



САНКЦИИ КАК ОРУЖИЕ

Экономические санкции ведут к более мощным, чем когда-либо, глобальным потрясениям, и их легче обойти.

Николас Малдер

С тридцатых годов прошлого столетия никакая экономика, аналогичная по масштабам российской, не подвергалась такому широкому спектру коммерческих ограничений, как те, что были введены в ответ на вторжение в Украину. Однако в отличие от Италии и Японии 1930-х годов, Россия сегодня является крупным экспортером нефти, зерна и других ключевых сырьевых товаров, и мировая экономика интегрирована в гораздо большей степени. В результате сегодняшние санкции имеют глобальный экономический эффект, намного превосходящий всё, что наблюдалось раньше. И масштабы этого эффекта

требуют пересмотра роли санкций как мощного инструмента политики с серьезными глобальными экономическими последствиями.

Санкции — единственный источник потрясений в мировой экономике. Цены на энергоносители растут с прошлого года, когда восстановление экономики после пандемии столкнулось с перегруженностью цепочек поставок. Мировые цены на продовольствие возросли на 28% в 2020 году и на 23% в 2021 году, а в этом году только за период с февраля по март они поднялись на 17%. Война также нанесла прямой ущерб Украине, поскольку в результате боевых действий были

закрыты черноморские порты страны, заблокирован экспорт пшеницы, кукурузы, подсолнечного масла и других товаров.

Последствия потери украинских поставок были усилены двумя еще более серьезными потрясениями: санкциями, введенными против России правительствами 38 стран Северной Америки, Европы и Азии, и реакцией на эти меры со стороны глобальных компаний и банков. Этот шквал юридических, коммерческих, финансовых и технологических ограничений резко затруднил доступ России к мировой экономике. В результате также значительно расширилась номенклатура товаров из обеих стран, которые более не попадают на мировые рынки. Широкомасштабные санкции против России, в сочетании с мировым кризисом цепочек поставок и сбоями в торговых потоках Украины в результате военных действий привели к уникальному по силе экономическому потрясению. Дополнительные санкции в отношении российского экспорта нефти и газа еще больше усугубят эти последствия.

Иная категория

Взгляд на минувшее столетие экономической истории еще более проясняет значение санкций против России. Даже самые суровые санкционные режимы времен холодной войны, такие как санкции ООН и Запада против Родезии (ныне Зимбабве) и Южной Африки времен апартеида, или санкции США против Кубы и Ирана, не были направлены на крупные экономики. Некоторые из действующих в настоящее время санкционных режимов являются более жесткими, чем те, которые направлены против России, — особенно санкции в отношении Ирана, Северной Кореи и Венесуэлы. Но доля этих стран в мировой экономике и международной торговле существенно меньше.

Влияние санкций на Россию входит в совершенно иную категорию. Россия является 11-й по величине экономикой мира, и ее роль главного экспортера сырьевых товаров среди стран с формирующимся рынком даёт ей структурно значимое положение. Среди стран с развитой экономикой только США, Канада и Австралия занимают сопоставимое место на мировых рынках энергетики, сельского хозяйства и металлов. Более того, после окончания холодной войны более чем два десятилетия развития интеграции сделали российскую экономику в большой степени открытой, и соотношение объема торговли к ВВП в ней составляет 46 процентов, согласно данным Всемирного банка. В 2020 году среди семи крупнейших стран с формирующимися рынками только у Мексики и Турции этот показатель был выше (78 и 61 процент).

Тридцатые годы прошлого столетия были единственным десятилетием, когда санкции были введены против государств, обладающих аналогичным весом в мировой экономике. В пределах полутора месяцев после вторжения Бенито Муссолини в Эфиопию в октябре 1935 года Лига Наций разработала пакет санкций против Италии, восьмой по величине экономики мира. В то время пакет санкций был реализован 52 из примерно 60 суверенных государств мира (Ваг, 1976). Эти меры включали эмбарго на поставки оружия, замораживание финансовых операций и запрет на экспорт ряда сырьевых товаров, жизненно важных для военного производства.

