

## **О возможностях развития в условиях санкций: некоторые предварительные замечания**

### **Общее: об опыте преодоления санкций в отдельных странах**

Системные санкции испытывали на себе многие страны. Наиболее яркими примерами являются:

Израиль: санкции Франции (основного технологического донора) после войны 1967 г. Преодолены в самые короткие сроки благодаря поддержке США и выстраиванию современной инновационной системы в Израиле.

КНР: санкции (главным образом, технологического характера) после событий на площади Тяньаньмэнь, потом еще несколько волн санкций против китайского экспорта оружия, и (недавно) высокотехнологического сектора. Адаптация успешна в результате системной экономической и научно-технической политики, включая развитие собственной инновационной системы «полного цикла», модернизацию традиционных отраслей, активное привлечение капиталов из стран, не участвующих (или слабо участвующих) в санкциях, в том числе на базе искусственно недооценённых трудовых и производственно-технологических активов.

ЮАР: масштабные санкции 1970-80х годов, вначале сопровождавшиеся адаптацией экономики и технологической сферы к санкциям (при участии Израиля), позже сменившейся проведением вынужденных социальных реформ, что привело к масштабному социальному шоку.

Иран: масштабные санкции (включающие отключение SWIFT, дополнительный запрет приобретать широкий спектр технологической продукции), связанные с жесткой позицией страны в ближневосточном конфликте плюс разработкой ракетно-ядерного оружия. После длительного периода адаптации, можно констатировать, что в экономическом и технологическом отношении страна в целом (с учётом ограничений, связанных со спецификой жесткой внешней и внутренней политики) преодолела последствия санкций: уровень жизни стал повышаться, обеспечено функционирование авиационного

транспорта; с США ведутся переговоры об их резком смягчении. «Финансовым шлюзом», обеспечивающим расчёты за нефть, для страны стал Катар, важнейшим регионом спроса на нефть – Китай, источниками технологий – Китай и Россия.

КНДР: вероятно, наиболее масштабный набор санкций, полная торговая блокада (за исключением поставок продовольствия в крайне ограниченных масштабах). При этом – с учётом крайне специфической политической модели страны, поставленные цели (вопрос о выборе приоритетов – вне рамок данной работы) достичь удалось – в первую очередь, создать, буквально «любой ценой»<sup>1</sup>, ракетно-ядерное оружие. Сейчас наметилось определённое смягчение экономической политики (разрешение своего рода «семейного подряда» на селе), направленной на поддержку населения. Была выстроена целая система «серых» бизнес-связей через фирмы и страны-посредники<sup>2</sup>. Нельзя не отметить, что сверхжесткий идейно-политический курс, скорее, препятствовал адаптации экономики страны к условиям санкций.

Обобщая, необходимо отметить три важных обстоятельства:

1. Санкции довольно легко вводятся, но исключительно редко быстро отменяются. Даже после исчерпания исходного повода санкции формально отменяются, в лучшем случае, по итогу длительного политического процесса (ср. «поправку Джексона-Веника»);

2. С течением времени (при отсутствии политической эскалации – уже после первых трех-четырех лет) санкционный режим постепенно, фактически, подвергается сильной эрозии. Возникает либо система изъятий из него (как российские ракетные двигатели РД-180 и РД-181 в период «санкционной войны» 2014-2015 гг.), либо набор разного рода посредников – как стран (так, Иран торгует и рассчитывается с внешним миром при посредничестве Катара), так и компаний. Именно в таком смысле (после завершения стадии эскалации – применительно к России она сейчас не закончена) можно говорить, что

---

<sup>1</sup> Вполне официально, в рамках политики «сонгун» - «армия прежде всего»

<sup>2</sup> Симптоматично, что через таких посредников приобретались не только необходимые технологии (документация, образцы и т.д.), но и, например, довольно крупные партии техники - вплоть до покупки в США (!) крупной (87 единиц) партии вертолетов MD-500

«санкции – это маржа» (С.А. Караганов). При этом важнейшая функция санкций в данном разрезе – рост рисков для участников: подобного рода схемы массово закрываются при концентрации внимания стран-инициаторов санкций на соответствующих задачах;

3. Успешными были только адаптации, сопровождавшиеся проактивной экономической, финансовой и технологической политикой. Наиболее успешные примеры адаптации к санкциям – китайский и израильский (с понятными оговорками – и российский в 2014-2021 гг.) – предполагали проведение максимально активной внутренней экономической политики.

