



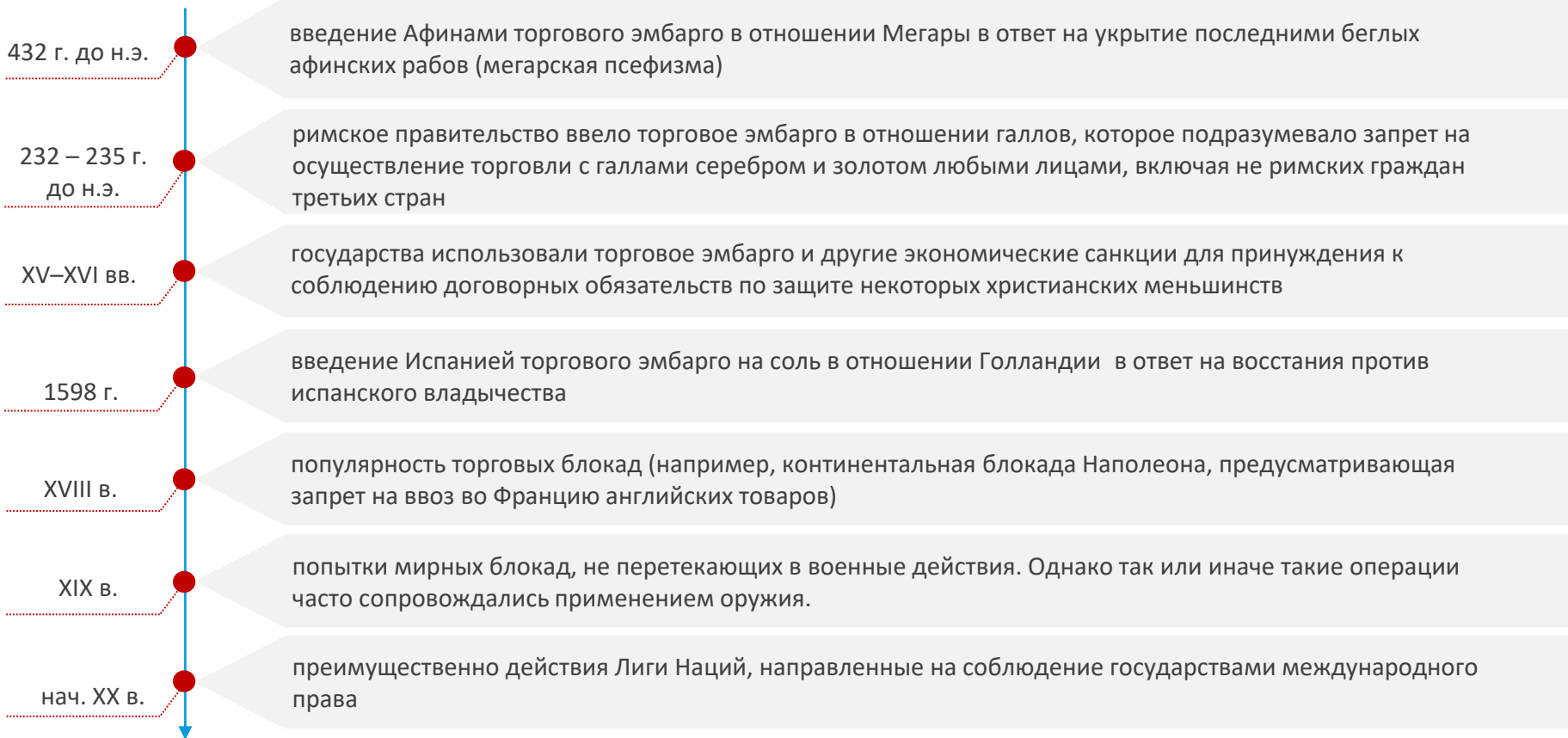
ВСЕРОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ
ВНЕШНЕЙ ТОРГОВЛИ

САНКЦИИ КАК НОВАЯ РЕАЛЬНОСТЬ: ВСЕРЬЕЗ И НАДОЛГО

Александр Кнобель,
Директор Института международной экономики и финансов ВАВТ

Москва 2019

ИСТОРИЯ САНКЦИЙ (ПРИМЕРЫ)



ПОНЯТИЕ САНКЦИЙ

Ключевые разногласия в подходах к определению:

- ✓ Какие виды мер считать санкциями: любые или только экономические?
- ✓ Какие цели преследуют санкции: изменение политического курса страны или не только?
- ✓ Кто основные субъекты санкций?

Существующие в литературе определения экономических санкций можно представить в виде комбинации различных видов инструментов, целей и субъектов санкций:



Инструменты санкций

- Любые меры экономического, политического или военного характера
- Только экономические меры (нарушение международных торгово-экономических или финансовых отношений)



Цели санкций

- Изменение политического курса страны
- Экономические цели
- Демонстрация позиции международному сообществу
- Повышение политической поддержки правящей элиты
- Наказание за определенные действия и др.



Субъекты санкций

- Иностранные государства
- Группа государств
- Международные организации
- Регионы, муниципалитеты
- Корпорации
- Отдельные физические лица

КЛАССИФИКАЦИЯ САНКЦИЙ

Позитивные

Торговые

- Предоставление РНБ
- Снижение таможенных пошлин

Финансовые

- Предоставление финансовой помощи
- Поощрение экспорта, импорта капитала и др.

Прочие

- Предоставление доступа к технологиям;
- Отмена негативных санкций и др.