Но самой значительной мерой стал запрет на любой импорт из Италии. Это стало возможным потому, что структурный дефицит счета текущих операций итальянской экономики означал, что такой запрет наносил Италии больший ущерб, чем странам, наложившим санкции.

Завоевательные войны

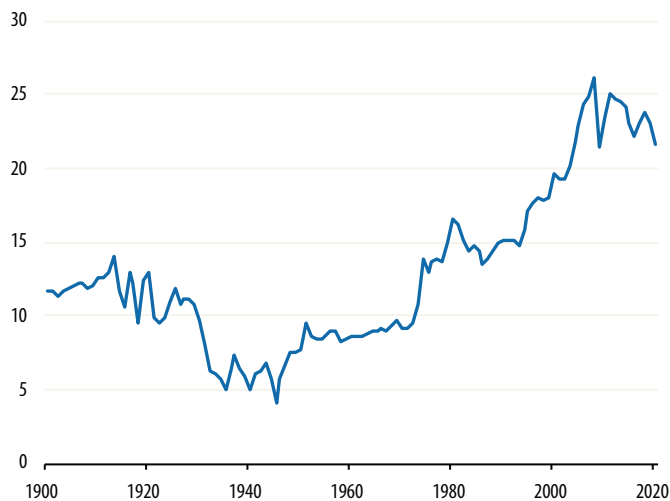
С октября 1935 года по июнь 1936 года промышленное производство Италии снизилось на 21,2 процента, а за первые пять месяцев действия санкций экспорт упал на 47 процентов, после чего стабилизировался на уровне примерно двух третей от досанкционного уровня. Запрет, введенный Лигой Наций на импорт из Италии, привел к росту мировых цен на такие продукты питания, как мясо, фрукты и масло, а также на сырье и промышленные товары, такие как шерсть, текстиль и кожаные изделия. Очень важно то обстоятельство, что санкции не помешали Италии завоевать Эфиопию, во многом потому, что США и Германия, соответственно, крупнейшая и третья по величине экономики мира, не были членами Лиги Наций и не присоединились к санкциям. В результате Италия продолжала импортировать уголь и нефть (Ristuccia, 2000) и выстояла в течение восьмимесячного периода серьезных трудностей.

В конце 1930-х годов Япония была седьмой по величине экономикой мира, а в отношении торговли она была даже более открытым государством, чем Италия. В период с лета 1939 года по август 1941 года растущая коалиция западных государств, стремящихся сдержать завоевательную войну Японии в Китае, ввела санкции, которые постепенно сокращали число доступных торговых партнеров (Maddison, 2006). Начало Второй мировой войны заставило Британскую империю и ее колонии и доминионы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (Индия, Австралия, Новая Зеландия и Канада) ограничить экспорт стратегического сырья и в приоритетном порядке использовать его внутри империи.

Таким образом, к концу десятилетия Япония в еще большей степени, чем прежде, зависела от импорта сырья (особенно нефти, железной руды, меди и металлолома) из крупнейшей тихоокеанской экономики, сохранившей нейтралитет, — США. В ответ на японские завоевания в 1940 и 1941 годах Соединенные Штаты постепенно усиливали принимаемые ими экономические меры, пока, наконец, не ввели полное нефтяное эмбарго вместе с Британской империей и Нидерландами. Они также заморозили резервы в йенах, хранящиеся в США (Miller, 2007). К концу 1941 года объем торговли Японией сократился на 20–25 процентов, причем всего за 18 месяцев. Столкнувшись с риском утери доступа к ключевым импортным товарам, Япония напала на Соединенные Штаты и европейские колонии в Юго-Восточной Азии, чтобы получить сырье, необходимое для поддержания ее военной машины. Если Италия подверглась наиболее сильному воздействию эмбарго против ее экспорта, что ослабило ее способность зарабатывать иностранную валюту, то Япония в большей степени пострадала от замораживания иностранных активов и запрета на приобретение жизненно важных импортных товаров у единственного оставшегося у нее крупного торгового партнера.

