

2 июля 2014
[http://www.globalaffairs.ru/number/Sanktciya-na-otstalost-16772](http://www.globalaffairs.ru/print/number/Sanktciya-na-otstalost-16772)

Санкция на отсталость?

[Алексей Портанский](http://www.globalaffairs.ru/person/p_2435)

**Новая реальность для российской экономики**

***А.П. Портанский****– кандидат экономических наук, профессор кафедры торговой политики факультета мировой экономики и мировой политики НИУ «ВШЭ», ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН.*

Резюме Полуизолированная финансовая система, расходование ресурсов на преодоление торговых барьеров, поиск новых рынков – все это потребует неоправданных затрат. Неминуемо снижение конкурентоспособности и эффективности экономики и обеднение населения.

С начала мирового экономического кризиса в 2008 г. эксперты, аналитики, экономисты представили немало сценариев и прогнозов развития российской экономики на ближайшую и среднесрочную перспективу. Но ни в одном из них по понятным причинам не мог быть учтен фактор под названием «экономические санкции», ибо невозможно было предвидеть события, которые произошли на Украине в 2013–2014 гг., и особенно их последствия. В марте-апреле 2014 г. в знак осуждения политики России в отношении Украины, в частности присоединения Крыма, Соединенные Штаты и Евросоюз опубликовали санкционные списки российских граждан и компаний. В отношении первых введены ограничения на поездки в США и ЕС и блокировки личных счетов в этих странах. Что касается компаний, им придется столкнуться с рядом ограничений на внешних рынках.

Осудив политику санкций как контрпродуктивную и бесперспективную, Москва одновременно постаралась внушить общественному мнению, что не опасается сколь-нибудь заметного воздействия этих мер на экономику и, напротив, их следствием будет столь необходимый российским предприятиям импульс, который послужит развитию и наращиванию собственного производства. Однако серьезные независимые экономисты высказали и иное  мнение: даже первоначальный уровень санкций не может не оказать негативного воздействия. Если же будет применен следующий пакет, это воздействие может оказаться более глубоким и опасным.

**Какие санкции есть и какие бывают**

Чтобы лучше разобраться в вопросе, уточним, какого рода санкции вообще применяются в международной практике и какие из них в наибольшей степени могут нанести тот или иной ущерб России в настоящий момент. Санкции бывают торговыми; финансовыми; затрагивающими передвижение персон; относящимися к сфере науки, культуры и спорта; дипломатическими; процессуальными. Практически все перечисленные виды санкций уже затронули нашу страну. Уточним, что введенные в отношении России санкции не являются международными, каковыми они могут быть лишь в случае соответствующего решения СБ ООН или Международного уголовного суда. В нашем случае речь идет о санкциях со стороны отдельных стран.

Наиболее активными и видимыми за последние месяцы стали меры в отношении российских должностных лиц и бизнесменов. Как известно, 17 марта Соединенные Штаты решили ввести против высокопоставленных российских политиков санкции, предусматривающие запрет на въезд, блокировку активов и собственности. В этот же день главы МИД стран Евросоюза договорились об ограничениях в отношении российских и украинских официальных лиц, которых они считают виновными в «подрыве территориальной целостности Украины». Срок действия – шесть месяцев. Затем 20–21 марта список был дополнен российскими чиновниками, парламентариями и бизнесменами. 11 апреля США ввели санкции в отношении крымской компании «Черноморнефтегаз» и крымских чиновников. Затем 28–29 апреля Вашингтон и Брюссель расширили список. Наконец, 12 мая Совет Евросоюза по иностранным делам включил еще 13 человек в список санкций ЕС против лиц, виновных, по его мнению, в дестабилизации ситуации на Украине.

Если чиновники могли и не ощутить особых неудобств, тем более принятые меры не нанесли урона стране, то для российских ученых, в частности физиков-ядерщиков, американские ограничения на поездки и участие в крупных конференциях оказались чувствительными.

Среди уже принятых процессуальных санкций следует отметить такие события весны 2014 г., как остановка переговоров со стороны ОЭСР о принятии России, приостановление де-факто членства в*G8*, замораживание по инициативе Новой Зеландии переговоров о создании зоны свободной торговли. Сюда же следует добавить давление на российскую делегацию в ПАСЕ с угрозой лишения ее права голоса. В общем, позиции России в целом ряде международных институтов ухудшились.