Позитивные санкции сыграли важную роль в переговорах между Советом Безопасности ООН и Ираном в отношении программы по обогащению урана

Негативные

В зависимости от цели:



- Санкции, преследующие первичные цели (изменение политического курса)
- Санкции, преследующие вторичные цели (формирование общественного мнения)
- Санкции, преследующие третичные цели (поддержание мирового порядка)



В зависимости от числа участников:

- Односторонние (один инициатор) и многосторонние (несколько инициаторов)



В зависимости от реципиента:

- Прямые (инициатор → реципиент)
- Косвенные (инициатор → прямой реципиент → конечный реципиент)



В зависимости от объекта:

Торговые

- Торговое эмбарго и торговый бойкот
- Отмена РНБ
- Квоты
- Отказ в выдаче лицензий
- Черный списки
- Демпинг и др.

Финансовые

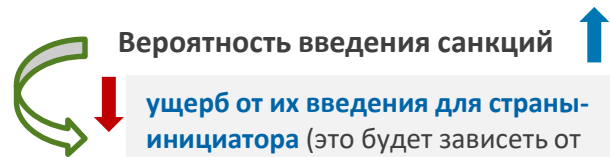
- Экспроприация активов
- Дискриминационное налогообложение инвестиций
- Замораживание активов
- Импортный/экспортный контроль и др.

Прочие

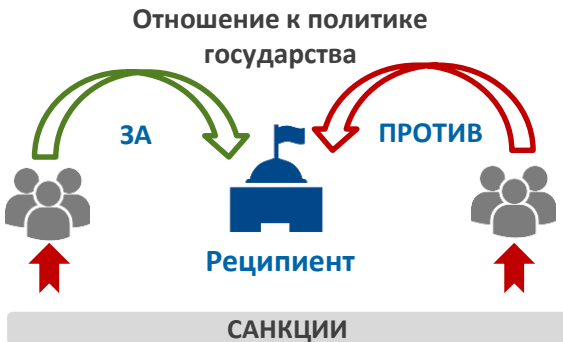
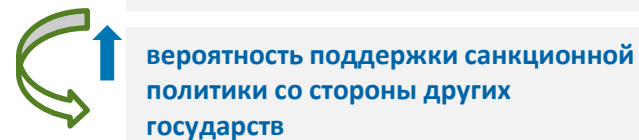
САНКЦИИ: КЛЮЧЕВЫЕ ДРАЙВЕРЫ



- ✓ Решение о введении санкций определяется под воздействием на государство двух групп интересов, выступающих за и против санкций
- ✓ Воздействие тем эффективнее, чем меньше в группе выражена проблема «безбилетника»
- ✓ Как результат - в качестве санкций часто вводятся не те меры, которые были бы наиболее эффективны с точки зрения достижения результата



ущерб от их введения для страны-инициатора (это будет зависеть от относительного размера экономик страны-инициатора и страны-реципиента, экономической зависимости инициатора от реципиента санкций, и наоборот)



- ✓ Решение о смене политического курса определяется под воздействием на государство двух групп интересов, выступающих за и против политики страны, которая привела к санкциям
- ✓ Санкции оказывают влияние на эффективность соответствующих групп интересов
- ✓ Относительно большее повышение эффективности группы, поддерживающей текущий политический курс, в результате санкций может привести к ответным санкциям

ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ САНКЦИЙ

- Hufbauer et. al. (2014): Из всех изученных случаев введения санкций в период с 1970 по 2014 г. **лишь 33% можно рассматривать как успешные**
- Среди эпизодов введения санкций, которые предусматривали одновременное ограничение **экспортных, импортных и финансовых потоков, 40%** могут считаться успешными. Успешность санкций, предусматривающих введение ограничений **только на торговые отношения**, составляет лишь **25%**, **только на финансовые – 36%**.
- Hufbauer et. al. (2007): средние издержки для страны-реципиента от экономических санкций, введенных после 1985 г., составили 5% ВВП (по сравнению с 1.5% для санкций, введенных до 1985 г.). **Не учитываются долгосрочные и сетевые издержки** (рост неопределенности)



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

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

Источник: Hufbauer G. C., Schott J. J., Elliott K. A. Economic Sanctions Reconsidered. 3rd edition. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007.

ОПЫТ КНР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ САНКЦИЯМ (1989-2001 гг.)

Площадь Тяньаньмэнь

Санкции США и G7 предусматривали:

- ✓ заморозку и отказ от всех инвестиционных проектов;
- ✓ прекращение торгово-экономического взаимодействия;
- ✓ запрет на выделение Китаю любых кредитов, в том числе по линии Всемирного банка, МВФ и Азиатского банка развития;
- ✓ прекращение любых политических контактов на высоком уровне;
- ✓ запрет на экспорт вооружений;
- ✓ закрытие доступа к высоким технологиям.

Меры Китая по противодействию:

