

М. Клинова, Е. Сидорова

Россия — Евросоюз: продолжение санкционного противостояния*

В статье рассмотрены экономические санкции и их долговременное влияние на состояние и перспективы экономики России и Европейского союза (ЕС). Для более наглядной демонстрации последствий санкций приводится сравнение с данными за 2013 г. Хотя Россия остается одним из ключевых экономических партнеров ЕС, в результате санкций она вышла из числа трех ведущих. И у ЕС, и у России имеются внутренние проблемы, которые обострило санкционное противостояние. Подчеркивается необходимость скорейшего восстановления взаимного сотрудничества.

Ключевые слова: санкции, госсектор, Россия, ЕС, внешнеэкономическая деятельность, структурные реформы, модернизация.

JEL: F29, F42, H82, L32, O52.

Экономические санкции выступают элементом современных гибридных конфликтов, став новой реальностью геополитики, при этом они имеют не только сиюминутные, но и долговременные последствия. Санкции ЕС против ряда секторов российской экономики затрагивают прежде всего государственный сектор (ГС), доля которого в ВВП России за последнее десятилетие практически удвоилась. Крупнейшие госкомпании России подпали под ограничения с начала санкционного противостояния (2014 г.) (Клинова, Сидорова, 2014. С. 71–76).

Санкции ЕС: определение, виды, цели, результативность

Вводимые в соответствии со ст. 215 Договора о функционировании Европейского союза (составной части Лиссабонского договора) огра-

Клинова Марина Вилениновна (marina.v.klinova@gmail.com), д. э. н., ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) имени Е. М. Примакова РАН (Москва); *Сидорова Елена Александровна* (yelena.sidorova@yahoo.com), к. э. н., старший научный сотрудник ИМЭМО имени Е. М. Примакова РАН, доцент МГИМО МИД России (Москва).

* Работа выполнена в ИМЭМО имени Е. М. Примакова РАН за счет гранта Российского научного фонда (проект № 14-28-00097).

ничительные меры, или санкции, действуют против свыше 30 стран Азии, Африки и Америки. В Европе в этот список входят постсоветские страны: наряду с Россией Белоруссия, Молдова, Украина (против Крыма, Севастополя, которые в ЕС считают частью Украины, и Донбасса); части бывшей СФРЮ — Босния и Герцеговина, Сербия и Черногория (EU, 2016).

Санкции, по определению Совета ЕС, выступают предупредительными мерами, которые позволяют быстро реагировать на проблемы и изменения в политике, не отвечающие европейским ценностям и целям. По классификации ЕС, санкции можно рассматривать в широком (дипломатические) и узком смысле, они могут касаться ряда сфер (рис. 1).

Виды санкций, применяемых ЕС



Источник: составлено по: Different types of sanctions, <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/sanctions/different-types/>

Рис. 1

ЕС может вводить санкции по своей инициативе, а не только во исполнение резолюций Совета безопасности ООН. Санкции служат инструментом и проявлением наднациональной Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). Одной из целей, выделенных Советом ЕС, выступает «предупреждение конфликтов и укрепление международной безопасности» (ЕС, 2017а).

Объектами санкций могут быть правительства, юридические лица, группы или организации, физические лица. ЕС вводит санкции в следующих случаях: терроризм; деятельность, связанная с риском распространения ядерных материалов; нарушение прав человека; аннексия иностранных территорий; умышленная дестабилизация обстановки в суверенной стране. Два последних пункта стали основой для введения санкций против России.

Экономические санкции составляют «твердое ядро» политики «мягкой силы» в ответ на кризисы в современных международных отношениях. Изначально на Россию пытались воздействовать дипломатическими методами, но они оказались неэффективными. По мнению ЕС, экономические санкции де-факто превратились в единственный инструмент влияния на Россию и могут действовать неопределенно долгое время. Исходя из этого, РФ продлила специальные экономические меры (эмбарго) против ЕС до конца 2017 г., упреждая как минимум две соответствующие пролонгации. Раз в полгода ЕС продлевает согласованные в 2014 г. санкции (последнее продление — март 2017 г.). В конце 2016 г. верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике

безопасности Ф. Могерини подтвердила неизменность позиции, вновь увязав санкции с выполнением Минских соглашений (ЕС, 2017b).

