из СО; таргетированные или умные санкции (*smart sanctions*), чаще всего заключающиеся в замораживании офшорных активов отдельных представителей правящей элиты СО, а также ограничение на поездки в страны, участвующие в санкционном процессе, для официальных лиц СО.

Возможность с помощью ограничения экономической активности генерировать политические издержки для режима власти СО во многом зависит от развитости политических институтов СО [Lektzian D., Souva M., 2007, p. 852]. Кроме того, для создания благоприятных условий для успешного осуществления санкций важно наличие эффективных формальных и неформальных международных институтов [Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., 1999, p. 38]. Эксперты отмечают, что экономическое принуждение лучше работает на стадии угрозы его применения, чем на стадии его осуществления. Санкции с большей вероятностью приводят к уступкам со стороны СО, когда возникающие для СО издержки значительны, когда предмет разногласий, послуживший причиной введения санкций, не имеет принципиального значения для СО; когда обе стороны санкционных отношений не предполагают в будущем возникновение постоянных конфликтных ситуаций; когда введение санкций одобрено международными институтами. Также санкции более эффективны в случае, когда СО является демократической страной, при этом 78% санкционных мер, примененных в период 1980–2010 гг., вводились против недемократических государств [Drezner D.W., 2011, p. 99–100].

Односторонние и многосторонние санкции и их сравнительная эффективность

В экономической литературе популярно мнение о большей, по сравнению с односторонними, эффективности многосторонних санкций. По мнению исследователей, влияние торгового эмбарго

на благосостояние СО зависит от степени, в которой оно ограничивает торговые связи со всеми странами мира. Из этого следует предположение, что многосторонние санкции, вводимые большим числом действующих или потенциальных торговых партнеров, будут наносить больший ущерб экономике СО, чем односторонние санкции, так как в этих условиях поиск альтернативных рынков или источников импорта требует значительных затрат.

В исследованиях, посвященных международным отношениям, многосторонние действия часто рассматриваются в терминах проблемы коллективного блага (*collective-good problem*), а также в рамках теории гегемонистской стабильности (*hegemonic stability theory*), согласно которой многостороннее сотрудничество воспринимается как общественное благо, реализуемое лишь при условии, что существует доминирующее государство, играющее в этом сотрудничестве роль лидера¹. При отсутствии такого лидера-гегемона отдельные страны могут прекратить сотрудничество в рамках санкционных соглашений. Л.Л. Мартин² анализировал многосторонние санкции с помощью инструментария теории игр и пришел к выводу, что многосторонние санкционные режимы способствуют укреплению позиций страны-лидера санкционного сотрудничества.

В. Кэмпфер и А. Ловенберг рассматривали проблемы эффективности многосторонних и односторонних санкций сквозь призму теории общественного выбора, согласно которой результаты внешней и внутренней политики напрямую зависят от эндогенного давления, оказываемого на политический процесс группами, отстаивающими свои интересы в процессе достижения внутривнутриполитического равновесия. Исследователи пытались оспорить распространенное утверждение, что санкции тем более действенны, чем больше экономических издержек несет СО, и что многосторонние санкции в целом наносят больший экономический урон, чем односторонние. Они пришли к выводу, что односторонние санкции могут оказаться успешными в достижении политических результатов, даже если они отражают интересы небольших групп в стра-

¹ Keohane R.O. The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967–1977 // *Change in the international system* / Ed. by O.R. Holsti, R.M. Siverson, A.L. George. – Boulder: Westview Press, 1980. – P. 131–162.

² Martin L.L. Coercive cooperation: Explaining multilateral economic sanctions. – Princeton: Princeton University Press, 1992. – 324 p.; Martin L.L. Interests, power, and multilateralism // *International organization*. – 1992. – Vol. 46, N 4. – P. 765–792. – Mode of access: <http://journals.cambridge.org/action/displayIssue?jid=INO&volumeId=46&seriesId=0&issueId=04>

нах, вводящих санкции, и за ними не стоят международные политические договоренности [Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., 1999].

Каэмпфер и Лоуэнберг также показали, что односторонние санкции, как правило, ведут к разрыву связей между странами, представляющими обе стороны, имеющими тесные культурные, исторические и / или стратегические отношения, что потенциально должно приводить к политическим последствиям. Санкции, влекущие прекращение иностранной помощи или торговых преференций, чаще всего являются односторонними и достигают своих целей, поскольку могут напрямую влиять на доходы правящего режима и его сторонников в СО. Анализ санкционных режимов позволил авторам утверждать, что успешными можно назвать 53% санкций, введенных по отношению к странам, с которыми до этого были тесные, часто дружеские, связи; тогда как санкции, вводимые против стран-антагонистов, приводят к желаемым целям лишь в 13% случаев [Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., 1999, p. 52].