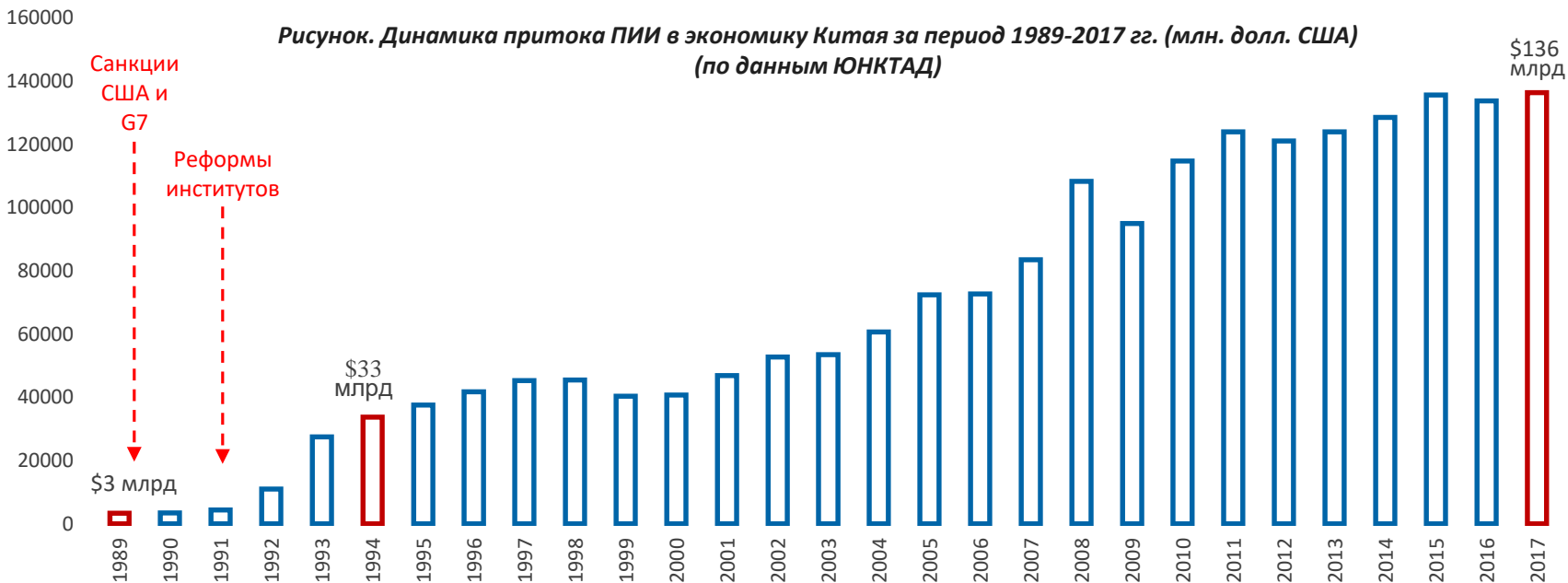
- ✓ Пересмотр концепции международных отношений и переход от ориентации с глобальных центров сил на комплементарную региональную экономическую политику со странами АСЕАН и АТЭС (в т.ч. СССР, Индия и Юж.Корея);
- ✓ диверсификация торгово-экономические связей;
- ✓ расширение торговых, экономических, культурных и дружеских связей с сопредельными региональными государствами;
- ✓ установление дипотношений с 23 государствами (за 2 года);
- ✓ С 1987 г. КНР вёл официальные переговоры об участии в соглашении ГАТТ/ВТО. С 2001 г. стал членом ВТО.



ОПЫТ КНР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ САНКЦИЯМ (1989-2001 гг.)

Результат:

Китай открыл внутренний рынок для иностранных инвесторов и запустил экономическую реформу по внедрению рыночных институтов. В результате приток ПИИ в Китай за период 1989-1994 гг. увеличился от \$3 млрд.долл. до \$33 млрд.долл. инвестиций соответственно, а объем накопленных инвестиций за 1989-1995 гг. вырос с 17 млрд.долл. США до 100 млрд.долл. США соответственно.



ОПЫТ ЮАР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ САНКЦИЯМ (1962-1991 гг.)

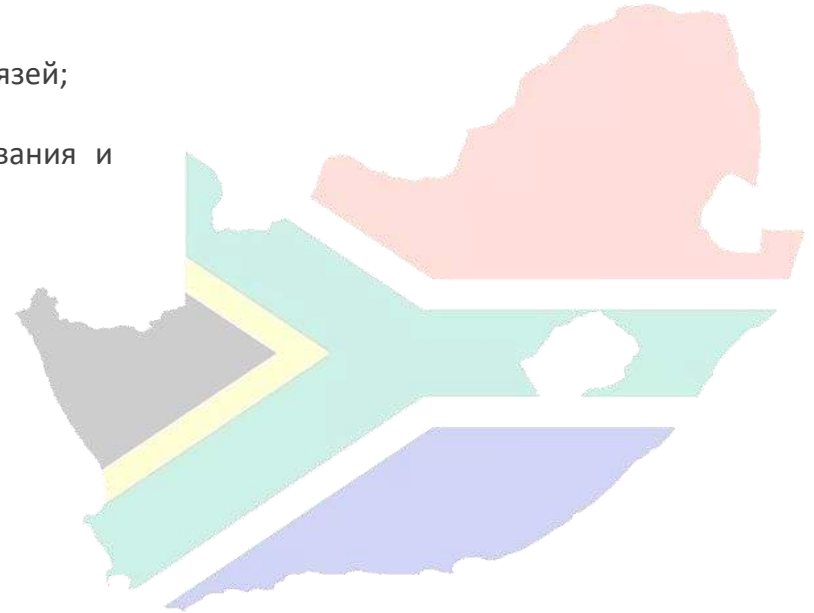
Апартеид (расовая сегрегация)

Санкции США и ООН предусматривали:

- ✓ ограничение экономических, финансовых и транспортных связей;
- ✓ установление эмбарго на военные поставки;
- ✓ сворачивание связей с ЮАР в области культуры, образования и спорта.

Меры ЮАР по противодействию:

- ✓ попытки обхода;
- ✓ внедрение политики «нетрадиционных методов торговли»;
- ✓ фальсификация маркировки товаров;
- ✓ создание альтернативной экономики;
- ✓ создание субрегиональной экономической группировки САДКК в формате ЗСТ.

