



# Мир в лабиринте санкций: промышленная политика на перепутье.

Доклад Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ

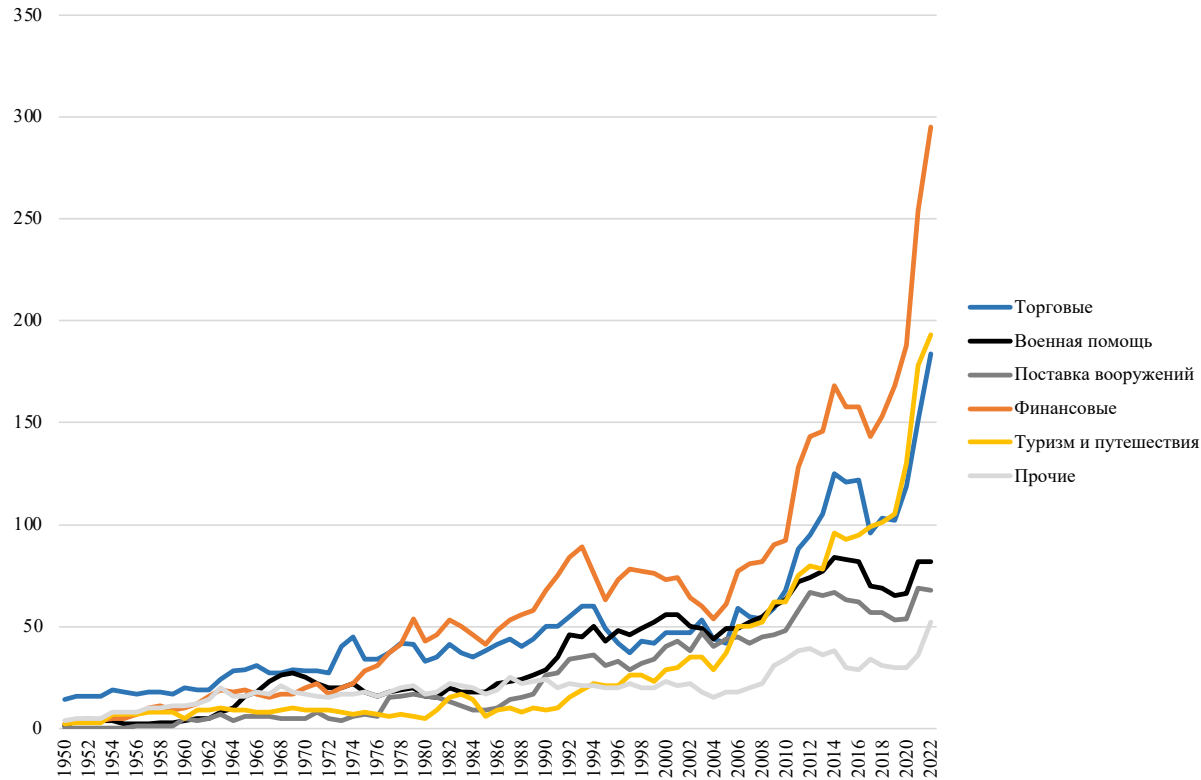
**Симачев Ю.В.**

Директор Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ

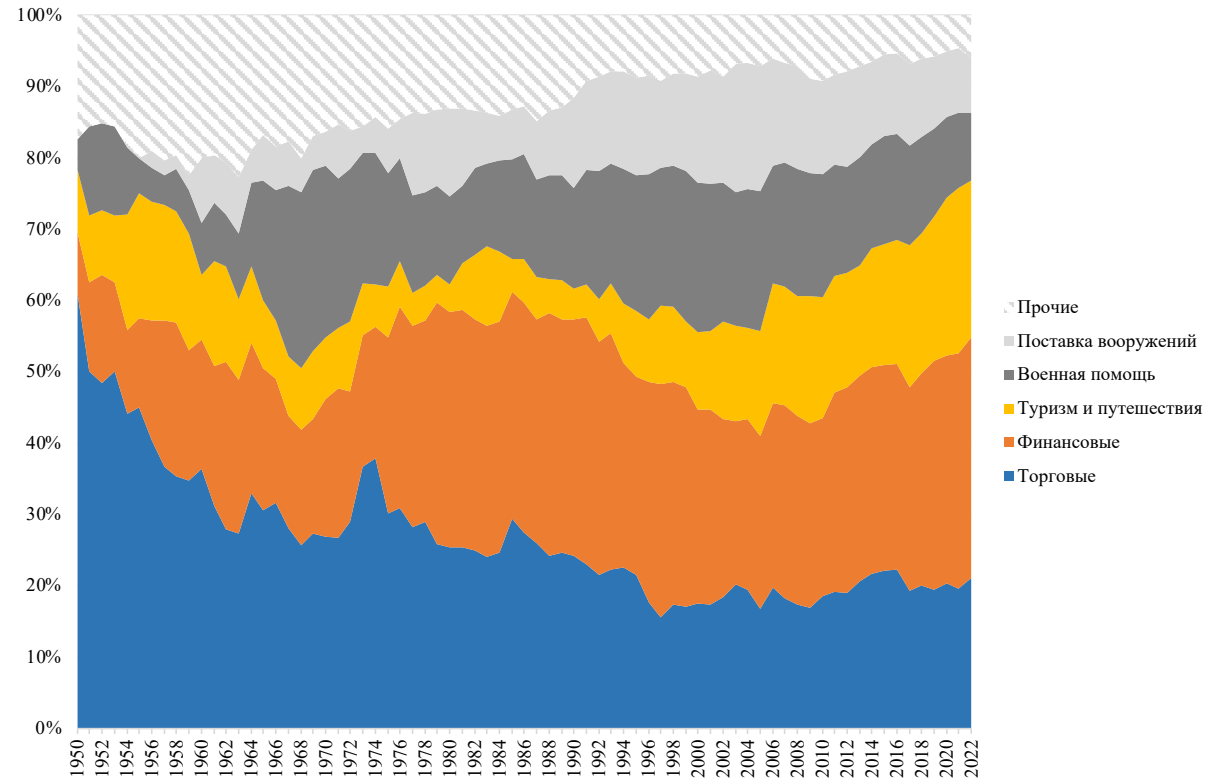
23 апреля 2024 года

# Развитие санкционных ограничений за последние 50 лет

## Количество и структура действующих санкций по типу ограничений, 1949-2022



Источник: составлено авторами



- Санкции – ограничительные меры политики, которые принимаются одной или несколькими странами, чтобы сдерживать свои отношения с определенной страной с целью стимулировать изменения в её политике или принятия мер для предотвращения возможных нарушений международных норм и конвенций (*Meyer et al., 2023; Morgan et al., 2009; Syropoulos et al., 2022*);
- Количество торговых, финансовых и туристических ограничений в период 2010-2019 годов удвоилось по отношению к предыдущему десятилетию, а 2020-2022 выросло еще в полтора раза;
- Страны все чаще стали прибегать к умным санкциям.