Что касается многосторонних санкций, то их политический эффект, как показали эти исследователи, часто может ослабляться в связи с трудностями, возникающими в процессе организации и осуществления сотрудничества внутри альянса стран – участников санкционного процесса. Чем значительнее изменения условий торговли для стран альянса, тем больше «соблазна» для этих стран действовать в обход санкций и воспользоваться возможностью извлечь таким образом выгоду. В целом однако, воздействие односторонних и многосторонних санкций во многом оказывает схожее влияние на СО.

Важно отметить, что торговые эмбарго наносят вред как экономике стран, вводящих санкции, так и экономике СО. Степень ущерба от санкций для СО зависит от количества и размера стран, сохраняющих экономические отношения с СО, и эластичности предложения товаров из этих стран. Таким образом, односторонние санкции создают меньший негативный эффект на объемы торговли, чем санкционные действия с большим числом участников. При введении эмбарго на несколько категорий товаров наносится ущерб и стране, вводящей санкции, и СО, так как в обеих экономиках происходит рост цен на импортируемые товары и снижение цен на экспортируемые.

В целом Каэмпфер и Ловенберг пришли к выводу, что многосторонние санкции производят больший эффект на межстрановую торговлю и наносят больший ущерб экономике СО, чем односторонние. Однако политическая эффективность таких санкций сни-

жается, если правительство СО устанавливает жесткий контроль над экономической активностью, в результате чего экономические агенты в своей деятельности полностью переориентируются на внутренний рынок.

Санкции и политическая стабильность

Д. Лектизиан и Д. Паттерсон (Lektzian D., Patterson D.) анализируют механизм действия санкций, опираясь на теорему Столпера-Самуэльсона. Они приходят к выводу, что, если санкции приводят к изменениям в уровне благосостояния собственников и пользователей таких факторов производства, как земля, труд и капитал, то они вызывают перераспределение политической власти в стране. В результате открываются возможности для ведения переговоров, и политический лидер, скорее всего, предпочтет согласиться с требованиями, стоящими за санкциями, чем рискнет потерять базу своих властных полномочий [Lektzian D., Patterson D., 2015, p. 47].

Д. Лектизиан и М. Сува (Lektzian D., Souva M.) рассматривают проблему эффективности санкций в институциональном контексте. Они отмечают, что согласно традиционной теории для увеличения эффекта санкций важно возникновение экономических издержек для широких масс населения. И отсюда делают вывод, что максимальный успех от экономических санкций достигается тогда, когда санкции генерируют политические издержки для правящих кругов СО. Сохранение власти требует от политических лидеров удовлетворения потребностей поддерживающих их групп. В недемократических государствах это обычно небольшая группа элиты, которая благодаря перераспределению в свою пользу частных благ (private goods) довольна текущей политикой и поддерживает власть. В условиях демократии политическому лидеру для осуществления своей политики необходима поддержка примерно 50% граждан. Разница в размере групп, чья поддержка необходима недемократическим и демократическим лидерам, обуславливает различия в их моделях поведения, в том числе в особенностях экономического давления. Демократические лидеры подотчетны гражданам своей страны и, соответственно, их поддержка в большой степени зависит от результатов проводимой ими политики и ее экономических результатов. Таким образом, чем больше размер такого политического института, как необходимая группа поддержки политического лидера, тем больше последний склонен проводить политику,

результатом которой является создание общественных благ, а не политику перераспределения частных благ [Lektzian D., Souva M., 2007, p. 852–853].

Д. Лектзиан и М. Сува приходят к выводу, который противоречит результатам ряда других исследований, согласно которым, чем больше издержки от санкций для СО, тем вероятнее, что санкционный режим достигнет результата¹. Они утверждают, что эффект от экономического наказания обусловлен состоянием политических институтов СО. Санкции приводят к цели, когда инициатор санкций способен максимально сфокусировать их действие на группе поддержки правящего в СО лидера. Таким образом, для воздействия на демократическую страну следует вводить всеобъемлющие санкции (comprehensive sanctions)², так как группа, оказывающая влияние на лидера, обширна. В случае недемократического режима всеобъемлющие санкции, генерирующие экономические издержки для всего общества, дают правящим лидерам возможность извлечь из сложившейся ситуации дополнительную ренту и укрепить свои политические позиции. Для достижения успеха санкций против недемократических стран требуется введение умных санкций (smart sanctions), оказывающих влияние на небольшие группы, обеспечивающие продолжение функционирования политического режима [Lektzian D., Souva M., 2007, p. 867].