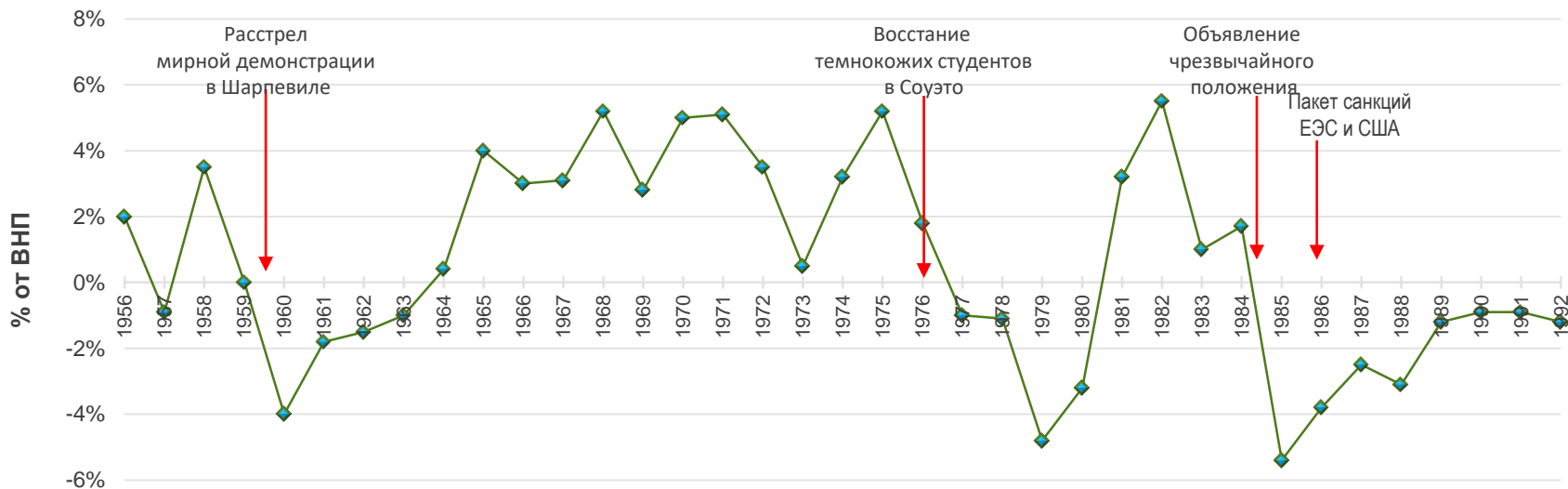


ОПЫТ ЮАР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ САНКЦИЯМ (1962-1991 гг.)

Результат:

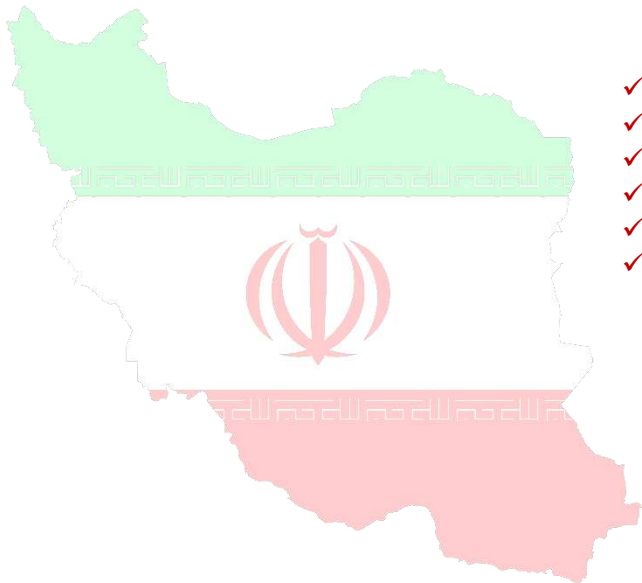
После 22 лет противостояния санкциям началась резкая деградация экономической системы и застой. Законы апартеида 1946 г. затронули большой бизнес, в результате чего начался отток капитала. В 1985 г. крупные транснациональные банки вывезли из страны весь свой капитал. Многие Европейские и международные банки отказались предоставлять ЮАР новые кредиты и займы. Произошел финансовый кризис и экономическая стагнация, которые способствовали радикальной смене политического курса страны.

Рисунок – Движение капитала в ЮАР за период 1956-1992 гг.



ОПЫТ ИРАНА ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ САНКЦИЯМ (1979-2016 гг.)

Свержение шаха и захват посольства США



Санкции США (позже присоединились Совбез ООН и ЕС) предусматривали:

- ✓ полный запрет гражданам и компаниям США, а также компаниям третьих стран вести бизнес в Иране или участвовать в совместных предприятиях с иранскими компаниями, в том числе в нефтегазовой промышленности;
- ✓ блокировку всех иранских активов и золотых запасов, хранящихся в американских банках;
- ✓ отключение от системы межбанковских переводов SWIFT;
- ✓ запрет на продажу нефти на мировом рынке;
- ✓ запрет на поставку технологий и оборудования;
- ✓ запрет на поставку запчастей и комплектующих для самолётов;
- ✓ запрет на техническое обслуживание самолетов.

Меры Ирана по противодействию:

- ✓ принятие контрсанкций против стран, которые поддерживали санкции США (прекращение поставки нефти);
- ✓ адаптация механизма обхода санкций посредством «посредников» и компаний специального назначения (SPV или SPE (Special purpose vehicle/entity));
- ✓ взаиморасчеты с ограниченным кругом платежеспособных партнеров (в основном Индия, Китай, Турция, Россия) осуществлял в национальной валюте покупателя через банки-посредники Турции, ОАЭ, Ирака и Афганистана;
- ✓ заключение бартерных соглашений (нефть в обмен на потребительские товары).