# Какова эффективность санкций?

Политики и экономисты расходятся во взглядах на эффективность санкций

## Политический подход

- **Цель санкций – комплаенс (подчинение)**
- За последние годы санкции достигали своей цели в 33% (Schneider, Weber, 2019) и 26% (Attia, Grauvogel, 2023) случаев;
- Наибольшего успеха добивались санкции против малых слаборазвитых экономик, например, санкции ЕС против Гватемалы (1993 г.), Малави (1992 г.), санкции США против Боливии (1991 г.), Лаоса (1994 г.);
- Цели санкций постепенно адаптируются к обстоятельствам, прекращение санкций часто является постепенным процессом, более 43% санкционных кейсов снимаются постепенно, включая 42% санкций ЕС, 50% санкций ООН и 48% санкций США (Attia, Grauvogel, 2023).

## Экономический подход

- **Цель санкций – нанесение ущерба**
- Оценки влияния санкций существенно неоднородны применительно к показателю ВВП (Neuenkirch, Neumeier, 2015; Kwon et al., 2022; Alhassan et al., 2023), международной торговли, прямых и портфельных инвестиций (Shin et al., 2016; Rosenber et al., 2016; Frank, 2018);
- Эффект зависит от большого числа факторов, включая – отправителя, тип санкций, размер экономики, интеграцию страны в ГЦСС, наличие дружественных стран (Симачев, Федюнина, 2023)
- Влияние санкций на другие индикаторы экономического ущерба незначительно или вовсе отсутствует.

Отмечаемые негативные эффекты санкций в научных исследованиях часто являются результатом *publication bias*, что также скорее подчеркивает политическую окраску санкционных ограничений (Demena et al., 2021).

## Тогда зачем вводить санкции?

1. Защита собственных интересов и демонстрация силы (Kaempfer, Lowenberg, 2007)
2. Неотъемлемая часть экономической политики по достижению национальных целей (Felbermayr et al., 2021; Hufbauer, Jung, 2020; Simola, 2023)
3. Низкие альтернативные издержки по сравнению с военным конфликтом (Morgan et al., 2023)

# Можно ли использовать уроки прошлых санкционных эпизодов для России?

## Уровень развития и позиции стран, попавших под сильные санкции, в мировой экономике, в год введения санкций

Страна	Год	ВВП на душу населения (в текущих ценах), в % от среднемирового	ВВП (в текущих ценах), в % от мирового	Товарная торговля, в % от ВВП
Китай	1950	19,6	4,3	8,7
Куба	1970	78,7	0,2	41,4
Иран	1979	104,4	0,9	20,0
Ирак	1980	122,8	0,5	76,6
Конго, Демократическая респ.	1982	12,1	0,1	32,8
Зимбабве	1983	37,4	0,1	30,1
Ливан	1984	25,0	0,0	97,7
Сирия	1986	75,1	0,2	15,9
Мьянма	1988	1,0	0,0	26,8
Никарагуа	1988	16,7	0,0	40,1
Китай	1989	10,4	2,2	24,5
Судан	1989	21,4	0,1	9,4
Ирак	1990	96,1	0,8	9,3
Ливия	1990	157,4	0,1	64,2
Конго, Демократическая респ.	1993	5,8	0,0	16,3
Судан	1997	7,2	0,0	18,6
Афганистан	2002	3,3	0,0	66,7
Зимбабве	2002	9,5	0,0	59,3
Мьянма	2003	3,6	0,0	43,3
Ливан	2006	59,7	0,0	56,6
Венесуэла	2006	86,6	0,4	54,1
Иран	2010	67,5	0,7	34,2
Афганистан	2011	5,8	0,0	38,7
Сирия	2011	28,3	0,1	45,2
Мали	2012	7,1	0,0	49,3
<b>Россия</b>	<b>2014</b>	<b>129,2</b>	<b>2,6</b>	<b>39,1</b>
Венесуэла	2014	115,7	0,6	24,4
<b>Россия</b>	<b>2022</b>	<b>119,8</b>	<b>2,2</b>	<b>38,8</b>

- Большинство кейсов санкций направлены против малых бедных экономик;
- Общее число стран под санкциями стремительно растет, на сегодня их больше 100

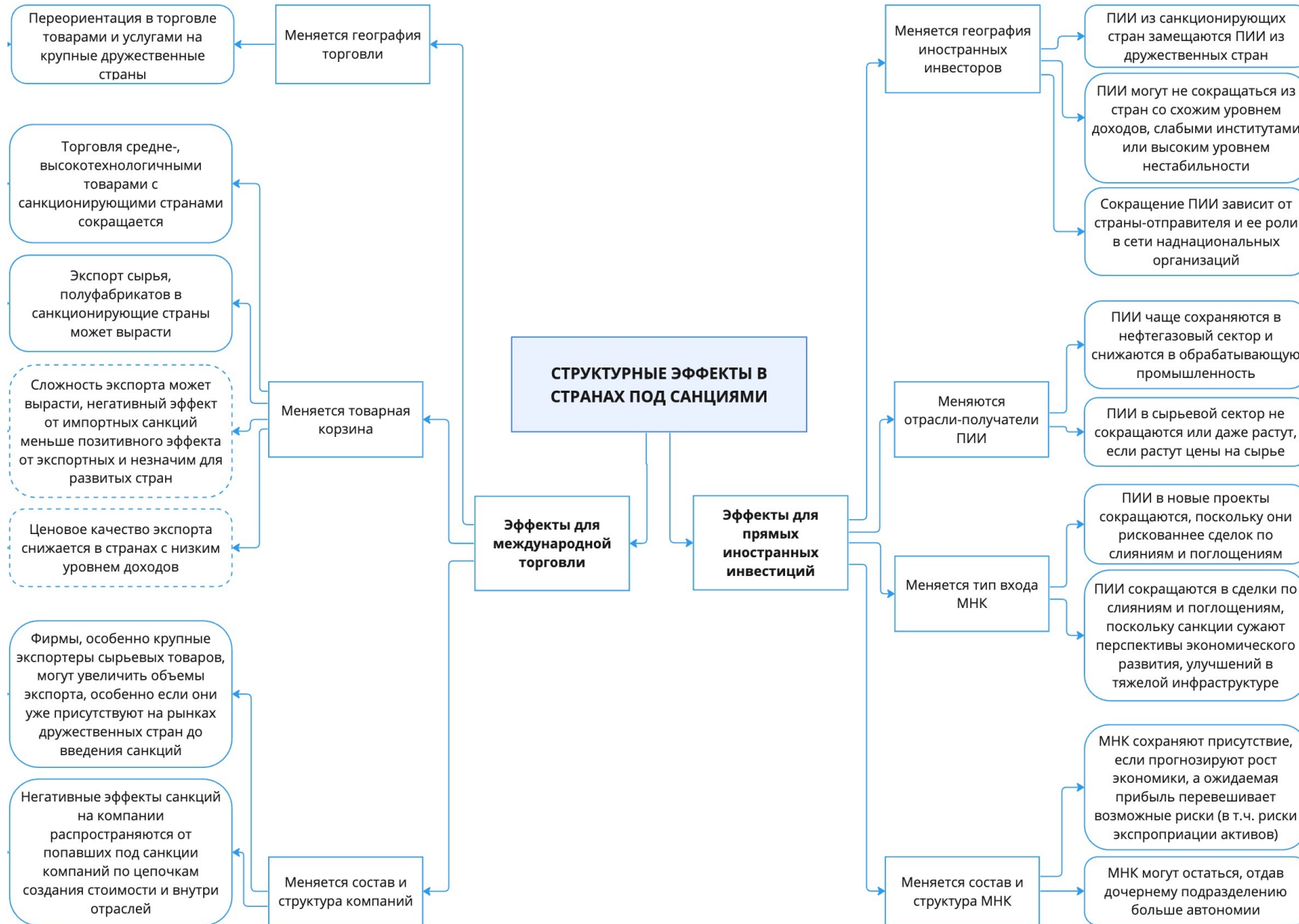
Число стран, против которых введены санкции, в среднем за период