Рост значения торговли

Доля торговли в мировом производстве сегодня намного выше, чем в 1930-е годы. (Товарный экспорт как процент мирового ВВП)



Источник: Ортис-Оспина, Эстебан и Диана Белтекян, 2018. «Торговля и глобализация». «Наш мир в данных»; и Всемирный банк, 2020. «Экспорт товаров и услуг». Данные Всемирного банка и Организации экономического сотрудничества и развития, Вашингтон, округ Колумбия.

Глобальная обстановка

Потрясение, вызванное Великой депрессией, в значительной мере подорвало доверие и сотрудничество, которые лежали в основе международной политической стабильности. Торговые войны переросли в дипломатические споры, положив начало тенденции к формированию политических и экономических блоков. В качестве хранителя порядка, установившегося после Первой мировой войны, Лиге Наций предстояло применять санкции против государств, угрожающих миру на планете. Санкции показали, что западные державы сохраняют значительный вес в мировой экономике. Но неблагоприятные обстоятельства Депрессии и отсутствие международного сотрудничества в налогово-бюджетной и денежно-кредитной сферах привели к тому, что санкции создали дополнительную напряженность и в конечном итоге оказались неспособными сохранить мир.

Эти события, произошедшие в период между двумя мировыми войнами, показывают, что глобальная экономическая среда определяет форму, которую могут принимать санкции, и формирует их эффект. Великая депрессия характеризовалась аграрным кризисом, денежным крахом и спадом в торговле. Эти события привели к сокращению мирового экспорта, раздроблению валютных блоков и глобальной дефляции цен на протяжении большей части периода между 1928 и 1939 годами. С одной стороны, это означало, что экспорт-

ные поступления были ниже, как и издержки расстыковки. С другой стороны, это удешевило импорт, обеспечив сохранение базового уровня доступа к металлам, продуктам питания и энергии. Санкции вводились в мире, характеризующемся ростом автаркии, где взаимозависимость между национальными экономиками снизилась до жизненно необходимого минимума. Таким образом, в 1930-е годы санкции нанесли лишь умеренный ущерб и без того ослабленной потрясениями мировой экономике. Но они угрожали источникам средств существования наций в достаточной степени, для того чтобы стать стимулом к военной эскалации.

Напротив, сегодня соотношение торговли и ВВП в мире гораздо выше (см. рисунок), и оно поддерживается высокой степенью интеграции мировой финансовой системы, основанной на долларе США. Вместо дефляции рынки по всему миру испытывают сильное инфляционное давление. Высокие цены на сырьевые товары приносят непредвиденные прибыли экспортерам, одновременно побуждая страны — импортеры энергоресурсов к переходу на возобновляемые источники энергии. Между тем, возросшая интеграция финансовых рынков делает потоки капитала из стран с развитой экономикой решающим фактором роста и инвестиций в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах. Сегодняшняя мировая экономика получает значительные выгоды от такой взаимозависимости, поскольку торговля обеспечивает занятость большому числу работников, а импортные товары можно ввозить из большего количества мест. Но в ней также имеется и больше уязвимых мест, поскольку узловые точки в потоках товаров, финансовых операций и технологий могут быть заблокированы проблемами с цепочками поставок или стать объектом правительственных санкций.

Затраты в сравнении с рисками

Результатом этих изменений является то, что сегодня санкции могут нанести более серьезный коммерческий ущерб, чем когда-либо прежде, но они также могут быть ослаблены новыми способами посредством переориентации торговли и мер для их обхода. В то же время современные санкции представляют собой менее прямую угрозу, чем в 1930-е годы, что снижает риски военной эскалации. При этом более обширная рыночная интеграция расширила пути, по которым вызванные санкциями потрясения распространяются на мировую экономику. Тем самым глобализация XXI века увеличила экономические издержки применения санкций против крупных, высоко интегрированных экономик. Она также многократно увеличила способность этих стран предпринимать экономические и технологические, а не военные контрмеры. В целом, характер рисков и издержек, связанных с санкциями, изменился, но каналы передачи их воздействия — более высокие цены на то-

вары и транзакционные издержки, более значительные узкие места в поставках и торговые убытки — остались прежними и затрагивают больше людей во всем мире.