ОПЫТ СССР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ САНКЦИЯМ (1980-1991 гг.)

Афганская война

Санкции США предусматривали:

- ✓ эмбарго на поставки технологий и другой критически важной для страны продукции;
- ✓ запрет на импорт труб большого диаметра для газопроводов
- ✓ расторжение зернового контракта;
- ✓ ограничения на ввоз ключевых товаров советского экспорта;
- ✓ запрет на предоставление новых иностранных кредитов;
- ✓ прекращение выдачи лицензий на продажу высоких технологий СССР;
- ✓ заморозка всех совместных культурных и экономических мероприятий.

Меры СССР по противодействию:

- ✓ принятие ассиметричных контрсанкций против США;
- ✓ поиск альтернативных путей их обхода;
- ✓ осуществление промышленного шпионажа;
- ✓ руководством Миннефтегазстроя и Минэнергетики СССР развивалась практика «газ в обмен на оборудование» со странами Запада;
- ✓ создание евродолларовых депозитов (eurodollar deposits) для осуществления долларовых транзакций (в частности для приобретения зерна);
- ✓ 10 лет бесплодных переговоров о получении в ГАТТ/ВТО статуса наблюдателя, которые сопровождались жестким сопротивлением, этот статус удалось унаследовать России в 1992г. и фактически данный шаг ознаменовал собой окончание «афганских» санкций.



АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ

Расширяется число поводов для введения санкций

Не следует ожидать прекращения попыток усиления санкционного давления на Россию

Поводы для введения санкций и начало их действия:



АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ



Персональные санкции

- визовые ограничения,
- запрет на экспорт / реэкспорт товаров и услуг, передачу технологий и материалов,
- блокирование имущества и счетов,
- запрет на сотрудничество и деловые связи
- **«Правило 50%»**



«Крымские» санкции

- запрет на ввоз и вывоз товаров, услуг или технологий в Крым и из Крыма
- запрет на инвестиции в этот регион
- запрет банковского обслуживания региона
- запрет на ведение туристической деятельности (ЕС)

Прочие

- Процессуальные санкции
- Дипломатические санкции
- «Спортивные» санкции
- Экспортный контроль



Вторичные санкции

- в отношении неамериканских лиц, сотрудничающих с российскими компаниями в разведывательной и оборонной отрасли и инвестирующих в проекты с российским участием более 33%



Секторальные санкции

Энергетика: запрет на предоставление финансирования со сроком обращения >60 дн., экспорт/реэкспорт товаров, технологий, предоставление нефинансовых услуг отдельных проектов нефтегазовой отрасли

Финансы: запрет на предоставление финансирования, операции с имуществом, цб со сроком обращения >14 дн

Оборонный сектор: запрет на экспорт/импорт вооружений, товаров и услуг двойного назначения, предоставление долгового финансирования на срок >30 дн., сделок с имуществом

Правило 50%



Дополнительные пакеты санкций

- запрет на любую помощь, предоставление кредитов и финансовой поддержки органам власти
- заморозка сделок с ФСБ и ГУ Генштаба ВС РФ
- ограничение финансирования через приватизацию или инвестиции на сумму от 10 млн. долл.
- приостановление финансирования проектов в России ЕИБ и ЕБРР (ЕС)

ВИДЫ САНКЦИЙ В ОТНОШЕНИИ РФ

АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ: ПОКРЫТИЕ САНКЦИЯМИ



Под санкциями США – 495 организаций и компаний (с учетом дочерних) и 359 физлицо



Под санкциями ЕС – 21 организация и компания и 85 физлиц

- ✓ США отработывают законодательство, тактику, инструментарий санкций
- ✓ Подводится обоснование и оправдание санкционных действий против России
- ✓ Оцениваются позиции третьих стран и их возможная реакция
- ✓ Применяются точечные, адресные санкционные действия против частных лиц и компаний
- ✓ С годами санкции усиливаются, диверсифицируются по направлениям, под них попадает все больше физических лиц и компаний России