Санкции в отношении России, согласно классификации ЕС, представлены в таблице 1. Одной из целей санкций исследователи из ЕС выделяют не ослабление России, а стремление ограничить разрастание украинского конфликта. Именно во внешнеэкономической сфере усматривают «полезный» эффект от санкций. Санкции не помогают ЕС в «крымской» политике, но минимизируют риск того, что Россия

Т а б л и ц а 1

**Основные ограничительные меры ЕС
в отношении РФ после украинского кризиса**

Классификация ограничительных мер Советом ЕС		Принимаемые меры
Санкции в широком смысле	Дипломатические	Саммит G8 в Сочи превратился в саммит G7 в Брюсселе Приостановлены: а) переговоры по присоединению России к ОЭСР и Международному энергетическому агентству (МЭА); б) регулярные двусторонние саммиты РФ–ЕС; в) переговоры об облегчении визового режима, а также о заключении нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС). Делегация РФ лишена права голоса в Парламентской ассамблее Совета Европы (ПАСЕ)
Ограничения на въезд и перемещение в ЕС; замораживание активов	Имущественные и визовые ограничения	Замораживание активов и запрет на выдачу виз для 152 физических лиц. Замораживание активов на территории ЕС для 37 юридических лиц
Экономические санкции	Ограничения для Крыма и Севастополя	Запрет: а) импорта из Крыма и Севастополя без сертификата происхождения от Украины; б) инвестиций, оказания туристических услуг; в) экспорта ряда товаров и технологий (транспорт, телекоммуникации, энергетика); г) оказания технической помощи и иных услуг, относящихся к инфраструктуре санкционных секторов
	Ограничения в сфере финансов, промышленности и торговли	Запрет на: а) проведение операций с финансовыми инструментами, выпущенными 5 крупнейшими государственными банками, 3 энергетическими и 3 компаниями ОПК; б) предоставление займов для 5 крупнейших российских госбанков; в) экспорт–импорт оружия и сопутствующих материалов в/из РФ (кроме космической сферы); г) экспорт товаров и технологий двойного и военного назначения. Ограничения на экспорт ряда товаров для нефтегазового сектора России, а также запрет на их экспорт: – для глубоководной разведки и добычи нефти; – для разведки и добычи нефти в Арктике; – для разведки и добычи сланцевой нефти (услуги, связанные со следующими нефтегазовыми проектами: разведка и добыча нефти на глубине свыше 150 м; в море, за Полярным кругом; проекты с потенциалом добычи нефти из сланцев с применением гидроразрыва пласта, ГРП)
	Экономическое сотрудничество (включая двустороннее и региональное)	По запросу Европейского совета приостановлены финансовые проекты Европейского инвестиционного банка (ЕИБ). Приостановлено финансирование новых инвестиционных проектов Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР)

Источник: составлено по материалам ЕС, <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/>

будет открыто дестабилизировать обстановку на территории Украины, Молдовы и Грузии. «Таргетные санкции» в реальности более расплывчатые и хотя косвенно вредят компаниям вне санкционных списков, это, по мнению экспертов ЕС, «небольшая цена» за сдерживание России в ближнем зарубежье. Подобная позиция присутствует и в других работах (Dreyer, Popescu, 2014; Johnston, 2015; Secrieru, 2015. Р. 81).

Негативное влияние санкций на экономику противостоящих сторон особенно действенно, если темпы их роста невелики. Применение различного рода экономических ограничений может иметь отрицательные последствия для динамики экономического роста обеих сторон, даже если по размеру ВВП оппоненты не сопоставимы.

Состояние экономики России и ЕС до и в ходе «войны санкций»

Россия и ЕС вступили в период «войны санкций», находясь в противофазе экономического роста. В ЕС после W-образного спада 2008–2009 гг. (Великая рецессия) и 2012 г. (кризис суверенных долгов еврозоны) наметились позитивные тенденции. ЕС перешел в фазу вялого оживления: по итогам 2016 г. темп прироста ВВП ЕС-28 составил 1,9%; темп инфляции – 0,3, норма безработицы – 8,5% (ЕС, 2017с. Р. 1).

В РФ до введения санкций и принятия ответных мер уже наблюдалось замедление темпов прироста ВВП (1,3% в 2013 г. против 3,5% в 2012 г.), промышленного производства, вложений в основной капитал, потребительского спроса. Гораздо большую роль, чем экономические санкции, в России сыграли (а в некоторых случаях продолжают играть) внутренние структурные проблемы, накопление которых и привело к экономическому спаду (табл. 2).

Как видно из данных таблицы 2, наиболее сложным для отечественной экономики стал 2015 г., когда ВВП сократился на 2,8% (для сравнения: мировой ВВП вырос на 2,6%). Тогда в России одновременно действовали три основных фактора: падение цен на нефть, санкции и применение эмбарго. После этого российская экономика сумела адаптироваться к новым экономическим реалиям.