с начала 1960-х понадобилось 30 лет, чтобы число стран под санкциями удвоилось, для следующего удвоения понадобилось всего 10 лет;

- Россия является самой крупной страной мировой экономики, против которой были введены масштабные санкции (за исключением Китая) — в 2 раза крупнее экономики Ирана в 1979 г., Ирака — в 1990 г., в 5 раз больше Венесуэлы в 2006 г.
- Россия также одна из самых развитых стран по относительному уровню подушевого ВВП.
- Единственное, что роднит Россию с другими крупными эпизодами санкций – высокая внешнеторговая открытость.
- **Тем не менее, зачем изучать другие эпизоды санкций?**
  - выявление общих закономерностей в структурных сдвигах,
  - анализ реакции правительств.

# Структурные эффекты для международной торговли и ПИИ в странах под санкциями



Мы изучили свыше 50 работ по эффектам санкций:

- Санкции – триггер структурных изменений, которые определяют новые возможности и ограничения для страны-цели (*Meyer et al., 2023; Özdamar, Shanin, 2021*);
- Эффекты не всегда являются негативными, выделяют широкий набор факторов, смягчающих влияние санкций, в том числе: структура и специализация экономики во внешней торговле, качество институтов, наличие дружественных стран, интересы иностранных инвесторов в стране и форме входа на рынок, масштаб конфликта и его ожидаемость (*Early, 2012; Esfahani, Rasoulinezhad 2017; Felbermayr et al., 2020; Haidar, 2017; Huynh et al., 2022; Lektzian, Biglaiser, 2014; Mirkina, 2018; Nielsen et al., 2023; Witte et al., 2020*).

# Структурные эффекты санкций: поведение МНК

- Реакция МНК может отличаться от реакции правительств, для стран-целей важно сохранить связи с МНК;
- Межстрановые конфликты не всегда приводят к сокращению ПИИ в страну, что подтверждается большим числом эмпирических работ и также видно на примере крупных санкционных эпизодов.

## Размещение филиалов МНК в подсанкционных экономиках (на 31.12.2021)

Локации филиалов							
Локации штаб-квартир МНК	Куба	Иран	Мьянма	КНДР	Сирия	Венесуэла	Итого:
США	1		11			81	<b>93</b>
Великобритания	4	3	7		2	38	<b>54</b>
Швейцария	2	7	8		2	12	<b>31</b>
Германия	1	7	4			13	<b>25</b>
Франция	1	4	7		1	6	<b>19</b>
Ирландия		1	1			12	<b>14</b>
Дания		1	4			6	<b>11</b>
Италия						8	<b>8</b>
Япония			3			3	<b>6</b>
Швеция			1	1		1	<b>3</b>
Бельгия	1						<b>1</b>
Китай			1				<b>1</b>
Гонконг			1				<b>1</b>
Индия						1	<b>1</b>
<b>Итого:</b>	<b>10</b>	<b>23</b>	<b>48</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>181</b>	<b>268</b>

Источник: анализ авторов, данные OECD-UNSD Multinational Enterprise Information Platform

## Факторы сокращения ПИИ:

- Общие: размер внутреннего рынка и его темпы роста, открытость экономики, ликвидность финансового сектора, обеспеченность трудовыми ресурсами и их низкая стоимость, невысокие издержки ведения бизнеса в стране и качество институтов
- Специальные: масштаб конфликтов и число жертв (*Mirkina, 2018; Nielsen et al., 2023; Witte et al., 2020*)

## Факторы, нивелирующие влияние санкций на ПИИ:

- Высокие темпы роста в долгосрочной перспективе, потенциал рынка (*Jallat, Shultz, 2011; Skovoroda et al., 2019; Witte et al., 2017*);
- Низкий риск экспроприации активов (*Skovoroda et al., 2019; Barry, 2018*);
- Страна-отправитель и страна-получатель ПИИ – одинаковы по уровню развития (*Li, Vashchilko, 2010*);
- Страна-отправитель имеет слабые институты и нестабильность (*Driffiel et al., 2013; Ramos, Ashby, 2013; Gonchar, Greve, 2022*);
- Стабильность правительства и контроль над коррупцией более значимы для привлечения ПИИ по сравнению с типом режима и качеством бюрократии (*Li et al., 2017*).