В рамках подобной модели отсутствие притока технологий компенсируется сперва заимствованиями (точнее, т.н. «шенъженем» – заимствованием с улучшением), потом, во все в большей степени – собственными разработками или работами в кооперации со странами-партнёрами.

Неизбежное усиление роли государства уравнивается, с одной стороны, усилением синергии государства и бизнеса, обеспечение максимально выгодного ему институционального порядка, с другой – обеспечение максимальной экономической свободы на «низовом» уровне (в этом плане курс на максимальную экономическую свободу для малого и среднего бизнеса, заявленный в последние дни, является абсолютно адекватным сложившейся ситуации).

Наконец, «закрытие» для страны традиционных масштабных рынков, должно сопровождаться максимально активным продвижением российской продукции буквально на любые доступные рынки, причем широким спектром компаний, - как «старых», так и «новых», как крупных, так и средних, как связанных с государством, так и полностью частных. Это требует соответствующей перестройки системы поддержки экспорта – с крупнейших (в той или иной степени аффилированных с государством) компаний на средние.

Напротив, попытка пассивно «закрыться и переждать» привела к неудаче адаптации в ЮАР, и, по меньшей мере, избыточным (связанным со спецификой идеологии), социальным и экономическим издержкам на Кубе и в КНДР.

4. Для адаптации к условиям санкций очень полезно иметь стратегического партнера (лучше, безусловно, нескольких) во внешнем мире, по тем или иным причинам воздерживающихся от вступления в систему санкций. Разумеется, при этом крайне нежелательна избыточная зависимость от одного, главного партнера. К счастью, у России и сейчас есть определённая свобода маневра между Китаем<sup>3</sup> и рядом других значимых стран: Израиль, Индия, Респ. Корея, Турция, ОАЭ (см. Таблицу 1; ср.: «Дубай – азиатский Лондон»).

Таблица 1 - Соотношение «санкционных» стран и стран - основных партнёров

страна	партнеры
ЮАР	Израиль (в части оборонных технологий)
Израиль (в отношениях с Францией после войны 1967 г.)	США (высокие и оборонные технологии), ЮАР (атомная программа)
Китай	После событий на площ. Тяньаньмэнь: США (фактически сотрудничали, несмотря на совместные санкции G7), Израиль (оборонные технологии), отчасти СССР В рамках экономико-политического противостояния с США в 2000х: Россия
КНДР	Китай, отчасти Россия
Пакистан (санкции США по военным технологиям за ядерную программу)	Китай
Иран	Катар («финансовый шлюз»), Китай (основной торговый и технологический партнер), отчасти – Россия
Венесуэла	Китай, Россия
Россия (после 2014 г.)	Страны ЕАЭС, Китай, Индия, страны арабского Востока, отчасти – Израиль, Респ. Корея, Турция, Венгрия, Сербия

<sup>3</sup> В отношениях с которым сформировалась глубокая взаимная зависимость: Россия выступает для Китая «стратегическим тылом», обеспечивая приток энергоносителей по политически и физически защищенным трансконтинентальным маршрутам (и, соответственно, части импорта через российскую железнодорожную сеть), поставки ряда уникальных ресурсов и предоставляя некоторые, отсутствующие на рынке, уникальные стратегически значимые оборонные технологии (по открытым данным: контроль космического пространства и предупреждение о ракетном нападении; системы ПВО/ПРО); Китай для России – важнейший источник спроса на ресурсы и поступления электронных компонентов различного назначения.