Т а б л и ц а 2

Экономические показатели России и ЕС до и после введения взаимных санкций

	Россия					Европейский союз				
	2013	2014	2015	2016	2017*	2013	2014	2015	2016	2017*
Темпы прироста ВВП (%)	1,3	0,7	-2,8	-0,2	0,6	0,2	1,6	2,2	1,9	1,8
Инфляция (%)	5,0	7,2	9,3	5,4	4,0	1,5	0,5	0,0	0,3	1,8
Совокупный приток ПИИ за год (млрд долл.)	53,4	29,2	9,8	319,5	292,0	439,5

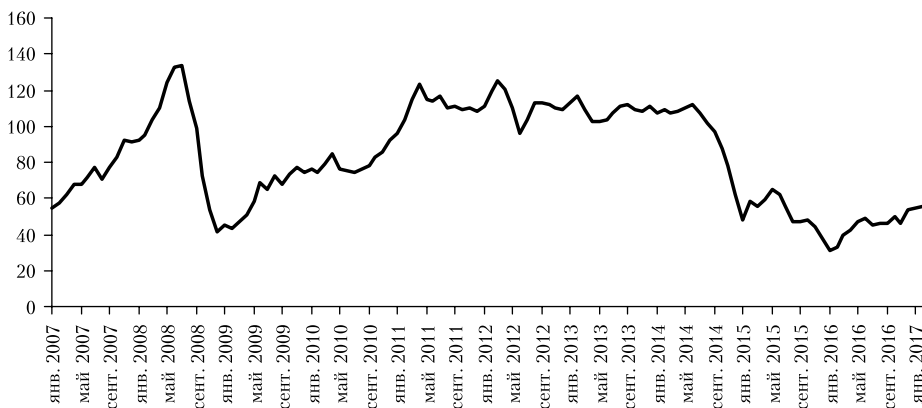
* Прогноз.

Источники: составлено по данным Росстата, Минэкономразвития, ВБ, ЮНКТАД, ЕК.

В 2013 г. российская экономика по объему ВВП — 2,2 трлн долл. — была сопоставима с итальянской (2,1 трлн) и уступала немецкой (3,7 трлн). В 2014 г. размер ВВП России сократился почти вдвое — до 1,3 трлн, что немногим больше испанского (1,2 трлн). До введения санкций, в 2013 г. разрыв между ЕС и РФ в объеме ВВП составлял чуть более 8 раз (ВВП ЕС — около 18 трлн долл.). После введения санкций и принятия ответных мер в 2014 г. соотношение превысило 12 раз (ВВП ЕС — свыше 16 трлн долл.)¹.

Итоги 2013 г., до введения экономических санкций, российское экспертное сообщество оценило практически единодушно. А. Клепач назвал его «годом упущенных возможностей». Е. Ясин подчеркнул: «Когда вы развиваетесь темпом 1,5% в год, как развитые страны, не будучи развитой страной, значит, вы не развиваетесь»². Федеральный бюджет на 2014 г. был сверстан, исходя из прогноза темпов прироста ВВП 3% (на фоне прогноза Минэкономразвития 2,5 и фактической цифры 1,3%) и стоимости барреля нефти 101 долл. За второе полугодие 2014 г. цена на нефть упала до менее чем 50 долл./барр., показав наихудшую динамику со времен Великой рецессии (рис. 2).

Цены на нефть Brent, 2007–2017 гг. (долл./барр.)



Источник: <http://www.imf.org/external/np/res/commod/index.aspx>

Рис. 2

Дж. Стиглиц выделяет в качестве первопричины экономических трудностей России спад, связанный со снижением цен на нефть, а затем уже называет «удар санкций» (Stiglitz, 2016. Р. 81). Другие эксперты, утверждая, что санкции оказывают решающее (негативное) воздействие на экономику РФ, умалчивают, что больший вред нанесло снижение цен на нефть, реальных доходов населения и потребительского спроса из-за ослабления рубля. По сути, речь идет о кризисе экспортно-сырьевой модели экономики. При сочетании санкций с падением цен на нефть и структурными проблемами (внешние и внутренние причины) возник не кумулятивный, а мультипликативный эффект. Отмена санкций не устранил накопленные в РФ проблемы.

¹ World Bank database, <http://databank.worldbank.org/data/>

² <http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2013/12/27/stagnaciya-god-pervyj>

Совпавшее с санкциями снижение инвестиционной активности в России можно объяснить окончанием очередного инвестиционного цикла, когда государственные предприятия (ГП) завершили крупные инвестиционные проекты (Институт Гайдара, 2014. С. 22, 389). Уже в 2013 г. частные вложения не смогли поддерживать рост инвестиций. Участие ГП в финансировании вложений в основной капитал сократилось с 19,1% в 2014 г. до 18,3% в 2015 г. Наблюдалось ослабление деловой активности государственных корпораций: в 2015 г. их инвестиции уменьшились почти на 21,4% по сравнению с 2014 г. (Институт Гайдара, 2016. С. 238).