Безусловно, наиболее вредными для любой страны являются торговые и финансовые санкции, и именно они наносят реальный урон национальной экономике. Они известны еще со времен Древней Греции. Примеры санкций в отношении Руси датируются  концом XV века, когда соперничавшие с ней ливонские города прекратили поставлять медь, свинец, чугун, пушки, кольчуги, селитру. В начале XVI века Литовское княжество, ганзейские города и Ливонский орден приняли общее решение о запрете вывоза на Русь цветных и благородных металлов, который просуществовал до 1514 года.

Самой знаменитой торговой санкцией XIX века была континентальная блокада Англии Наполеоном. Как известно, стремление Парижа добиться от всех европейских стран строгого соблюдения режима блокады послужило причиной войны на Пиренейском полуострове и обострения отношений Франции с Россией, приведшего к войне 1812 года. Континентальная блокада способствовала интенсификации отдельных отраслей французской промышленности (главным образом металлургической и обрабатывающей), в то же время она отрицательно сказалась на экономике ряда европейских стран, имевших традиционные экономические связи с Великобританией, и потому непрерывно нарушалась. Главная цель блокады, поставленная Наполеоном, – сокрушение Великобритании – так и не была достигнута.

В ХХ веке торговые и финансовые санкции чаще всего применяли США. В июле 1941 г., когда японцы вторглись в Индокитай, Вашингтон заморозил все японские активы. Его примеру последовали Великобритания и Голландская Ост-Индия (ныне Индонезия). Санкции оказались достаточно эффективными, Япония была отсечена от основной международной торговли, утратив 90% своего импорта нефти. Тем не менее она не вывела войска из Индокитая, а ответила атакой на Пёрл-Харбор.

В 1996 г. в Соединенных Штатах были приняты сразу два закона, устанавливавших санкции. Первый – Д’Амато–Кеннеди (*D'Amato-Kennedy Act*) – был направлен против государств-«изгоев», а именно против Ирана и Ливии за поддержку международного терроризма, стремление к обретению оружия массового поражения и враждебность к мирному процессу на Ближнем Востоке. Закон с момента принятия вводил запрет на инвестиции любым государством или отдельным лицом от 40 млн долларов в нефтегазовый сектор Ирана и Ливии. Более жестким явился принятый в том же году закон Хелмса–Бёртона (*The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996*), который продлевал и ужесточал американское эмбарго в отношении Гаваны. Закон, в частности, предусматривал наказание иностранных компаний, поддерживавших торговые связи с Кубой.

Введенный в 2006 г. Россией запрет на ввоз вин, соков, минеральной воды из Грузии также рассматривался международным сообществом как торговые санкции, хотя формально Москва мотивировала эту меру санитарными соображениями.

Экономические санкции в отношении Ирана вводились Советом Безопасности ООН в 2006, 2007, 2009 годах. США и Европейский союз дополнительно ужесточали их путем ограничений в торговле, финансовой сфере, энергетике и технологиях, запретов на страхование и перестрахование страховыми компаниями Евросоюза. Считается, что эти меры в известной мере достигли цели, вынудив Иран свернуть военную часть ядерной программы. Вместе с тем в связи с выявленными нарушениями Тегераном своих обязательств санкции с него полностью не сняты.

История применения санкций против СССР показывает, что Запад может вводить их даже в ущерб собственным интересам, что, между прочим, опровергает утверждение о том, что Соединенные Штаты и их союзники не пойдут на наращивание санкций в отношении России, т.к. это невыгодно им самим. Так, в 1930–1933 гг. единственным товаром, который соглашался покупать Запад, оставалось зерно. В то же время в США зерно уничтожалось огромными партиями. Англия в 1932 г. отказалась принимать от СССР в оплату за станки не только золото, но и необходимые ей лес, руду, уголь и нефть – все, кроме зерна, которое она могла намного дешевле закупать в Америке. При иной конъюнктуре в условиях нехватки хлеба в Советском Союзе в 1980 г. Вашингтон ввел запрет на продажу зерна для СССР, хотя в Соединенных Штатах ввиду хорошего урожая был значительный его избыток. Частичные санкции посредством известных списков КОКОМ в 1960–1980-е гг. также чаще всего не отвечали экономическим интересам западных стран, но тем не менее исправно действовали в отношении Москвы.