### **Специфическое: какие бывают санкции**

По структуре влияния на российскую экономику отдельные группы санкций могут быть структурированы по следующим признакам:

- масштаб эффекта, системный или «узкоотраслевой» характер воздействия; отметим, что с учётом косвенных эффектов, автоматизма здесь нет: (эффективное) перекрытие поступления конкретных видов промежуточной продукции может оказать системное воздействие на производство той или иной важной и массовой продукции (хороший пример – электронные компоненты для автопромышленности);

- скорость распространения эффекта. Часть санкционных мер воздействуют практически немедленно, другие (самые яркие пример – отсутствия доступа к научным колаборациям в интенсивно развивающихся направлениях) – потенциально, без энергичного противодействия, ведут к постепенной утрате не только позиций в соответствующих секторах, но и возможностей их воспроизводства;

- «обходимость»: одни виды санкций поддаются обходу в рамках достаточно распространенных в мире «серых схем», другие – практически не поддаются такому обходу (таковы, например, санкции, связанные с поставками ядер высокопроизводительных процессоров или с дистанционным доступом к базам данных и проч.);

- степень определенности эффекта. Большой риск создают системные институциональные санкции (например, арест или ограничения на использование российских активов), делающие неопределёнными, точнее - сильно зависящими от дополнительных решений, переговоров с иностранными партнерами и т.д., перспективы развития экономики и её отдельных сфер и секторов.

Исходя из этого, ради выбора правильной фокусировки антикризисной политики можно предложить следующую, конечно условную, классификацию санкций – от наиболее слабых, до наиболее жестких для российской экономики.

«Жужжащая муха»: психологически неприятные санкции, не оказывающие, однако, принципиального воздействия на производственный потенциал.

Таковы, например, санкции на экспорт в Россию товаров престижного потребления - тем более, что глобальный «серый рынок» таких товаров хорошо развит, и доступ к таким товарам, так или иначе, обеспечивается.

Впрочем, собственное производство высококачественной одежды и обуви, парфюмерии, ювелирных изделий и автомобилей (благо Аурус уже создали) развивать, конечно, стоит.

«Злая собака»: Санкции на поставку значимых видов продукции (в основном, конечной; хорошие примеры – мобильные телефоны, бытовая техника и грузовики), оказывающие существенное воздействие на рынок, но поддающиеся замещению за счёт внутреннего производства и/или импорта из стран, не участвующих в санкциях.

Аналогично, применительно к экспорту – ограничения на экспорт продукции, пользующейся спросом на альтернативных рынках.

Основная проблема здесь – не сама доступность импортируемой продукции (или, соответственно, доступа на рынки), сколько нестабильность самого этого доступа. В опасении распространения «вторичных санкций» производители из третьих стран<sup>4</sup> могут временно (до формирования новых, ещё «непросматриваемых» инициаторами санкций цепочек поставок) заморозить поставки продукции на российский рынок. Это означает и понятные риски для российских производителей, и рост маржи для посредников в поставках на российский рынок (соответственно, цен для российских компаний-потребителей).

Соответственно, данный тип санкций уже несет заметные риски. Основная задача политики по преодолению – обеспечение достаточного притока соответствующего ресурса на рынок.

---

<sup>4</sup> Здесь и далее – аналогично по экспорту, возможности доступа массовой продукции на традиционные рынки.

Ключевое направление противодействия здесь – систематическая работа (в том числе торгпредств России) с компаниями и странами-партнерами по обеспечению бесперебойности поставок, а также по оперативному переходу с одних каналов поставок на другие, включая анализ рынков, поиск возможных поставщиков и посредников и т.д.

«Атакующий вебрь»: санкции на поставку продукции, блокирующей те или иные производственные цепочки.

Таковы, например, ограничения на импорт процессоров, являющихся основой для производства технически сложной техники, авионики и авиакomпонентов и т.п.; отзыв сертификатов летной годности у российских воздушных судов.

В силу ограниченности рынка и очевидности каналов поставки данный тип санкций, пожалуй, один из наиболее значимых для российской экономики.