Быстро становится очевидным, насколько значительны вторичные эффекты санкций, введенных против стран, занимающих верхние позиции в мировой экономике. По мере того как санкции выводят российский сырьевой экспорт с мировых рынков, это подталкивает цены вверх, оказывая давление на расходы на импорт и ограниченные государственные финансы стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, являющихся чистыми импортерами сырьевых товаров. Неудивительно, что именно эти страны не присоединились к санкциям против России, поскольку они больше всего подвержены риску кризиса платежного баланса, если санкции против российского экспорта будут ужесточаться в течение длительного периода времени.

Сегодня у политиков есть все необходимое, чтобы избежать повторения 1930-х годов. Поскольку уровень экономической интеграции сегодня намного выше, потребуется гораздо больше сбоев, чтобы материализовались опасения по поводу деглобализации. Существует больше достаточно богатых экономик, чтобы обеспечить альтернативные источники поставок, а также экспортные рынки для стран, вынужденных прекратить торговлю с Россией. Страны с развитой экономикой располагают более совершенными инструментами налогово-бюджетной политики, чем в начале XX века, и обладают большим бюджетным пространством, чем страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны. Воспользуются ли они этими преимуществами для компенсации огромной нагрузки, которую санкции оказывают на мировую экономику, в конечном счете, является политическим решением. Многие страны с формирующимся рынком и развивающиеся страны сталкиваются с острой комбинацией проблем: высокий уровень задолженности, высокая стоимость перехода к возобновляемым источникам энергии, рост процентных ставок и глобальная стагфляция. Правительства стран «Группы семи» и ЕС, вводящие санкции, должны серьезно отнестись к задаче оказания таким странам экономической поддержки.

Согласованные меры по противодействию вторичным эффектам санкций против России отвечали бы интересам благополучия населения планеты и стабильности мировой экономики. Этому может способствовать ряд корректировок в политике. Во-первых, странам с развитой экономикой следует сосредоточиться на долгосрочных инвестициях в инфраструктуру, чтобы ослабить давление на системы поставок, а странам с формирующимся рынком и развивающимся странам следует внести в число приоритетов поддержку доходов. Во-вторых, центральным банкам развитых стран следует избе-

гать быстрого ужесточения денежно-кредитной политики, чтобы предотвратить бегство капитала из стран с формирующимися рынками. В-третьих, надвигающиеся проблемы в сфере задолженности и платежного баланса в развивающихся странах можно решать за счет реструктуризации долга и увеличения объема выделяемых им специальных прав заимствования МВФ, своего рода международной резервной валюты.

Более обширная рыночная интеграция расширила пути, по которым вызванные санкциями потрясения распространяются на мировую экономику.

В-четвертых, следует предоставить гуманитарную помощь странам с тяжелыми проблемами в экономике, особенно в виде продовольствия и лекарственных препаратов. В-пятых, основным экономическим блокам мира следует делать больше для организации своего спроса на продовольствие и энергию, чтобы снизить давление на цены в результате практики накопления запасов и подачи завышенных конкурентных предложений.

Если в ближайшие несколько месяцев не реализовать такие меры политики, серьезные опасения относительно перспектив развития мировой экономики на 2022 год и далее окажутся оправданными. Настало время привести наши представления о последствиях санкций для глобальной экономической стабильности в соответствие с новыми реалиями экономического принуждения. **ФР**

НИКОЛАС МАЛДЕР — доцент кафедры истории современной Европы в Корнельском университете, автор книги *The Economic Weapon: The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War* («Экономическое оружие: рост санкций как инструмента современной войны»).

Литература:

Baer, George W. 1976. *Test Case: Italy, Ethiopia, and the League of Nations*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.

Maddison, Angus. 2006. *The World Economy, Volume 2: Historical Statistics*, 550. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

Miller, Edward S. 2007. *Bankrupting the Enemy: The U.S. Financial Siege of Japan before Pearl Harbor*. Annapolis, MD: Naval Institute Press.

Ristuccia, Cristiano Andrea. 2000. "The 1935 Sanctions against Italy: Would Coal and Oil Have Made a Difference?" *European Review of Economic History* 4 (1): 85–110.