Умные санкции способны увеличить издержки правящего режима СО и помочь избежать так называемого побочного ущерба. Будучи таргетированными, подобные санкции ограничивают способность политического лидера предлагать поддерживающей его группе возможность получения рентных доходов. К подобным санкциям обычно относят финансовые санкции, заморозку активов, запрет на посещение других стран, ограничение на торговлю товарами из сегмента роскоши, эмбарго на торговлю оружием. Такие санкции накладываются на отдельных индивидов, корпорации и компании, ассоциируемые с правящим режимом [Drezner D.W., 2011, p. 100].

¹ Drury A.C. Revisiting economic sanctions reconsidered // J. of peace research. – 1998. – Vol. 35, N 4. – P. 497–509. – Mode of access: <http://jpr.sagepub.com/content/35/4.toc>

² Всеобъемлющие санкции ограничивают фактически все виды связей с СО, правительством, частными организациями и индивидуальными представителями СО. – *Прим. редф.*

Выделяют два основных вида финансовых санкций, вводимых с целью принуждения СО к изменению своей политики. Во-первых, это ограничение возможностей получения займов и торгового кредитования на мировом рынке капиталов. Этот вид санкций может быть успешным в случае, если правительство СО активно кредитруется на международных рынках и данные ограничения становятся препятствием для его эффективной работы. Во-вторых, это заморозка и арест счетов, транзакций и учетной документации. Развитие технологий отслеживания финансовых потоков делает возможным раскрытие специфических транзакций определенных лиц – лидеров СО и поддерживающих их групп лиц, что способствует максимальному таргетированию санкций и наложению их на индивидов, несущих основную ответственность за осуществляемую СО политику [Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., 2001, p. 16].

Результаты недавних исследований, посвященных оценке влияния экономического принуждения на СО, поддерживают выдвигаемые гуманитарные аргументы в пользу умных санкций. Анализ санкционных режимов показывает, что, например, финансовые санкции, как наиболее распространенная разновидность умных санкций, обычно длятся недолго и не имеют значительных отрицательных последствий для населения СО. При этом всеобъемлющие санкции с большей вероятностью приводят к росту репрессивных практик в авторитарных государствах¹. Введение любых санкций вызывает снижение уровня демократии и гарантии неприкосновенности прав человека в СО, однако эти тенденции заметнее проявляются при всеобъемлющих санкциях, чем при таргетированных.

Вместе с тем ряд исследований свидетельствуют о том, что всеобъемлющие санкции при определенных условиях могут быть и эффективными и не очень обременительными для населения СО. Так, если СО является демократической, всеобъемлющие санкции часто приводят к тому, что СО быстро приходит к соглашению со сторонами, вводящими санкции. Если цель санкций – смена правящего режима, то вероятность достижения этой цели при все-

¹ Wood R.M. «A Hand upon the throat of the nation»: Economic sanctions and state repression, 1976–2001 // *Internat. studies quarterly*. – 2008. – Vol. 52, N 3. – P. 489–513. – Mode of access: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/isqu.2008.52.issue-3/issuetoc>

объемлющих санкциях также высока¹. Кроме того, всеобъемлющие санкции эффективны, если их цель – прекращение гражданской войны или межстранового вооруженного конфликта [Drezner D.W., 2011, p. 102].

Однако, как указывают Э. Шагабутдинова и Дж. Бережикян (Shagabutdinova E., Berejikian J., 2007), существуют факторы, препятствующие успешной реализации умных санкций, в частности финансовых ограничений. Так, сокрытие финансовых активов резидентами СО обычно предполагает сотрудничество с третьей стороной, группой стран, не участвующих в санкционных действиях, где и размещаются активы. Таким образом, выявляется проблема степени заинтересованности мирового сообщества в скоординированной политике с целью реализации именно умных санкций, позволяющих не ущемлять права человека в СО [Shagabutdinova E., Berejikian J., 2007, p. 63]. Одновременно все более популярным в международном сообществе становится мнение о том, что необходимо использовать альтернативы всеобъемлющим санкциям, которые по природе своей наносят ущерб в первую очередь самым уязвимым членам общества.

Продолжительность санкций и их эффективность

Бергейк Ч. и Марревийк П. (Marrewijk van P.A.G., Bergeijk van Ch.) рассматривают продолжительность действия санкций как фактор их успеха. Согласно исследованию санкционных режимов, проведенном Хафбауэр Г. и др²., для достижения успеха санкции должны действовать в течение достаточного периода времени. В более чем половине случаев, в которых СО меняла свою политику, санкции длились два или более года [Marrewijk van P.A.G., Bergeijk van Ch., 1995, p. 76].