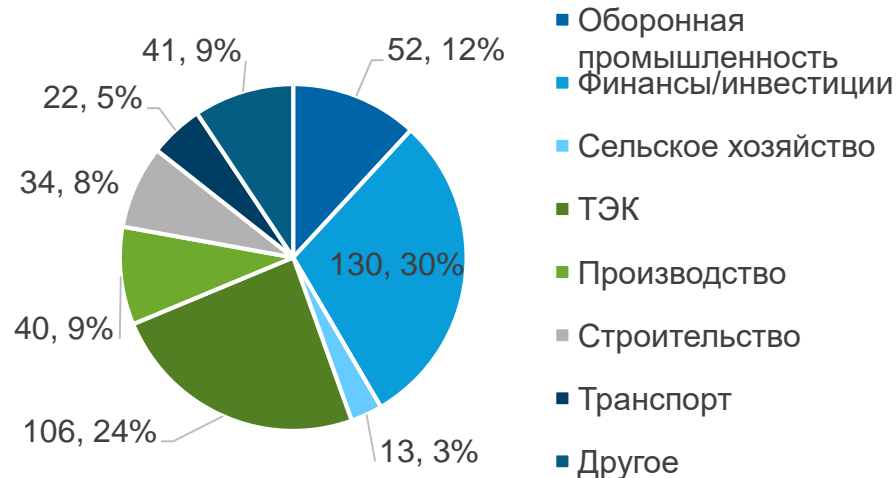
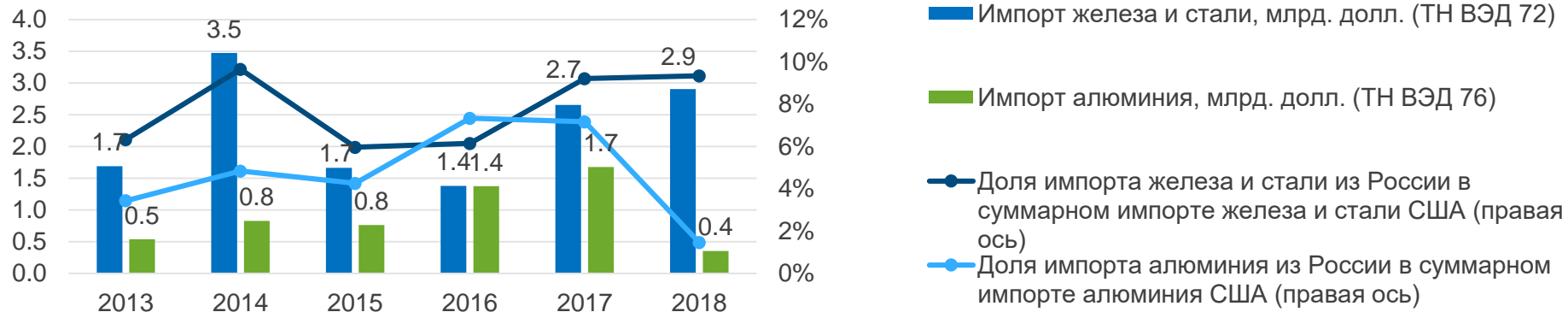


Рис. Распределение российских компаний из санкционных списков США по секторам экономики

Санкции ЕС против РФ слабее, применяются в отношении меньшего числа лиц и компаний из-за более высокой экономической взаимозависимости между странами ЕС и Россией

АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ: САНКЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ НЕДОБРОСОВЕСТНОЙ КОНКУРЕНЦИИ

США повысили ввозные таможенные пошлины на алюминий и одновременно ввели санкции в отношении владельца РУСАЛа и самого РУСАЛа



- ✓ НЛМК и EVRAZ имеют производства на территории США, куда экспортируется только первичное сырье. Это позволяет компаниям использовать свою «переговорную силу», например, за счет угроз закрытия производств и сокращения рабочих мест.
- ✓ Смягчение санкций в отношении РУСАЛа из-за лобби американских и европейских компаний
- ❖ Повышение взаимозависимости российских и зарубежных компаний позволяет использовать лоббирование российских интересов зарубежными партнерами
- ❖ Наибольшую вероятность избежать попадания под санкции получают те компании, в сотрудничестве с которыми американские компании или физлица имеют наибольшие интересы

ПОСЛЕДСТВИЯ САНКЦИЙ

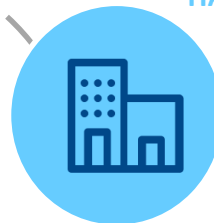
ОБЩИЕ ПОТЕРИ

Потери от западных санкций для российской экономики составляют порядка **1–1,5 п.п. ВВП в год**



НА УРОВНЕ КОМПАНИЙ

Отказ от сотрудничества с российскими компаниями не только западных инвесторов, но и компаний третьих стран из-за распространения «токсичности» российских компаний и риска введения вторичных санкций



ТОРГОВЛЯ

Сокращение двусторонней торговли России с западными странами (в том числе, за счет введения контрсанкций)



ПИИ

Снижение притока прямых иностранных инвестиций и отток капитала из России

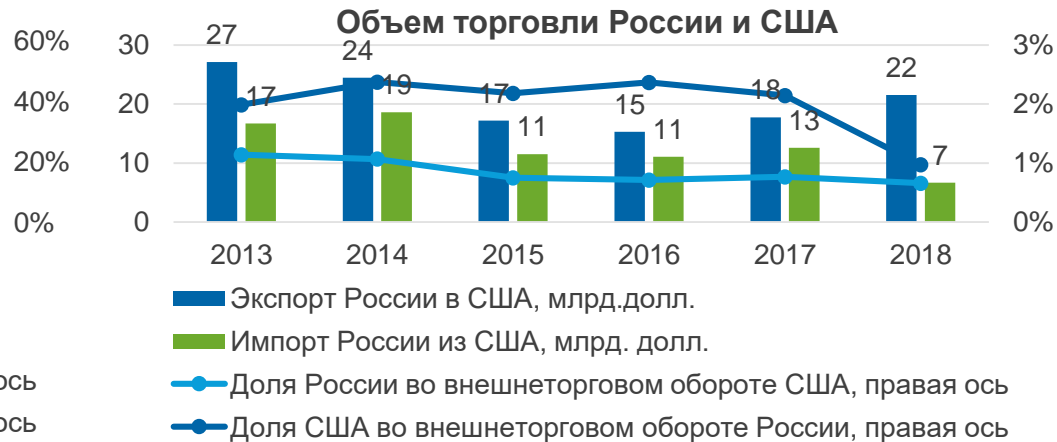
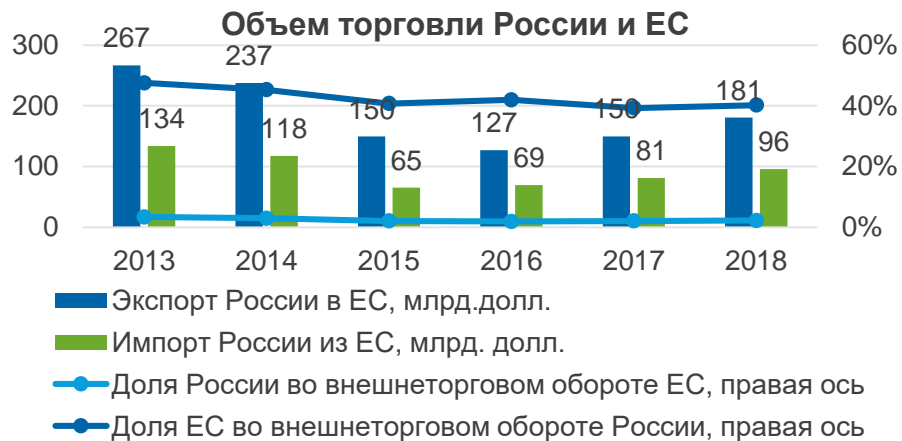