После развала СССР применение Западом финансовых санкций в отношении Москвы рассматривалось по крайней мере дважды. В 1998 г., когда Россия оказалась не в состоянии выплачивать долги иностранным кредиторам, всерьез обсуждалась возможность ареста зарубежных счетов Центрального банка. В 2008 г. после войны с Грузией на Западе также изучались возможности блокирования зарубежных счетов российских чиновников и бизнесменов.

**Чем грозят санкции**

Как следует оценивать экономические последствия уже принятых в 2014 г. и возможных новых санкций в отношении России? В целом принято считать, что пока (на середину июня 2014 г.) санкции не оказали заметного воздействия на российскую экономику. Наверное, так оно и есть, но только пока. Ибо определенное изменение отношения к России и российскому бизнесу уже происходит и может стать гораздо ощутимее к концу года.

Первое, что уже произошло, – это общее снижение доверия к России и тесно связанное с ним бегство капитала и ухудшение инвестиционного климата, который и до этого был весьма далек от идеального. Как заявил в апреле с.г. министр финансов Антон Силуанов, «сохраняющийся отток капитала снижает возможности для роста инвестиций и экономики, что создает риски несбалансированности бюджетов. При этом основной причиной оттока капитала является неопределенность развития геополитической ситуации». Под воздействием экономических санкций за первые три месяца 2014 г. из России вывезено больше капитала, чем за весь 2013 год. Согласно прогнозам, к концу года общая сумма денежных средств, покинувших Россию, может составить 100 млрд долларов. Отток капитала также создает дополнительное давление на рубль и увеличивает инфляцию.

Примеров ухода с российского рынка, к сожалению, немало. В апреле с.г. стало известно, что бизнес в России сокращают японские банки, такие как *Sumitomo Mitsui Banking Corporation* и *Bank of Tokyo*. Первый, в частности, вышел из сделки по экспортному финансированию для «Металлоинвеста» и на некоторое время замораживал кредитные линии нефтетрейдеру*Gunvor*. О сокращении инвестиций в российские активы сообщил ряд американских банков: *Citigroup* за три месяца 2014 г. снизил их на 9%, *JPMorgan Chase* – на 13%, *Bank of America Merrill Lynch* – на 22%. В апреле же крупный американский инвестфонд избавился от акций одного из крупнейших российских агрохолдингов «Русагро», понеся при этом ощутимые потери. Среди отказавшихся вести бизнес в России есть и компании из КНР. Так, в мае 2014 г. китайская компания *Beijing Interoceanic Canal Investment Management Cо* (*BICIM*) вышла из проекта постройки глубоководного порта в Крыму из-за присоединения полуострова Россией.

По мнению бывшего министра финансов Алексея Кудрина, потери России при нынешнем уровне формальных и неформальных санкций составят 1–1,5% ВВП и катастрофическими для экономики пока не станут. В то же время Кудрин и некоторые другие российские экономисты еще в начале года обратили внимание на опасность санкций для отечественной экономики, связанную с тем, что российский корпоративный сектор более чем на 700 млрд долларов закредитован на Западе. И в этом кроется довольно серьезная проблема.

Все предыдущие годы крупный российский бизнес не возвращал краткосрочные долги, предпочитая перекредитоваться в тех же западных банках. То же самое он рассчитывает проделать и в этом году, иначе придется выплачивать огромную сумму порядка 100 млрд долларов. Однако уже весной с момента присоединения Крыма к России кредитные сделки между российскими компаниями и западными банками практически перестали совершаться. И отказ в перекредитовании в конце года – реальная перспектива. Либо могут предложить неподъемные проценты. Оба сценария крайне негативны, но избежать их почти невозможно.