Согласно неоклассической теории, перераспределение факторов производства (как в ожидании санкций, так и после их введения) в течение определенного временного интервала может

¹ Dashti-Gibson J., Davis P., Radcliff B. On the determinants of the success of economic sanctions // American j. of political science. – 1997. – Vol. 41, N 2. – P. 608–618. – Mode of access: http://web.stanford.edu/class/ips216/Readings/dashtigibsonetal_97.pdf

² Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliott K.A. Economic sanctions reconsidered. History and current policy / Washington: Peterson institute for international economics, 2009. – 248 p.

обеспечить сокращение потерь, вызываемых санкциями. СО может потребоваться какое-то время для того, чтобы осознать реальные угрозы и начать приспосабливаться к новым условиям. Процесс осознания начинается сразу в момент объявления намерений ввести санкции, тогда как процесс приспособления может начаться сразу, а может начаться лишь тогда, когда в восприятии политиков СО предполагаемые выгоды от приспособления превзойдут предполагаемые издержки от приспособления (перераспределения факторов производства).

Ч. Бергейк и П. Марревийк пришли к выводу, что санкции, которые не приносят ожидаемого быстрого изменения со стороны СО, могут сработать в будущем при условии, что наносимый СО ущерб превосходит выгоду от продолжения СО прежней, не устраивающей другие стороны, политики. Постоянный и протяженный во времени рост издержек СО повышает вероятность того, что СО может лучше осознать твердость намерений стран, наложивших санкции, не менять свою позицию.

Специалисты также отмечают, что санкции могут достичь результата в долгосрочном периоде, если осознание их разрушительных последствий приведет к отказу от приспособления к ним. Введение санкций на слишком долгий период может принести дополнительный и зачастую бессмысленный ущерб и странам, их установившим, и СО, не увеличивая при этом вероятность того, что СО пойдет на уступки [Marrewijk van P.A.G., Bergeijk van Ch., 1995, p. 85].

Необходимость дальнейших исследований процесса применения санкций признают многие исследователи. Например, Д. Лектизиан и Д. Паттерсон считают, что в центре внимания может быть анализ того, какие виды санкций приводят к снижению доходности определенных факторов производства; оказывают ли финансовые санкции больший эффект на доходность капитала, чем торговые санкции; будут ли вводимые ограничения на международное перемещение капиталов влиять на предложение рабочей силы; каково влияние ограничения экспортно-импортных операций на развитие аграрного сектора [Lektzian D., Patterson D., 2015, p. 57]. В. Каемпфер и А. Ловенберг в свою очередь подчеркивают важность анализа логики функционирования и эффективности санкционных режимов, причем с учетом культурных и исторических характеристик, поведенческих детерминант всех сторон – как объектов, так и субъектов санкций [Kaempfer W.H., Lowenberg A.D., 2007, p. 904–905].

Список литературы

1. Drezner D.W. Sanctions sometimes smart: Targeted sanctions in theory and practice // *Internat. studies rev.* – 2011. – Vol. 13, N 1. – P. 96–108. – Mode of access: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2486.2010.01001.x/abstract>
2. Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. Alternatives to comprehensive sanctions // *Center for economic analysis, Department of economics, University of Colorado.* – Boulder, 2001. – 26 p. (Working Paper N 00–17) – Mode of access: <http://www.colorado.edu/economics/papers/papers00/wp00-17.pdf>
3. Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. The political economy of economic sanctions / *Handbook of defense economics: Defense in a globalized world (Chapter 27)* / Ed. by Sandler T., Hartley K. – Elsevier, 2007. – 1258 p. – P. 867–911. – Mode of access: <http://www.sciencedirect.com/science/handbooks/15740013>
4. Kaempfer W.H., Lowenberg A.D. Unilateral versus multilateral international sanctions: A public choice perspective // *Internat. studies quarterly.* – 1999. – Vol. 43, N 1. – P. 37–58. – Mode of access: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/isqu.1999.43.issue-1/issuetoc>
5. Lektzian D., Patterson D. Political cleavages and economic sanctions: The economic and political winners and losers of sanctions // *Internat. studies quarterly.* – 2015. – Vol. 59, N 1. – P. 46–58. – Mode of access: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/isqu.2015.59.issue-1/issuetoc>
6. Lektzian D., Souva M. An institutional theory of sanctions onset and success // *J. of conflict resolution.* – 2007. – Vol. 51, N 6. – P. 848–871. – Mode of access: <http://jcr.sagepub.com/content/51/6/848.abstract>
7. Marrewijk van P.A.G., Bergeijk van Ch. Why do sanctions need time to work? Adjustment, learning and anticipation // *Econ. modeling.* – 1995. – Vol. 12, N 2. – P. 75–86. – Mode of access: <http://www.sciencedirect.com/science/journal/02649993/12/2>
8. Shagabutdinova E., Berejikian J. Deploying sanctions while protecting human rights: Are humanitarian «smart» sanctions effective? // *J. of human rights.* – 2007. – Vol. 6, N 1. – P. 59–74. – Mode of access: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14754830601098386>

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Экономические санкции, введенные в связи с актами военной агрессии и вооруженными конфликтами 1914–2015 гг.