## Структурные эффекты для поведения МНК:

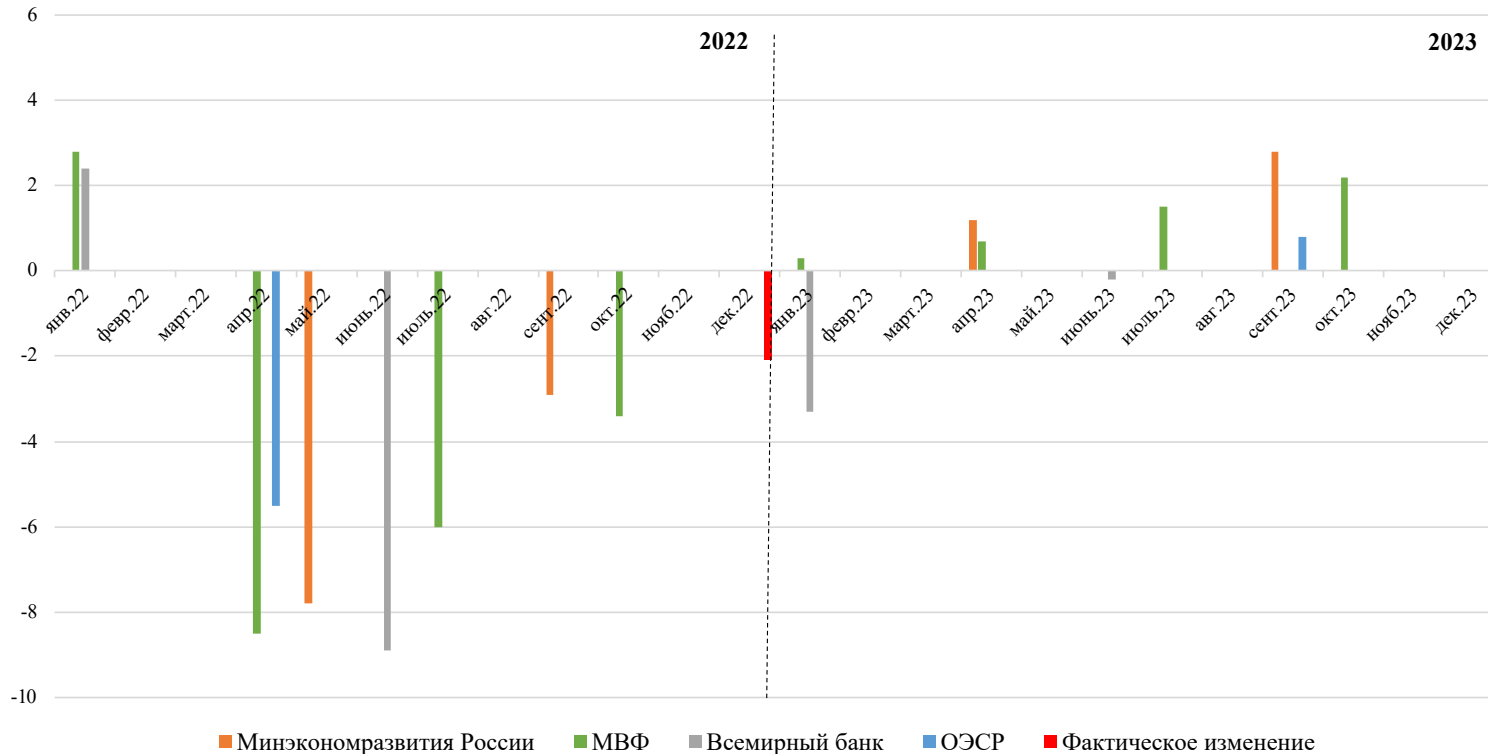
- Отрасли: ПИИ в сырьевые сектора чаще сохраняются, исход зависит от динамики сырьевых цен (*Skovoroda et al., 2019; Lee, 2017; Li et al., 2017; Witte et al., 2017*);
- Организация МНК и страна происхождения: гибкость оргструктуры МНК и «настроение» домашней экономики (*Meyer, Thein, 2014; Soule et al., 2014; Liu, Meyer, 2020; Fang, Chimenson, 2017*);
- Тип ПИИ (greenfield/m&a): эффективность проекта, стадия реализации, перспективы развития инфраструктуры в стране (*Barry, 2018; Gonchar, Greve, 2022; Li et al., 2017; Nguyen, Ahmed, 2023; Witte et al., 2017*).

# Уроки ответных мер стран под масштабными санкциями

- (1) Наличие у стран существенных объемов сырьевого и энергетического экспорта играет неоднозначную роль: с одной стороны, зависимость национальных экономик от экспортных доходов делает их уязвимыми к соответствующим санкциям, с другой стороны, спрос на сырье и энергоресурсы со стороны большого числа игроков, не все из которых на практике готовы присоединиться к санкциям, предопределяет результативность применения различных способов обхода санкций.
- (2) Подсанкционные экономики, как правило, расширяли взаимодействие со странами, не присоединившимися к санкциям, а также стремились диверсифицировать торговых партнеров. Однако снижение зависимости от одних стран (поддержавших санкции) сопровождалось резким ростом зависимости от других.
- (3) Принимаемые национальными правительствами меры снижают негативные эффекты от введенных санкций. Хотя с течением времени уязвимость подсанкционных экономик к уже введенным санкциям снижается, возможен существенный ущерб от новых санкций.
- (4) Важным элементом политики подсанкционных стран стала экономическая либерализация и повышение открытости в отдельных секторах. Это повышает гибкость экономик и расширяет возможности их адаптации к санкциям. Кроме того, это было позитивным сигналом для привлечения иностранного бизнеса.
- (5) Некоторые страны делали ставку на автаркичном технологическом развитии с опорой на собственные силы, это иногда обеспечивало заметный прогресс. Однако в долгосрочной перспективе возникало нарастающее технологическое и экономическое отставание.
- (6) Странам удавалось смягчить негативные эффекты санкций в отношении научно-технологического сектора в случае, если они выделяли ограниченный набор приоритетов НТР, отдавали приоритет прикладным исследованиям над фундаментальными, развивали исследовательскую инфраструктуру и кадры, активно развивали международную кооперацию с дружественными странами.

# Влияние санкций на ВВП России

## Прогнозы динамики ВВП России в 2022 и 2023 годах на конец соответствующего года, по источникам



Источник: составлено авторами

## Оценки потерь экономического роста для российской экономики в 2022–2023 гг.:

- ограничения на импорт => снижение ВВП на 0,5% (Hausmann et al., 2022);
- запрет на экспорт нефти и газа в коалицию стран, вводящих санкции, => снижение ВВП от 0,6% до 6,6% (Felbermayr et al., 2023) и даже до 12% (Chepeliev et al., 2022);
- полное торговое эмбарго со стороны коалиции стран => снижение ВВП от 5,1 до 11,3% (Chowdry et al., 2022; Du, Wang, 2022; Langot et al., 2022; Simola, 2023);
- Минэкономразвития России в сентябре 2022 г.: снижение на 2,9% против реального 2,1%.

## Что известно о влиянии санкций 2014 года на рост ВВП (Прилепский, 2019; Simola, 2023):

- большинство работ сходятся во мнении, что санкции 2014 г. привели к снижению темпов роста российского ВВП на 0,5–1,0 п.п. в первые годы;
- снижение цен на нефть оказало больший негативный эффект на экономический рост, чем непосредственно санкции;
- негативный эффект санкций на экономический рост с течением времени убывает.



# Структурные сдвиги в российской экономике под санкциями

## Направления структурных сдвигов и воздействия санкций

### Структура отраслей производства и внешней торговли

- неодинаковая динамика сегментов отраслей, ориентированных на внутренний и внешний рынок – негативные последствия для отраслей сочетались с успехами/потерями в экспорте (Симачев и др., 2023; Спартак, 2023);
- экспортная переориентация в страны Глобального Юга характерна для всех отраслей, независимо от степени потерь от санкций (Сморodinская, Катуков, 2022; Нарбут, Шпаковская, 2023; Кучерявенко, 2024; Смагулова, Фетисова, 2023).