Методы преодоления их, в значительной мере, наработаны и состоят и «открытой» и «серой», заключающейся в формировании сложных цепочек обхода, компонентов.

Так, в части авиации условиями адаптации могут быть (временно до начала эксплуатации самолетов российского или российско-китайского<sup>5</sup> производства):

- выдача, вместо международных, национальных Сертификатов лётной годности воздушным судам производства США и ЕС, с осуществлением соответствующего контроля специально уполномоченным государственным органом - по аналогии с тем, как осуществляется контроль за состоянием парка самолетов производства или разработки АНТК им. Антонова (Украина) после обострения отношений между странами в 2014 г.;

- продажа требующих капитального ремонта, неосуществимого в России из-за санкций, принадлежащих (переведённых в российскую юрисдикцию) воздушных судов третьим странам, имеющим соответствующие мощности;

- закупка (взятие в лизинг) в третьих странах (не входящих в число инициаторов

<sup>5</sup> Речь может идти, например, об ускорении развития совместного проекта создания линейки широкофюзеляжных средне- и дальнемагистральных самолетов SR929. Возможны дополнительные действия по созданию средних транспортных самолетов - аналога быстро устаревающего Ан-12 (с учетом окончательной потери возможности какой-либо кооперации с АНТК им. Антонова) на базе китайских Юнь-8 и Юнь-9, являющихся, в свою очередь, глубоко модернизированными вариантами Ан-12.

санкций) принадлежащих им воздушных судов, бывших ранее в эксплуатации.

Подобным образом российский авиационный транспорт (точнее, малые и средние авиакомпании) функционировал в 90е годы, когда был отсечен от «сертифицированной» системы технической поддержки эксплуатации воздушных судов. Как постоянно действующий, такой механизм, разумеется, малоприменим – но поддержать функционирование авиатранспорта в течение 7-10 лет таким образом вполне реально.

«Скрытая угроза»: ограничения на поставку вроде бы малозначимы, но могут внезапно «выстрелить», оказав резко негативное воздействие на производство (таковы поставки т.н. «промежуточной продукции»: запасных частей, химических компонентов, красителей и т.д.). От предшествующих групп отличается именно своей неопределённостью, точнее, «скрытостью» от уровня государственной антикризисной политики внутри производственных цепочек компаний.

Для компенсации возможных негативных эффектов от прерывания поставок промежуточной продукции целесообразно уже сейчас осуществить (в диалоге с бизнесом) каталогизацию соответствующих позиций – с тем, чтобы свести задачу противодействия санкциям (за счёт целевого импорта и, безусловно, собственного производства) к более простым и определённым.

«Гремучая змея»: наиболее чувствительные санкции, обход которых в большей или меньшей степени затруднён (меры специального характера здесь, по очевидным причинам, не рассматриваются). В основном, это:

- санкции на ключевую продукцию от уникальных поставщиков, поставляющих продукцию, стоящую в начале производственных цепочек, тем самым блокируя их. Такова, например поставка микрочипов (из Тайваня) для высокопроизводительных компьютеров; запрет на экспорт авиационной и судовой электроники;
- санкции на логистику (прежде всего, «закрытие неба» ЕС для гражданских самолетов, не обслуживание судов в отдельных портах);
- блокировка финансовых активов и расчётных систем;



- запрет на участие российских учёных в международной научной кооперации по наиболее актуальным направлениям, ограничения на приобретение специализированных реактивов, материалов для биологических исследований, оборудования и так далее.

### **Возможная схема реагирования (конспект)**

Первая стадия, период эскалации кризиса (вероятно, не более одного-двух месяцев). Условия обстановки будут определяться действием следующих факторов:

- усиления санкционного давления со стороны стран-инициаторов;
- разрыв кооперационных цепочек, компенсируемый наличием ранее созданных запасов продукции;
- сильное влияние неопределённости на откладывание решений, ажиотажный спрос на отдельных рынках, высокая инфляция.