Годы	Субъект санкций	Объект санкций	Цели введения режима санкций
1921	Лига Наций	Югославия	Прекращение югославских попыток захвата территории Албании; сохранить границы 1913 г.
1925	Лига Наций	Греция	Прекращение оккупации Грецией приграничных территорий Болгарии
1932–1935	Лига Наций	Парагвай, Боливия	Прекращение Чакской войны (самая кровопролитная латиноамериканская война XX в.)
1935–1936	Лига Наций, Великобритания	Италия	Вывод итальянских войск из Абиссинии
1939	США	СССР	«Моральное эмбарго» в связи с советско-финской войной
1940–1941	США	Япония	Вывод японских войск из Юго-Восточной Азии
1975–1998	США, Южный Вьетнам	Северный Вьетнам	Вывод войск из Лаоса, решение проблемы пропавших без вести американских военнослужащих
1956	США	Великобритания	Вывод войск из зоны Суэцкого канала
1963–1965	США	ОАР	Прекращение военной активности в Йемене и Конго
1971	США	Индия, Пакистан	Прекращение военного конфликта в Восточном Пакистане (Бангладеш)
1974–1978	США	Турция	Вывод войск с Кипра
1978–1973	Китай	Вьетнам	Вывод войск из Кампучии
1980–1981	США	СССР	Вывод войск из Афганистана
1982	Великобритания	Аргентина	Вывод войск с Фолклендских островов
1984–1997	США	Ливан	Разоружение «Хезболлы»
1986	США	Сирия	Прекращение поддержки терроризма
1986–1992	США	Ангола	Вывод кубинских войск
1986–1999	Греция	Турция	Вывод войск с Кипра
1989	США	Судан	Прекращение гражданской войны
1989	Турция, Азербайджан	Армения	Вывод войск из Нагорного Карабаха
1990–1991	США, ООН	Ирак	Прекращение оккупации Кувейта
1992–1998	Экономическое сообщество стран Западной Африки, ООН	Либерия	Прекращение гражданской войны
1994–1995	ООН, США	Руанда	Прекращение гражданской войны
1995–1998	США	Перу, Эквадор	Прекращение пограничного конфликта

Годы	Субъект санкций	Объект санкций	Цели введения режима санкций
1998–2001	США, ЕС	Югославия, Сербия	Прекращение агрессии в Косово
2003	ООН, США (с 2006), ЕС	Конго	Прекращение внутренних межплеменных вооруженных конфликтов (эмбарго в сочетании с введением миротворческих войск)
2004–2016	ООН, ЕС, США	Кот д'Ивуар	Прекращение гражданской войны
2005	ООН, ЕС, США	Сомали	Прекращение гражданской войны, террора со стороны вооруженных групп, морского пиратства
2011	ООН, ЕС, США	Ливия	Прекращение гражданской войны, огня и насилия в отношении гражданского населения
2014	ООН, ЕС, США	Центрально-Африканская республика	Прекращение вооруженного конфликта
2014	ЕС, США, Австралия, Канада, Новая Зеландия, Япония и др.	Россия	Восстановление территориальной целостности Украины, прекращение вооруженного конфликта на Востоке Украины

Источники: Economic sanctions reconsidered / Hufbauer G.C., Schott J.J., Elliot K.A., Oegg B. – 3rd ed. – Washington, D.C.: Institute of international economics, 2007. – 233 p.; European Union restrictive measures (sanctions) in force / European comission. – Mode of access: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/docs/measures_en.pdf; US Department of the treasury, office of assets control // Sanctions programs and information. – Mode of access: <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Pages/default.aspx>; United Nations security council // Consolidated United Nations security council sanctions list. – Mode of access: <https://www.un.org/sc/suborg/en/sanctions/un-sc-consolidated-list>

Е.В. Виноградова

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ О САНКЦИЯХ В ОТНОШЕНИИ РОССИИ