#### сохраняющиеся риски:

- зависимость от импорта сырья, полуфабрикатов, средств производства и технологий (Кабанова, 2023; Гусев, Юревич, 2023; Доржиева, 2022; Смагулова, Фетисова, 2022; Фролов, 2024);
- нарастание зависимости от единственного крупного зарубежного потребителя и его деловых циклов (Изотов, 2023);
- ограниченные возможности экспортеров в переориентации на внутренний рынок (Глухих, 2022).

### Структура отечественных предприятий

- особенность санкционного кризиса – наиболее пострадали сильные предприятия;
- пострадавшими от санкций 2022 года можно назвать около двух третей российских предприятий (Кувалин и др., 2022; Кувалин и др., 2023; Кузык и др., 2023);
- среди наиболее пострадавших оказались компании, работающие на внешних рынках и столкнувшиеся с разрывами в цепочках поставок, а также иностранные компании (Карлова, Морозова, Пузанов, 2023; Симачев и др., 2023; Чабба, 2023);
- для устойчивости оказалось недостаточно международной конкурентоспособности и высокого технологического уровня, необходимы факторы, связанные с динамической адаптацией, то есть предпринимаемыми мерами. Динамическая адаптация оказывалась успешной, если она была связана с трансформацией цепочек создания стоимости, внедрением цифровых технологий (Федюнина и др., 2023).

### Состав предприятий с ПИИ

- существенные расхождения в оценках ухода МНК (Егоров, Чатунова, 2024)

Полностью ушли (оценки на декабрь 2023):

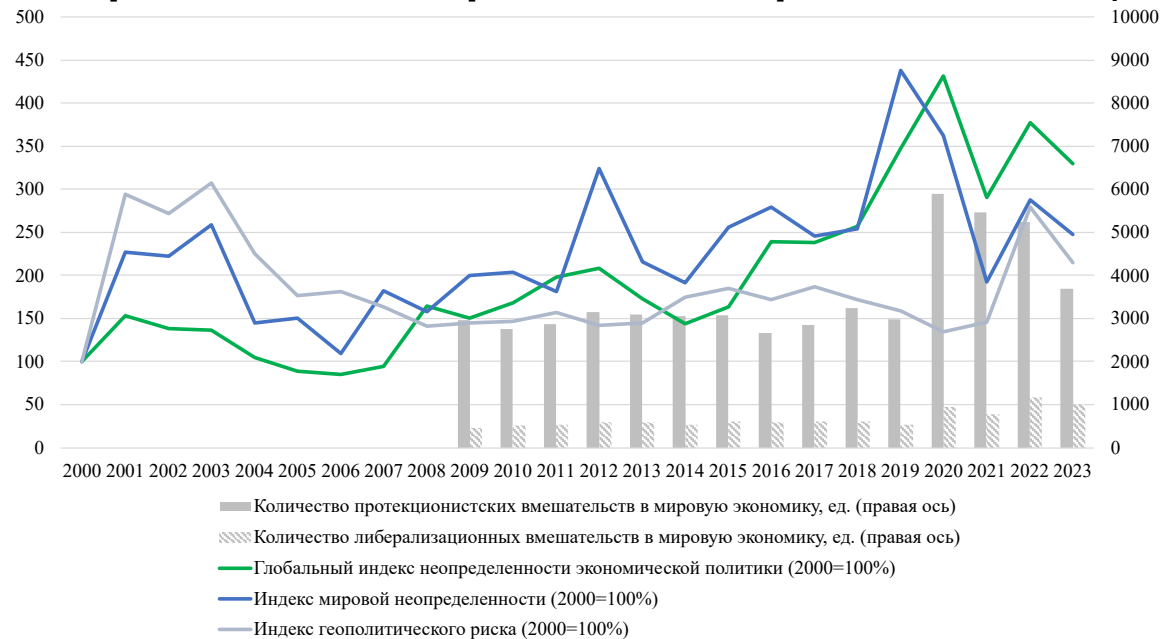
- 42% (Киевская школа экономики)
- 34% (Йельский университет)
- 9% (Университет Санкт-Галлен)

# Тренды в развитии мировой экономики

Ключевые тренды и специфика состояния мировой экономики:

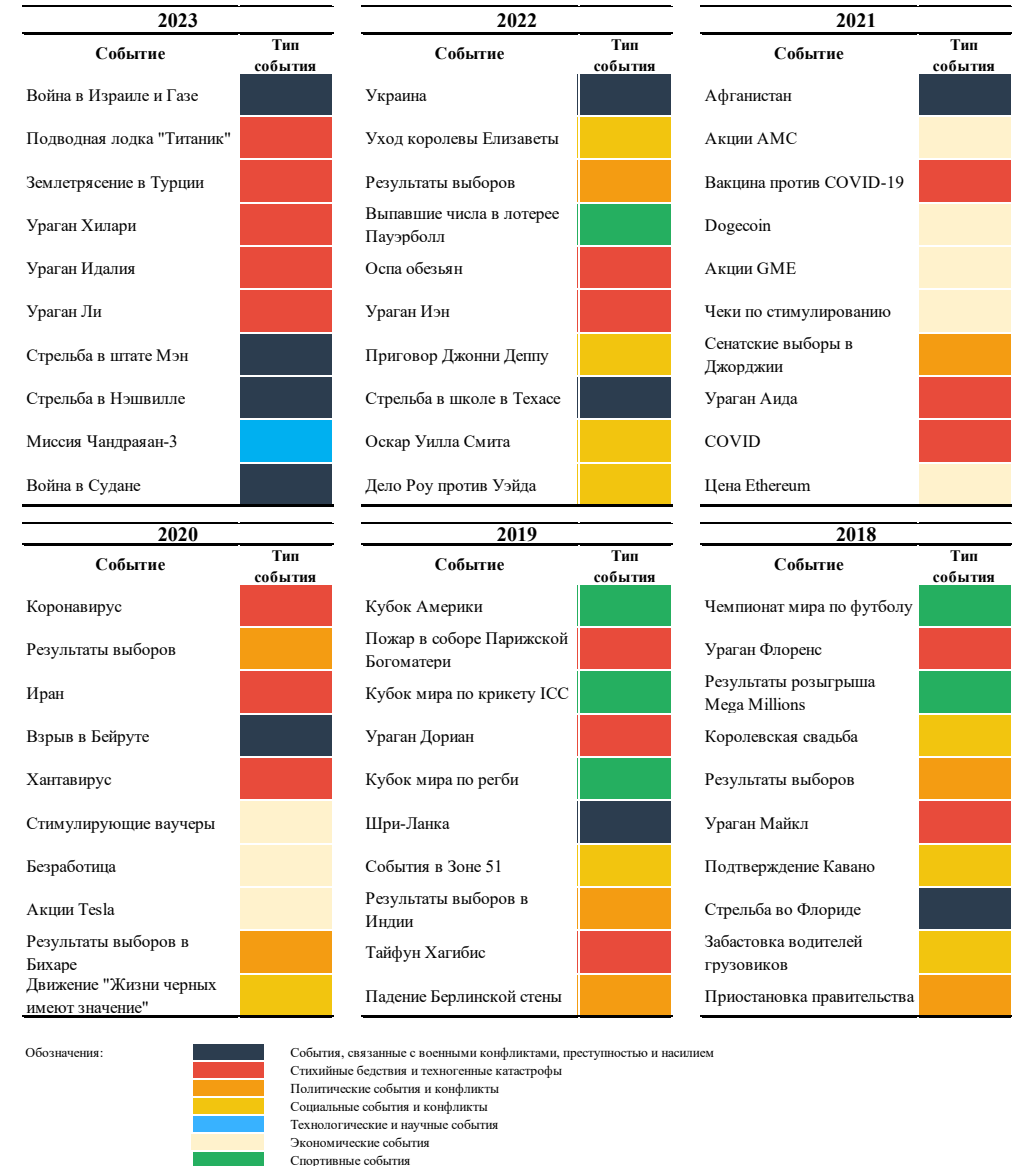
- перераспределение роли макрорегионов, новая роль Глобального юга
- трансформация ГЦСС, сочетание рещоринга и офшоринга
- риски недостижения ЦУР, необходимость наращивания инвестиций в ЦУР;
- рост госрасходов в связи с ростом ВПК, борьбой с участвующими вспышками заболеваний;
- рост конфликтности в международных отношениях;
- расширение защитной промышленной политики: стимулирование собственного производства + недопуск иностранных конкурентов на рынок;
- усиление контроля за «чувствительными» технологиями, различные подходы к скринингу зарубежных инвесторов;
- необходимость выработки проактивных мер и стратегий безопасности в ответ на развитие Индустрии 4.0.