Цели политики:

- финансовая, экономическая и социальная стабилизация, купирование наиболее острых проявлений кризиса
- выстраивание потенциала дальнейшего развития.

Основные направления действий:

- резко дифференцированный подход к ведению «санкционной войны»: применение максимально болезненных встречных санкций по отношению к странам-инициаторам – плюс максимальное облегчение доступа к ресурсам российского рынка для «неприсоединившихся» стран и стран ЕАЭС. Вступление со странами-инициаторами в переговоры по взаимному (!) отказу от наиболее чувствительных санкций (по схеме «титановые изделия в обмен на авиазапчасти», «газ в обмен на критический импорт»);
- усиление антиинфляционной политики, разрыв цепочек удорожания экспортируемых товаров по принципу NetBack через временное введение плавающих (привязанных к ценам мирового рынка и курсу) экспортных пошлин;

- развёртывание программ льготного кредитования компаний реального сектора в интересах поддержания кооперационных цепочек и занятости;
- выявление номенклатуры критически важного производственного импорта (электронные компоненты для автопромышленности, компоненты красителей и т.д.), применение к нему специальных мер поддержки (в том числе, в рамках прямого, защищенного от внешнего контроля, обмена по типу «компоненты за сырьё») или, приоритетно - организации внутреннего производства;
- начало реализации программ стимулирования сохранения занятости на предприятиях, с учётом шокового сжатия спроса, перебоев в поставках сырья и материалов (по образцу успешно реализованных в период пандемии ковид-19); реализация дополнительных пакетов помощи лицам, оказавшимся без работы из-за «ухода» иностранных компаний.

Вторая стадия (в течение первого года после окончания острой фазы): первичная стабилизация. Переход от логики «экономической войны» к логике «постшокового развития»

Основная задача: устойчивая стабилизация воспроизводства как в экономике, так и в наиболее чувствительных для будущего развития сферах (наука и технологии, ИКТ и др.).

На этой стадии целесообразно сконцентрировать усилия на следующих дополнительных (помимо реализующихся уже сейчас) направлениях:

- дополнительные действия, направленные на максимальное стимулирование самозанятости и снижение нагрузки на малый бизнес в сферах, где возможно расширение спроса на труд (торговля, сервис и т.д.). При этом, предметом особой заботы должны быть новые бизнесы и бизнесы, трансформируемые в соответствии с новыми внешними и внутренними условиями хозяйствования;
- отработка механизмов встречных поставок со странами-приоритетными партнерами товаров российского экспорта и необходимого импорта в

рамках «зачетных» механизмов, обеспечивающих максимальную экономию валюты;

- начало модернизации транспортно-логистической инфраструктуры на восточном и южном направлениях под изменившуюся структуру грузооборота;
- реализация (после неизбежного реструктурирования бюджета) гарантий по сохранившимся государственным заданиям, планам НИР, гособоронзаказу и т.п.;
- индексация зарплаты в сфере науки и технологий, реализация действий по сохранению ядер научных коллективов;
- обеспечение критического импорта для функционирования ИКТ и научно-технологического комплекса, сектора высоких технологий в целом.

Третья стадия: собственно переход к развитию – следующие два-три года после окончания предшествующей стадии.

Основная идея – переход к развитию в новых условиях, в том числе на базе выращивания технологических чемпионов, с экспансией на (главным образом отраслевые) внешние рынки в странах-партнерах.

Помимо этого, целесообразен дополнительный комплекс действий, направленный на создание потенциала развития в новых условиях (от импортозамещения к экспансии на рынках стран-партнеров):

- поддержка кооперации научных организаций, компаний ИКТ с бизнесом, поддержка отраслевой и корпоративной науки; осуществление программ технологической модернизации научных организаций, участников такой кооперации;
- создание фонда поддержки компаний занимающихся импортозамещением в ИКТ, высоко- и среднетехнологичных отраслях.

Материал подготовил  
Руководитель направления Д.Р. Белоусов