Программа санкций США в отношении России, вызванная событиями на Украине, основывается на следующих нормативных актах: два федеральных закона «О международных чрезвычайных экономических полномочиях» и «О национальных чрезвычайных ситуациях», четырех указах президента США № 13660 от 06.03.2014 «О блокировании имущества физических лиц, влияющих на ситуацию на Украине», № 13661 от 17.03.2014 «О блокировании имущества дополнительных лиц, влияющих на ситуацию на Украине», № 13662 от 20.03.2014 «О блокировании имущества дополнительных лиц, влияющих на ситуацию на Украине», № 13685 от 19.12.2014 «О блокировании имущества определенных лиц и запрете отдельных транзакций в отношении Крымского региона Украины», кодекс федеральных нормативно-правовых актов (31 CFR Part 589 – Ukraine-Related Sanctions Regulations), подзаконные акты, определяющие порядок исполнения указов № 13660, 13661, 13662 (79 FR 26365–14 – Issuance of regulations to implement Executive Order 13660, Executive Order 13661, and Executive Order 13662).

Рассмотрим подробнее закон «О международных чрезвычайных экономических полномочиях», который наделяет президента дополнительными полномочиями в случае «необычной или чрезвычайной угрозы для национальной безопасности, которая целиком или частично исходит из-за пределов США» (International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), 50 U.S.C. § 1701–1706). Эти полномочия заключаются в том, что президент имеет право проводить определенные действия с имуществом или денежными средствами иностранных государств, физических или юридических лиц, находящихся под юрисдикцией США. Перечень этих действий предельно широк: расследование, регулирование, запрещение, блокирование, принуждение, предотвращение, нуллификация, признание недействительным, конфискация (в случае военных действий США с данной страной). Кроме того, ни одно лицо не подлежит преследованию в суде за исполнение данного закона. При этом особо оговаривается, что полномочия президента по данному закону не распространяются на виды коммуникации (почту, телеграф, телефон), благотворительные пожертвования, направленные на облегчение последствий санкций (в случае если они не

несут вреда политике президента) или иные не имеющие материальной ценности виды деятельности. Также на президента США данным законом налагается обязанность консультироваться с Конгрессом США по поводу исполнения санкций, а также в случае их введения немедленно информировать законодателей о целях и масштабах действий. По истечении шестимесячного периода президент США обязан направить в Конгресс США отчет о ходе реализации санкций. Лицо, нарушающее режим санкций, подлежит уголовному наказанию в виде 20 лет лишения свободы и/или штрафа до 1 млн долл. Прекращение режима санкций осуществляется указом президента или совместной резолюцией Конгресса США. Отдельно данным законом оговаривается режим эмбарго. Он вводится президентом США в течение 20 дней с начала военных действий, в которых участвуют вооруженные силы США. В таком случае подлежат блокированию и конфискации все средства, которые прямым или косвенным образом поддерживают военную мощь противника.

Итак, первый указ № 13660 от 6.03.2014 в соответствии с вышеизложенным законодательством объявил, что «действия людей, заявивших о государственной власти в Крыму без разрешения украинских властей, подрывают демократические процессы и институты на Украине, угрожают ее миру, безопасности, стабильности, суверенитету, территориальной целостности, способствуют незаконному присвоению ее имущества, составляют необычную и чрезвычайную угрозу национальной безопасности и внешней политике США, вследствие чего объявляется национальная чрезвычайная ситуация для ликвидации этой угрозы». Далее указом определяется, что все имущество вышеупомянутой категории лиц, которое находится в юрисдикции США, подлежит блокированию. Конкретные индивиды определяются министром финансов США при согласовании с государственным секретарем США. Также устанавливается, что въезд в США таких физических лиц запрещается, равно как и любые пожертвования и перевод денежных средств в их адрес. Попытки обойти данные санкции преследуются по закону. С целью повышения эффективности вышеупомянутых мер не предполагается какое-либо предварительное уведомление о конкретных физических или юридических лицах, подпадающих под санкции, с тем, чтобы они не смогли перевести свои активы из юрисдикции США. Блокирование имущества вступает в силу с момента публикации санкционного списка. В заключение отмечается, что министр финансов США может делегировать составле-

ние списка физических или юридических лиц, подпадающих под санкции, иным должностным фигурам, которые вследствие этого должны направлять отчеты в Конгресс США о ходе выполнения санкционной программы, согласно положениям вышеуказанного законодательства.

Последующие указы (№ 13661, 13662) расширяли санкции в связи с вводом российских войск на территорию Крыма и присоединением его к РФ. Так указ № 13662 вводил запрет физическим и юридическим лицам США взаимодействовать с такими секторами российской экономики, как финансовые услуги, энергетика, горно-добывающая промышленность, военно-промышленный комплекс.