## Неопределенность и ограничения в мировой экономике, 2000-2023



Источник: составлено авторами, данные GTA, GEPU, WUI, GPR

## Топ-10 новостных событий в Google Trends, 2018-2023



Источник: составлено авторами, данные Google Trends

# Изменения в мировой промышленной политике на современном этапе

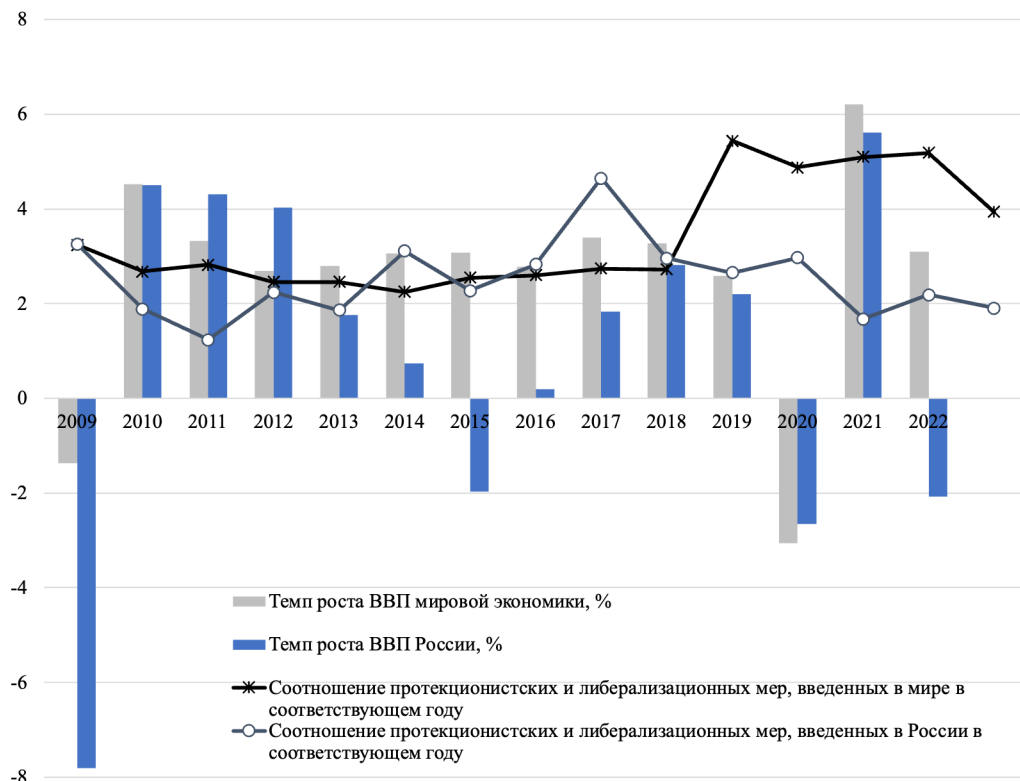
В мире растет значимость промышленной политики, при этом необходимо менять к ней подход (*Aiginger, Rodrik, 2020; Andreoni, Chang, 2019; Bulfone 2023; Rolf, Schindler, 2023; Дежина, Пономарев, 2022; Романова, Пономарева, 2020; Симачев и др., 2022*)