МАКРОЭКОНОМИКА

Рост неопределенности, выражающийся в высокой волатильности рубля и колебаниях на финансовом рынке



ПОСЛЕДСТВИЯ САНКЦИЙ: СОКРАЩЕНИЕ ДВУСТОРОННЕЙ ТОРГОВЛИ С ЕС И США



Регион/страна	Доля в товарообороте, %					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Украина	4,7	3,5	2,8	2,2	2,2	2,2
ЕАСТ (Норвегия, Швейцария, Исландия, Лихтенштейн)	1,73	1,19	1,16	1,37	1,20	1,12
Турция	3,9	4,0	4,4	3,4	3,7	3,7
АТЭС, включая:	24,8	26,9	28,1	30,0	30,7	32,1
Китай	10,5	11,3	12,1	14,1	14,8	15,6
Республика Корея	3,0	3,5	3,4	3,2	3,3	3,6
ЕАЭС	7,3	7,3	8,1	8,3	8,7	8,2

ПОСЛЕДСТВИЯ САНКЦИЙ: ОТКАЗ ОТ СОТРУДНИЧЕСТВА И РАСПРОСТРАНЕНИЕ «ТОКСИЧНОСТИ» РОССИЙСКИХ КОМПАНИЙ

Необходимо повышение прозрачности структуры собственности и контрактное взаимодействие с зарубежными компаниями

Финансовый сектор

- Брокеры BCS Global Markets и Атон приостановили аналитическое покрытие Rusal и En+
- Затрудняется выплата дивидендов в пользу подсанкционных компаний
- **После сообщения о возможной покупке Сбербанком 30%-ой доли Яндекса» цена акций Яндекса снизилась, капитализация «Яндекса» снизилась на миллиард долларов**
- Американские и европейские страховые компании отказались перестраховать обязательства российских компаний, попавших под санкции. В результате была создана Российская национальная перестраховочная компания (РНПК).
- **Китайские банки отказываются проводить платежи в российские кредитные организации, особенно в государственные — Сбербанк и ВТБ. Под блокировку попадают транзакции даже не включенных в санкционные списки компаний.**
- **Инвесторы купили лишь 37% размещенных государственных облигаций на сумму 7,4 млрд. рублей**

Прочие

- Отказ зарубежных компаний от покупки технологий РУСАЛа
- Судоремонтный завод в порту Нантонг в Китае отказался исполнять свои обязательства по контракту на ремонт российского судна «Нептун» компании «Гудзон»

Нефтегазовый сектор

Закрываются/приостановлены проекты: Роснефти с ExxonMobil (США), British Petroleum (Великобритания), Eni (Италия); Statoil (Норвегия); ЛУКОЙЛ, РИТЭК с Total (Франция); Газпромнефть с Shell (Нидерланды, Великобритания)



ПОСЛЕДСТВИЯ САНКЦИЙ: РИСКИ ВЕДЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ В РЕЗУЛЬТАТЕ ДЕЙСТВИЯ САНКЦИЙ

Макроэкономический риск

ухудшение макроэкономической динамики и финансовой стабильности в результате «войны санкций», ускорение инфляции и создание долгосрочных устойчивых инфляционных ожиданий

Финансовый риск

ограничение на обращение российских ценных бумаг на ведущих западных финансовых рынках, невозможность рефинансирования внешнего долга и возможное введение в России определенных форм валютного контроля или отказ обслуживания долга.

РИСКИ

Институциональный риск

пересмотр итогов приватизации (прав собственности), пересмотр прав и обязанностей, фиксируемых системой контрактов, административное давление на предпринимателей в связи с возможностью мобилизационного варианта развития событий