Дело в том, что фактически все будет зависеть от позиции Вашингтона, который весьма эффективно контролирует международную финансовую сферу и в последние годы лишь укрепил этот контроль. Штраф за сотрудничество с субъектами, «помеченными» американским Минфином, может быть очень значительным. Так, в 2013 г. банк *HSBC* был оштрафован на 1,9 млрд долларов. Всего же в 2013 г. США оштрафовали шесть крупнейших банков ЕС на 7 млрд долларов за то, что те недоглядели за своими клиентами, имевшими дело с Ираном, Кубой и пр. И все штрафы были оплачены из страха отключения от долларовых счетов. Усилению контроля за движением денежных средств послужил принятый недавно в Соединенных Штатах закон под названием *FATCA* (*Foreign Account Tax Compliance Act*).

*FATCA* является американским налоговым законом, требующим от финансовых организаций-нерезидентов предоставлять информацию о счетах американских резидентов и лиц, ими контролируемых, и выступать налоговыми агентами по операциям получения доходов от источников в США. Иными словами, это закон о раскрытии иностранных счетов в целях налогообложения. После его принятия большинство стран заключили с Соединенными Штатами межгосударственные соглашения, и обмен информацией происходит на уровне налоговых служб. Однако в результате введенных Вашингтоном антироссийских санкций США прекратили все переговоры с Москвой о присоединении к *FATCA*. В этой связи Минфину пришлось внести в Госдуму законопроект, позволяющий российским банкам напрямую передавать в иностранные налоговые органы данные о своих клиентах. К 1 июня 2014 г. более 500 российских банков, в т.ч. Сбербанк, зарегистрировались в Службе внутренних доходов США (*Internal Revenue Service, IRS*), чтобы выполнять *FATCA*.

Если же банки не подписывают соответствующее соглашение с Соединенными Штатами, то против них начинают действовать санкции. Со всех платежей в их пользу, проводящихся с использованием корсчетов в американских банках, будет взиматься 30-процентный налог: сначала только с пассивного дохода, полученного на территории США (например, процентов), а с 2017 г. – с доходов от продажи ценных бумаг и транзитных платежей. Поэтому, если банк хочет продолжать бизнес в Соединенных Штатах, он вынужден подчиниться. Если же банк попадает в «черный список» Минфина, то его просто исключают из международной финансовой системы. Для российских компаний это означает, что они могут не найти такого банка, который согласится дать им кредит в обход американских правил.

Не все еще осознают до конца, насколько вездесуща американская финансовая система. Если, к примеру, российский чиновник или бизнесмен пожелает приобрести недвижимость за рубежом, ему потребуются услуги банка, чтобы перевести деньги. Но каждому финансовому учреждению необходимо иметь связь с банком-корреспондентом в США, для того чтобы вести расчеты. Следовательно, такой платеж может быть заблокирован.

Существует угроза санкций, которые особенно болезненно скажутся на конкретных российских предприятиях. Так, американцы рассматривают возможность прекращения поставок российских ракетных двигателей РД-180, которые они используют для выведения на околоземную орбиту как гражданских, так и военных спутников. В этом случае сами американцы понесут немалый ущерб – эффективной замены российскому двигателю у них нет. Тем не менее вопрос появился в повестке дня. Для российской же стороны остановка контракта была бы крайне болезненной – предприятие-производитель «Энергомаш» фактически останется без средств  к существованию. Контракт между тем заключен до 2020 г., и поставлено только 60 из запланированных 101 двигателя.

Политика западных санкций не обошла и российско-украинские экономические связи, в частности в сфере оборонно-промышленного комплекса (ОПК), что чревато серьезным уроном для российской стороны. К примеру, КБ «Южное» из Днепропетровска продолжает работы по техническому надзору и продлению сроков службы самых мощных российских стратегических ракет шахтного базирования РС-20 («Воевода» или «Сатана» по классификации НАТО). Эти ракеты составляют 70% всех межконтинентальных баллистических ракет наземного базирования РВСН и являются основой нашего ракетно-ядерного щита. Система управления ракетой разработана также на Украине – на НПО «Электроприбор» в Харькове. Далее, двигателями запорожской компании «Мотор сич» оснащаются практически все российские боевые и транспортные вертолеты. Без участия Украины невозможен выпуск самолетов «Ан», т.к. держателем конструкторских разработок этих машин является украинское КБ «Антонов». Общий объем военных поставок предприятий юго-востока Украины в Россию оценивается примерно в 500 млн долларов в год. Трудно представить, как прервать эти кооперационные связи. Однако, как заявил украинский вице-премьер Ярема на совещании в апреле с руководством Днепропетровской и Запорожской областей, остановки этого сотрудничества требуют партнеры Киева из западных стран. 16 июня президент Украины Петр Порошенко распорядился прекратить все связи с Россией в военно-промышленной сфере.