## Направления трансформации промышленной политики:

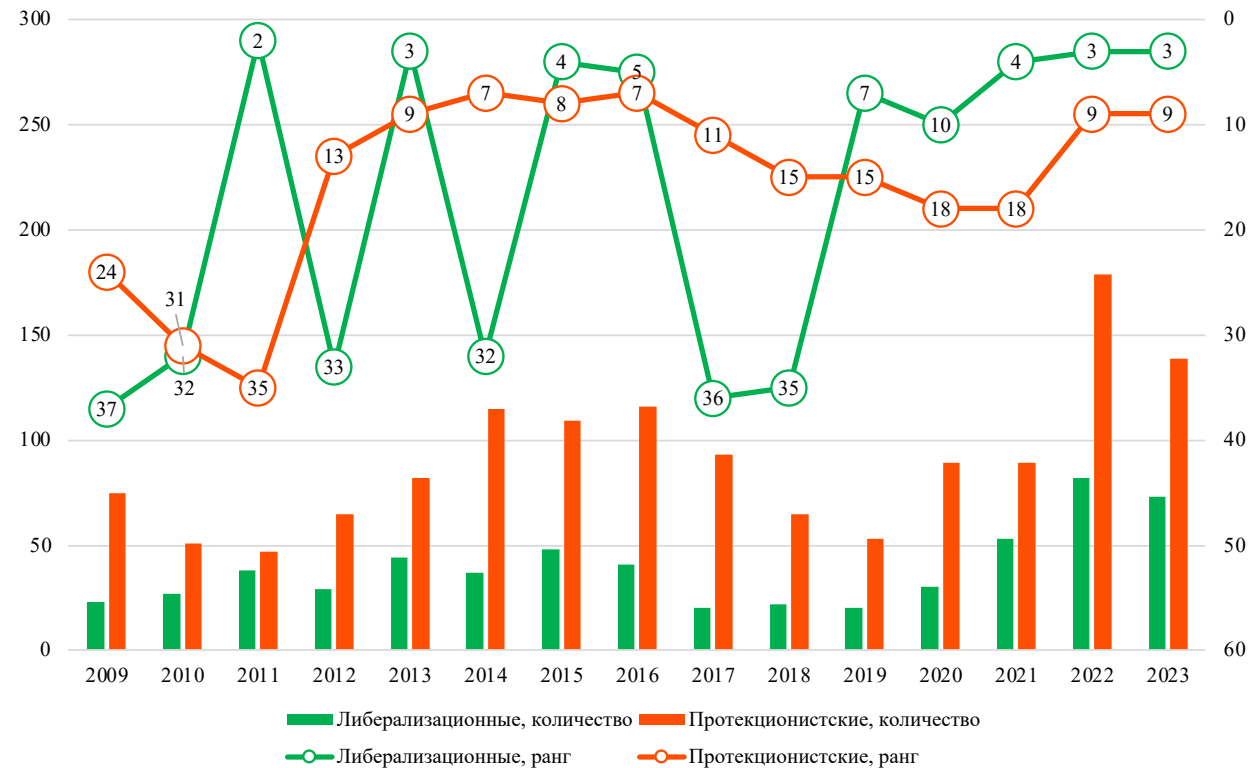
- **Меняется цель:** рост общественных и экологических вызовов, необходимость решения вопросов устойчивого развития, достижения технологических изменений;
- **Пересматриваются географические приоритеты:** на фоне регионализации мировой экономики сочетание практик оффшоринга и рещоринга; увеличение ниаршоринга как промежуточного решения;
- **Раздвигаются границы:** повышается потребность учитывать горизонтальные и вертикальные производственные связи промышленности с другими секторами экономики, а также необходимость адаптации к трансформации производственных цепочек и растущему спросу на индивидуализацию, цифровизацию и сервисизацию;
- **Расширяется предмет:** круг задач промполитики охватывает не только стимулирование производства, но и формирование конкурентоспособной экосистемы вокруг отраслей совместно с конкурентной, торговой, региональными политиками;
- **Пересматривается вертикальный подход:** новый взгляд на растущие и угасающие отрасли, вместо фокусировки на поддержке отдельных отраслей, государство переориентируется на создание благоприятной инфраструктуры и условий для развития инновационной экосистемы, стимулируя тем самым множественные промышленные отрасли одновременно;
- **Возрастает роль протекционизма и обеспечения национальных интересов:** страны сдерживают экспорт технологий, товаров и услуг и ограничивают иностранных конкурентов на внутренних рынках в чувствительных сферах, включая рынки передовых производственных технологий, технологий двойного назначения и низкоуглеродных технологий;
- **Требуется демократизация принятия решений:** растет необходимость повышения роли выгоды для общественного благосостояния, окружающей среды, экономической безопасности, против выгоды для МНК и крупных корпораций при принятии решений в рамках политики, ориентированной на регулирование внутренних и внешних экономических процессов.

# Особенности российской внешнеэкономической политики 2009-2023

## Темпы роста мировой экономики и России и характер внешнеэкономической политики, 2009-2023



## Количество введенных либерализационных и протекционистских мер Россией и позиции по количеству мер в мире, 2009-2023



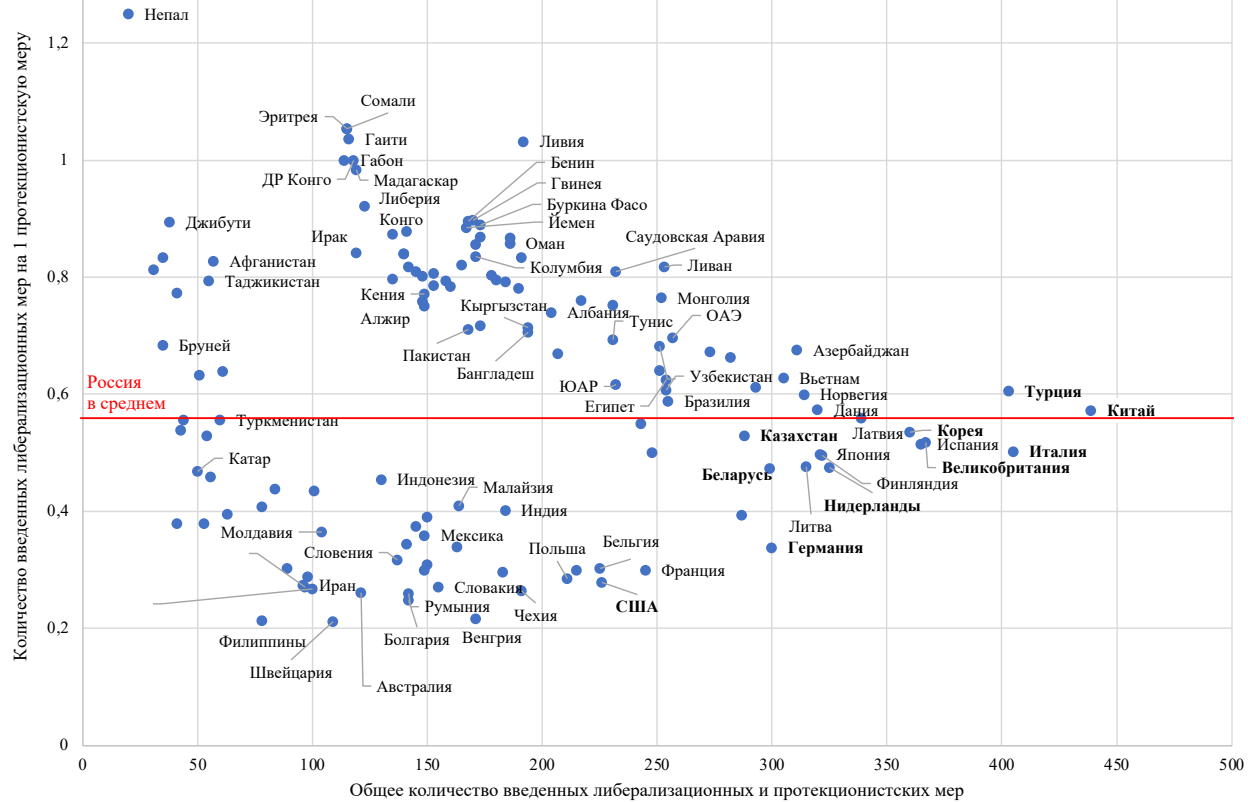
Источник: анализ авторов, данные Global Trade Alert

Примечание: согласно методике ГТА, либерализационные (протекционистские) меры – меры правительства, которые позитивно (негативно) влияют на иностранные коммерческие интересы.