Более подробно остановимся на указе № 13685 от 19.12.2014 «О блокировании имущества определенных лиц и запрете отдельных транзакций в отношении Крымского региона Украины». В нем говорится, что «в связи с российской оккупацией Крымского региона Украины» налагается запрет на следующие виды деятельности: новые инвестиции в Крым со стороны физического или юридического лица США вне зависимости от его нахождения; импорт в США, прямой или не прямой, любых товаров, услуг и технологий, произведенных на территории Крыма; экспорт, реэкспорт, продажа, прямая или не прямая, из США в Крым или любым физическим или юридическим лицом США; посреднические услуги физических или юридических лиц США в проведении операций с Крымом.

Следует отметить, что в кодексе федеральных нормативно-правовых актов в параграфе 589.506 отмечается, что лицо, попавшее под санкции, стремящееся к административному пересмотру или судебному разбирательству своего статуса, может обратиться в Управление контроля зарубежных активов Министерства финансов США за специальной лицензией на освобождение части средств на заблокированном счете, с целью оплаты юридических услуг в США. Также отмечается, что американская юридическая фирма не нуждается в каком-либо специальном разрешении от Управления контроля зарубежных активов на представительство интересов лица, попавшего под санкции. Кроме того, параграф 589.508 гласит, что лицо, находящееся в санкционном списке может получать незапланированную экстренную медицинскую помощь в США, в том случае, если все расходы на нее были лицензированы Управлением контроля зарубежных активов. В качестве комментария отметим, что довольно сложно себе представить ситуацию, при которой лицо, которому запрещен въезд в США, может получить там незапланированную экстренную медицинскую помощь.

Параграф 589.802 Федерального кодекса нормативно-правовых актов гласит, что делегирование полномочий, о котором говорилось в указах президента США, министром финансов США осуществляется директору Управления контроля иностранных активов, который может дополнять список физических и юридических лиц, попадающих под санкции. Исключения составляют секторальные санкции, которые налагаются вышестоящими инстанциями.

Необходимо отметить и директивы, выпущенные Управлением контроля зарубежных активов, для исполнения секторальных санкций, введенных указом президента № 13662. Директива 1 в последней редакции от 12.09.2014 запрещает американским финансовым учреждениям предоставлять в долг средства определенным российским финансовым структурам на срок свыше 30 дней. Директива 2 вводит аналогичный запрет в отношении определенных российских энергетических компаний сроком дольше 90 дней. Директива 3 распространяет такие же меры на российский ВПК и срок кредита не может превышать 30 дней. Директива 4 учреждает запрет для американских энергетических компаний сотрудничать с российскими коллегами по новым проектам по освоению шельфа и Арктических месторождений. Согласно директивам, американские компании должны в течение 10 дней сообщать в Управление контроля иностранных активов обо всех попытках транзакций, со стороны физических и юридических лиц, находящихся в санкционных списках (*rejected transactions*).

Отдельные пояснения даются в отношении стрелкового оружия, популярного в США. В случае если американское физическое или юридическое лицо владеет продукцией концерна «Калашников», приобретенной и полностью оплаченной до введения санкций, то оно вправе им распоряжаться по своему усмотрению без ограничений. Новые закупки продукции этой компании запрещаются, однако если оружейный магазин имеет запас продукции концерна «Калашников», который не полностью оплачен, то он должен обратиться за консультацией в Управление контроля иностранных активов.

Таким образом, можно отметить, что в США выработана довольно сложная система регулирования санкций на разных уровнях права: от законов до указов президента и ведомственных нормативно-правовых актов. Важно отметить, что на уровне президента лишь в указе № 13661 имелся список из 7 должностных лиц, подпавших под санкции (Елена Мизулина, Леонид Слуцкий, Андрей Клишас, Валентина Матвиенко, Дмитрий Рогозин, Владислав Сур-

ков, Сергей Глазьев), все остальные – 201 физическое и юридическое лицо – внесены туда директором Управления контроля иностранных активов Министерства финансов США. Иными словами, механизм был запущен, и расширение санкционного списка стало производиться в рамках бюрократической логики, а не на политическом уровне.

В ЕС существует следующая процедура введения санкций. Совет ЕС может вводить те или иные санкции единогласно в рамках единой внешней политики и политики безопасности (Common Foreign and Security Policy). В отдельных случаях требуется принятие дополнительных нормативно-правовых актов для администрирования санкций. Например, визовые санкции или оружейные эмбарго исполняются непосредственно странами – членами ЕС. Такие меры требуют только решения Совета ЕС, они являются обязательными для исполнения всеми членами. Экономические санкции, такие как заморозка активов или запрет на торговые операции, находятся в юрисдикции ЕС, и поэтому требуют принятия дополнительных нормативно-правовых актов в виде директив ЕС, обязательных для исполнения гражданами ЕС и предприятиями, находящимися на территории ЕС. Подобный документ разрабатывается и вносится в Совет ЕС совместно Верховным представителем ЕС по международным делам и политике безопасности и Европейской комиссией, в нем содержатся детали относительно содержания санкций и процедуры их администрирования. Санкции обычно вступают в силу на следующий день после публикации в Официальном журнале ЕС (The EU Official Journal). Здесь следует подчеркнуть важное отличие от аналогичной процедуры в США, где санкции вступают в силу с момента опубликования, что не дает времени физическим и юридическим лицам предпринять меры по их обходу.