**Как ответить на санкции**

Стремление найти ответ западным санкциям породило как рациональные, так и иррациональные варианты. К последним можно отнести набор так называемых «антисанкций». Одной из них стало предложение о дедолларизации российской экономики, исходящее от советника президента по экономическим вопросам. Инициатива предусматривает масштабные изменения финансовых операций как госсектора, так и частных компаний и даже населения. Государство должно вывести все активы и счета в евро и долларах из стран НАТО в другие страны и провести опережающую продажу облигаций государств НАТО. Одновременно с этим Центральный банк РФ должен сократить долларовые инструменты и избавиться от гособлигаций стран, поддержавших санкции.

В рамках пакета мер деньги для финансирования проектов госкорпораций и госбанков предлагается получить через целевую рублевую эмиссию ЦБ. Финансовые потери от подобных действий трудно оценить. А последняя мера может разогнать инфляцию до трех-четырехзначных чисел.

Не менее губительно прозвучавшее в правительственных кругах предложение о перерегистрации на Московской бирже крупнейших российских компаний, акции которых обращаются на иностранных биржах. Не надо быть профессионалом, чтобы сообразить, что массовый выкуп собственных акций на иностранных биржах для последующего их размещения у себя дома – откровенно убыточная операция, на которую вряд ли пойдет нормальная компания.

Еще одной антисанкцией стал проект создания Национальной платежной системы. После того как *Visa* и *MasterCard* перестали обслуживать карты российских банков, попавших под санкции, появилось требование к международным платежным системам размещать в Центробанке страховые депозиты. Из этих депозитов предполагалось компенсировать ущерб в случае блокировки операций по картам. Но поскольку первоначально предложенный размер потенциальных взносов многократно превосходит выручку *Visa* и*MasterCard* в России, встал вопрос о целесообразности их дальнейшего присутствия на российском рынке. К счастью, российские власти все-таки не пошли по жесткому сценарию, и в последнем майском изменении закона «О национальной платежной системе» из его норм об обеспечительных взносах в ЦБ для международных платежных систем должна быть убрана вся конкретика о размере депозитов, сроках их перечисления, порядке списания штрафов из этих сумм. Все это будет определяться нормативным актом правительства по согласованию с Центробанком.

И последний пример антисанкции, который хотел бы упомянуть, это предложение об отключении базовых станций *GPS* на территории России. Это вряд ли может навредить американцам. А вот российские геодезисты, геологи, строители, местные органы власти наверняка понесут реальный ущерб.

К рациональным методам противодействия санкциям наряду с разумным импортозамещением следует отнести использование механизмов ВТО. Так, в середине апреля глава Минэкономразвития Алексей Улюкаев заявил, что Россия может предъявить иск Соединенным Штатам в рамках ВТО за санкции в отношении банка «Россия». Речь идет о нарушении, с российской точки зрения, обязательств США в рамках Генерального соглашения о торговле услугами (*General Agreement on Trade in Services*), одного из базовых соглашений ВТО. Эти обязательства не позволяют совершать действия, способные ущемить права российских поставщиков услуг, осуществляющих деятельность в Соединенных Штатах или занятых в торговле услугами с американскими партнерами. ГАТС прямо запрещает введение каких-либо ограничений на международные переводы и платежи по текущим операциям, связанным со специфическими обязательствами США.

По заявлениям официальных лиц на Западе, Евросоюз и Соединенные Штаты могут ввести так называемые секторальные санкции против России, что будет означать введение произвольных ограничений на экспорт российских товаров. В этом случае, как полагает Улюкаев, Москва будет готова максимально активно использовать весь инструментарий Всемирной торговой организации для противодействия этому. Кстати, опыт использования механизмов ВТО для защиты своих торгово-экономических интересов имеется. После принятия США в 1996 г. упомянутого выше закона Хелмса–Бертона Евросоюз счел, что его торговые интересы ущемлены, и подал в ВТО иск, указав, что данный закон несовместим с рядом статей соглашения ГАТТ-94. В конечном итоге Европейский союз добился нужного для себя решения.