- российская промышленная политика на фоне мировой в меньшей степени носит протекционистский характер: если в 2009 году в России, как и в мире в целом, на 1 либерализационную меру было также введено в среднем 3,2 протекционистских меры, то к 2020 политика в России стала чуть менее жесткой – на каждую принятую либерализационную меру в России приходится примерно две протекционистских меры, однако это примерно в два раза меньше, чем в мире в целом;
- по числу введенных либерализационных мер Россия входила в топ-3 стран еще до начала первой волны санкций (2011, 2013 годы), а также вновь вошла в топ-3 с 2022 года. Однако либерализация скорее носит номинальный характер.

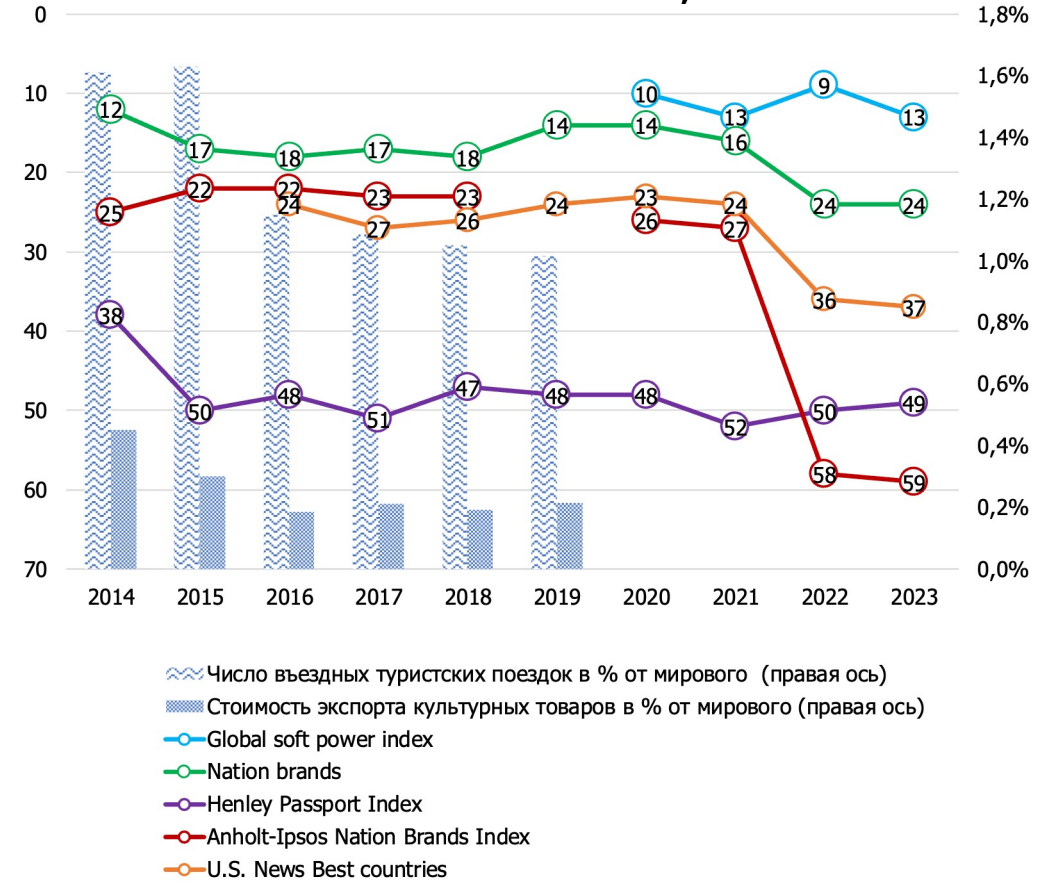
# Направленность российской политики на стратегических партнеров на стратегических партнеров

## Общее количество введенных мер по отношению к странам-внешнеэкономическим партнерам и характер этих мер, накопленным итогом в 2018-2021 годах



Источник: анализ авторов, данные Global Trade Alert

## Показатели мягкой силы России, 2014-2023 гг.



Источник: анализ авторов, данные IMF, Brand Directory, Henley & Partners, Anholt-Ipsos, U.S. News

- Из топ-10 внешнеэкономических партнеров России по товарообороту только в отношении двух стран, Китая (двусторонний товарооборот с Россией в 2018-2021 гг. около 17% от валового российского) и Турции (3,9%), характер мер был более мягким, чем в среднем в России в отношении всех партнеров;
- В отношении Беларуси и Казахстана (партнеры по пути глубокой экономической интеграции) меры были более жесткими, чем в России в среднем, и сопоставимы по этому критериями с мерами в отношении недружественных стран;
- Мягкая сила сопутствует развитию двусторонней торговли и ПИИ (Buitrago et al., 2023; Rose, 2016; Akhtaruzzaman et al., 2017; Gosh et al., 2017; Lien, Lo, 2017; Lien et al., 2019), однако за последние десять лет России не удалось улучшить результативность мягкой силы.

# Вызовы в формировании российской экономической политики в условиях санкционных ограничений

1. Новая реальность – радикальное изменение факторов привычных процессов (например, в импортозамещении выход на первый план вместо задачи обеспечения занятости задачи технологической независимости)
2. Уникальность ситуации – ограниченная применимость практик других подсанкционных стран, необходимость поиска собственных решений
3. Неясность и многоплановость возможных эффектов санкций и направлений их проявления: эффекты от санкций не всегда проявляются сразу. Высокий динамизм изменений, необходимость оперативного реагирования на возникающие возможности
4. Ужесточение бюджетных ограничений и необходимость радикального повышения эффективности государственных расходов, выстраивания приоритетов, масштабирования лучших практик
5. Наличие существенных ограничений и неопределенностей: ограниченность и удорожание человеческого капитала; риски избыточного протекционизма и усиления вмешательства государства в экономику; неопределенность условий для притока прямых иностранных инвестиций
6. Риск быстрого исчерпания потенциала позитивных эффектов (импортозамещение, рост МСП) при отсутствии существенных новаций в структурной и научно-технологической политике; важность асимметричных решений
7. Необходимость перехода к развитию на фоне постоянной адаптации к изменениям в режиме санкционных ограничений (нет четкого разделения между этапом адаптации и этапом развития)
8. Сильный конфликт между ближнесрочными и долгосрочными задачами (экономическая или технологическая устойчивость)
9. Необходимость поиска новых драйверов и наличие неэффективных равновесий
10. Объективные ограничения на информационную прозрачность и независимую оценку – больше предпосылок для оппортунизма

# Возможные драйверы экономического роста