Бюджетный риск

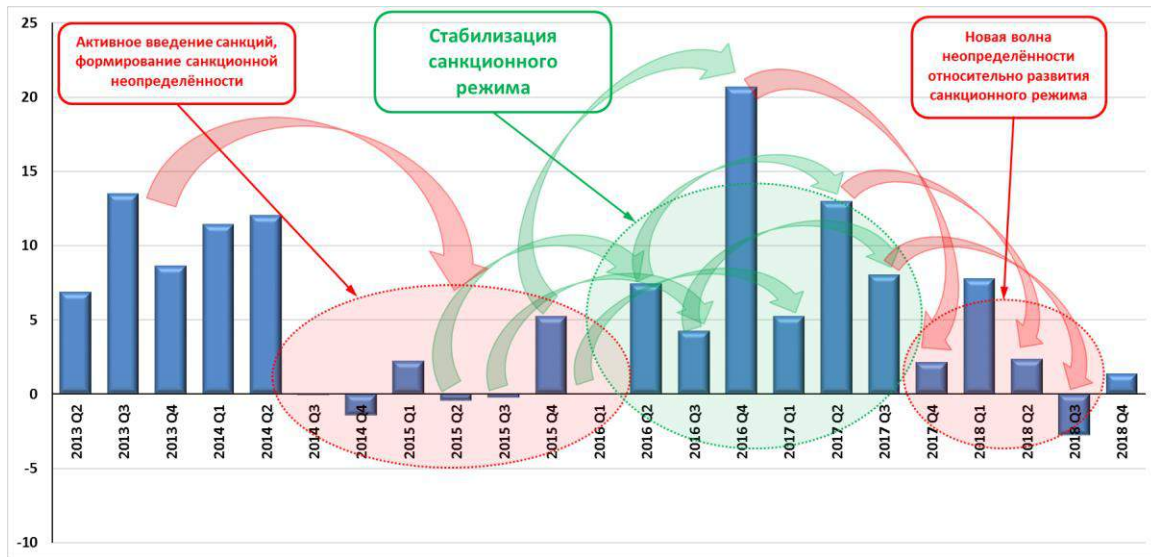
возможное ухудшение структуры бюджетных расходов, субсидирование неэффективности и в результате возможное снижение эффективности экономики.

ПОСЛЕДСТВИЯ САНКЦИЙ



Сокращение притока ПИИ в Россию

- Действие санкций также влечет за собой отток капитала из страны, который в 2018 г. составил около 67,5 млрд долл. США (примерно 4% ВВП).
- Несмотря на то, что прямое ограничение на осуществление прямых иностранных инвестиций санкции не предусматривают (за исключением Республики Крым), тем не менее приток ПИИ в Россию крайне чувствителен к ужесточению санкций.



В краткосрочной и среднесрочной перспективе необходимо добиваться стабилизации санкций, а не их полной отмены

ПОСЛЕДСТВИЯ САНКЦИЙ: СОКРАЩЕНИЕ ПРИТОКА ПИИ В РОССИЮ

- Официальный курс евро вырос почти на 5 руб. и достиг 76,85 руб., а курс доллара - на 3,8 руб. до 62,36 руб.
- Капитализация Eп+ снизилась на 30%, РУСАЛ объявил о рисках технического дефолта.
- Падение котировок металлургических компаний

Снижение ПИИ и других макроэкономических показателей обусловлено не столько введением новых санкций, сколько обсуждением США и ЕС такой возможности, поскольку создает неопределенность на рынке как для отечественных производителей, так и для зарубежных инвесторов

В августе 2018 года американские СМИ сообщили о запрете во втором пакете санкций на полеты «Аэрофлота» в США

После введения санкций в апреле 2018 г.

Необходимо смягчение неопределенности на рынке

- На следующий день акции компании подешевели на 12%

Зарубежные компании из третьих стран вынуждены запрашивать в OFAC подтверждение законности сделок с российскими компаниями, в том числе по покупке их пакетов акций, что увеличивает их издержки и также приводит к росту неопределенности

ПОСЛЕДСТВИЯ САНКЦИЙ: ОЦЕНКИ УЩЕРБА СТРАН ЕС

В Европейский Парламент вносятся поправки об отмене антироссийских санкций (Италия)

- Содействие в распространении информации среди зарубежных компаний, особенно европейских, о выгодах, безопасности и прозрачных условиях инвестирования в России, а также об ущербе, наносимом субъектам ЕС антироссийскими санкциями
- Создание образа России как социально и технологически развивающейся страны, открытой к взаимодействию с миром на всех уровнях и готовой предложить альтернативную модель развития складывающегося миропорядка

0.4%

Потери ВВП ЕС – **0,3%** в 2014 г. (40 млрд евро); **0,4%** в 2015 году (50 млрд евро)



\$830 млн

По оценкам западных экспертов, потери Германии в первый год после введения санкций максимальны в сравнении с другими странами и составили **830 млн. долларов в месяц**. По другим оценкам, Германия ежемесячно теряет **727 млн. долларов** и на ее долю приходится **40% потерь** западных стран.

Потери рабочих мест в ЕС – **1% занятости** (2,2 млн. часов).

1%

РЕКОМЕНДАЦИИ

Во-первых,



Проведение политики **«либерализации в ответ на санкции»**

Во-вторых,



В краткосрочной и среднесрочной перспективе целесообразно направить усилия на **стабилизацию текущего уровня санкций** для снижения неопределенности, а не на их полную отмену

В-третьих,



Необходимо **выявлять точечные взаимные интересы** с американскими и европейскими компаниями и **наращивать контрактное взаимодействие** для создания лобби, противодействующему расширению санкций в отношении России

В-четвертых,



Для снижения рисков зарубежных компаний целесообразно **создание благоприятных условий для инвесторов**, особенно в «несанкционных» секторах, **повышение прозрачности структуры собственности**

В-пятых,



Содействие в распространении информации среди зарубежных компаний, особенно европейских, о выгодах, безопасности и прозрачных условиях инвестирования в России, а также об ущербе, наносимом субъектам ЕС антироссийскими санкциями

В-шестых,



В среднесрочной перспективе – **выявление бенефициаров и проигрывающих от санкций** на уровне отдельных компаний в юрисдикции США и ЕС. Создание бенефициарам дополнительных возможностей на российском рынке, потеря которых критична для их бизнеса. С проигрывающими работать как с лоббистами смягчения санкционного режима или стабилизации уровня санкционного давления.