Однако применение серии секторальных санкций в отношении России создало бы ситуацию многочисленных грубейших нарушений норм и правил ВТО, которые запрещают вводить ограничения и запреты на экспорт, если только речь не идет об угрозе здоровью и безопасности людей или о временных ограничениях, предусмотренных самими правилами ВТО, если эти правила нарушаются. Иски, которые в этом случае могут быть поданы Россией, рискуют создать крайне напряженную ситуацию в самой ВТО и стать весьма серьезным испытанием организации на прочность. Понятно, что подобного сценария члены ВТО вряд ли желают.

На момент написания этой статьи актуальным оставался вопрос о том, как следует расценивать вероятность введения следующего этапа санкций против России с учетом неизбежных потерь для экономик западных стран. Показательным в этом смысле можно считать мнение  президента Федерального объединения оптовой и внешней торговли Германии Антона Бёрнера. Он обращает внимание на тот факт, что выручка от экспорта нефти и газа составляет свыше половины доходной части российского бюджета и примерно четверть ВВП страны. При этом более 80% российских поставок нефти и газа идут на Запад. Объем европейско-российской торговли, по данным Бёрнера, составляет 1% суммарного ВВП Евросоюза, но 15% ВВП России. Введение запрета на импорт российских энергоносителей, по его мнению, привело бы, безусловно, к болезненным последствиям для Германии, однако для России стало бы угрозой существования ее экономики. Россия в этом случае, подсчитал Бёрнер, лишилась бы доходов в 100 млн долларов в день. Последствия же прекращения импорта, в частности российского газа для Германии, не столь плачевными. Запасов в немецких газохранилищах хватит примерно на полгода, а за это время вполне можно найти альтернативных поставщиков.

Разумеется, это мнение лишь одного из представителей германских деловых кругов. Но оно уже не является сугубо маргинальным в странах ЕС. Кроме того, с учетом приведенных выше примеров применения Западом санкций даже в ущерб себе нельзя исключать, что подход Бёрнера может быть реализован на практике.

Вместе с тем на Западе есть и иные мнения. Американский политолог, директор частной разведывательно-аналитической организации*Stratfor* Джордж Фридман считает, что санкции против России в любом случае будут неэффективны. По его мнению, Россия как восьмая в мире экономика и мощная военная держава располагает целым набором возможностей для ответных мер. И чем более жесткими будут санкции, тем свободнее Москва будет себя чувствовать в выборе мер противодействия. По этим причинам применение эффективных санкций против такой страны, как Россия, является гораздо более сложным делом, чем санкции в отношении Ирана, потому что у русских есть возможность потенциальных ответов вплоть до военных.

Завершить этот текст хотелось бы не какой-то итоговой формулой, позволяющей высчитать результат применения санкций с учетом мер противодействия со стороны объекта этих санкций. Само состояние, в котором санкции рассматриваются как нечто реальное и уже происходящее, не может считаться нормальным и приемлемым. Ибо в подобной ситуации мы уже так или иначе идем на ограничение экономических контактов с внешним миром. Но сегодня в условиях невиданной прежде взаимозависимости экономик невозможно ограничить контакты с группой стран (кстати, наиболее развитых) без утраты связей со всеми странами. Тот же Китай, на который мы нынче делаем ставку, вовсе не отгораживается от Запада. Отдаляясь от наиболее развитой части мира, Россия рискует оказаться отрезанной от возможностей современного развития. Создание собственного производства, работа в условиях полуизолированной финансовой системы, расходование ресурсов на преодоление воздвигаемых торговых барьеров, вынужденный поиск новых рынков и т.п. – все это потребует огромных неоправданных затрат, следствием которых будет неминуемое снижение конкурентоспособности и эффективности национальной экономики и обеднение населения. Развитие событий по такому сценарию в XXI веке кажется чем-то невероятным. Но, к сожалению, в создавшейся обстановке полностью исключать его нельзя.

*Последнее обновление 30 ноября 00-1, 0:00*

«Россия в глобальной политике» (c) 2002-2010