В отношении исключений из запретов отметим, что если США позволяют это делать, только когда требуется экстренная медицинская помощь, то ЕС дает право своим членам выдавать визы отдельным индивидам, находящимся в санкционном списке, в случае «проведения международных межгосударственных конференций, конференции ООН, или собрания Организации по безопасности или сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)».

Действие санкций ЕС распространяется на: территорию ЕС, включая его воздушное пространство; граждан ЕС, вне зависимости от их местонахождения; юридические лица, созданные по законам стран – членов ЕС, вне зависимости от месторасположения, что

включает дочерние компании, находящиеся в третьих странах; предпринимательскую активность, проводимую целиком или частично на территории ЕС; самолеты и пароходы, находящиеся в юрисдикции стран – членов ЕС.

Также следует отметить, что ЕС уведомляет физические лица о налагаемых на них санкциях в виде заморозки активов и запрета на поездки. Предоставляется право обжаловать решение в Совете ЕС или в Общем суде ЕС (General Court of the E.U.).

С.С. Костяев

Список литературы

1. Code of Federal Regulations: 31 CFR Part 589 – Ukraine-Related Sanctions Regulations / U.S. government publishing office. – Mode of access: <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=a61518f06b520ab5886b8a490d9fe9b8&mc=true&node=pt31.3.589&rgn=div5>
2. Directive 1 (As Amended) Under Executive Order #13662 / U.S. department of treasury. – 2014. – Mode of access: http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive1.pdf
3. Directive 2 (As Amended) Under Executive Order #13662 / U.S. department of treasury. – 2014. – Mode of access: http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive2.pdf
4. Directive 3 (As Amended) Under Executive Order #13662 / U.S. department of treasury. – 2014. – Mode of access: http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive3.pdf
5. Directive 4 (As Amended) Under Executive Order #13662 / U.S. department of treasury. – 2014. – Mode of access: http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/eo13662_directive4.pdf
6. Executive Order #13660, March, 6, 2014 / U.S. department of treasury. – 2014. – Mode of access: http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo.pdf
7. Executive Order #13662, March, 20, 2014 / U.S. department of treasury. – 2014. – Mode of access: http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo3.pdf
8. Executive Order #13685, December, 19, 2014 / U.S. department of treasury. – 2014. – Mode of access: http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo4.pdf
9. Justice news. Office of public affairs / The United States department of justice. – 2012. – Mode of access: <http://www.justice.gov/opa/pr/hsbc-holdings-plc-and-hsbc-bank-usa-na-admit-anti-money-laundering-and-sanctions-violations> (Date of access: 9.06.2016.)

Экономические и социальные проблемы России
ВЛИЯНИЕ САНКЦИЙ НА ЭКОНОМИКУ РОССИИ:
ОЦЕНКИ РОССИЙСКИХ И ЗАРУБЕЖНЫХ
СПЕЦИАЛИСТОВ

2016 № 2

Сборник научных трудов

Редакторы-составители выпуска –
д-р экон. наук **Макашева** Наталия Андреевна
канд. экон. наук **Пехтерева** Елена Александровна

Техническое редактирование
и компьютерная верстка О.В. Егорова
Корректор Л.Н. Казимирова

Гигиеническое заключение
№ 77.99.6.953.П.5008.8.99 от 23.08.1999 г.
Подписано к печати 20/XII – 2016 г. Формат 60х84/16
Бум. офсетная № 1. Печать офсетная Свободная цена
Усл. печ. л. 11,25 Уч.-изд. л. 9,5
Тираж 100 экз. Заказ № 146

Институт научной информации по общественным наукам РАН,
Нахимовский проспект, д. 51/21, Москва, В-418, ГСП-7, 117997
Отдел маркетинга и распространения информационных изданий
Тел/Факс (925) 517-36-91
E-mail: inion@bk.ru

E-mail: ani-2000@list.ru
(по вопросам распространения изданий)

Отпечатано в ИНИОН РАН
Нахимовский проспект, д. 51/21,
Москва, В-418, ГСП-7, 117997
042(02)9