Пессимистические настроения распространились на внешних инвесторов: из-за ухудшения делового климата в 2015 г. по сравнению с 2013 г. приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в РФ снизился более чем в 5 раз. На сокращение инвестиционных программ повлияло ухудшение показателей деловой активности вследствие ограничения доступа к внешним финансовым рынкам.

Все эти факторы вместе осложняют задачу модернизации экономики, которая при опоре на внутренние ресурсы в условиях санкций и оттока ПИИ имеет свои пределы. Именно такие инвестиции закладывают фундамент будущего роста. Абсолютным приоритетом становится привлечение ПИИ, которые представляют основной канал передачи научно-технических и организационных достижений (см. табл. 2). В условиях санкций подконтрольные государству ТНК, активизировавшие в последние годы зарубежную деятельность, должны направить усилия на получение новых технологий (Кузнецов, 2016. С. 17).

На первый взгляд в ЕС ситуация была хуже, чем в РФ. Следует учитывать, что, помимо мирового кризиса 2008–2009 гг., ЕС пострадал и от кризиса суверенных долгов в еврозоне, пик которого пришелся на 2011–2012 гг. Однако, в отличие от России, в ЕС небольшие, но положительные сдвиги стали началом циклического оживления. Впрочем, оживление экономики ЕС, обусловленное ростом внутреннего спроса, весьма незначительное. ВВП на душу населения в 2015 г. превысил уровень 2007 г. лишь на 1,1%³. Среднегодовой темп прироста реального ВВП на душу населения в 2008–2015 гг. составил 0,1%. Это следствие трех актуальных экономических проблем — относительно неблагоприятной общехозяйственной конъюнктуры, последствий миграционного кризиса (2015 г.) и «санкционной войны» с Россией, — накладывающихся на давние внутриевропейские проблемы.

Влияние российских ответных мер на экономику ЕС оценивают по-разному. Европейская комиссия (ЕК) оценила общий эффект санкционного противостояния на уровне $-0,3\%$ ВВП в 2014 г. и $-0,4\%$ в 2015 г. (40 млрд и 50 млрд евро соответственно) (Szczepański, 2015. Р. 4). По данным экспертов Венского института экономических исследований (WIFO), потери ЕС в краткосрочной перспективе (в 2014 г.) составили 34 млрд евро (примерно 0,25% ВВП). В долгосрочной перспективе, в ходе возможного обострения «войны санкций» с Россией

³ ВВП ЕС-28 на душу населения в 2007 г. — 26 200, в 2015 г. — 26 500 евро (цены 2010 г.), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/national-accounts/data/database>

(не только падение экспорта, но и сокращение туризма) они могут превысить 110 млрд евро (порядка 1% ВВП) и означать сокращение 2,5 млн рабочих мест (Christen et al., 2014. S. 20). Потери ЕС в 2015 г. они оценили на уровне 40 млрд евро (Christen et al., 2016. S. 7). Ученые из Центра европейских политических исследований (Centre for European Policy Studies, CEPS, Брюссель) отмечают стабильность доли стран ЕС в российском импорте, несмотря на санкции (Gros, Mustilli, 2016. P. 2).

По данным таможенной статистики РФ, доля товарного импорта из ЕС составляла 40,9% в 2014 г. и 38,1% — в 2015 г. Доля развитых стран устойчиво превышает половину всего внешнеторгового оборота РФ (54,8% в 2015 г.), то есть «разворот на Восток» в направлении развивающихся стран не состоялся. Оценки ущерба от ответных мер России, касающихся сельского хозяйства ЕС, представлены в таблице 3.

Т а б л и ц а 3

Цена российского продовольственного эмбарго для ЕС в 2014 г.

Страна	Стоимость (млрд евро)	Доля в ВВП (%)
ЕС-28	5,00	0,03
Литва	0,92	2,60
Польша	0,84	0,20
Германия	0,59	0,02
Нидерланды	0,50	0,08
Дания	0,34	0,10

Источник: Bond et al., 2015. P. 14.

Если в 2013 г. экспорт санкционных товаров из ЕС в Россию составлял 0,039% ВВП союза, или около 5,3 млрд евро, то в 2015 г. он сократился почти на 4,8 млрд евро. На основании данных за три года, предшествовавших введению санкций (2011–2013 гг.), потери ЕС на российском рынке от санкций можно оценить в среднем на уровне 0,033% ВВП в год. В целом ущерб для ЕС выглядит скромным. Первоначально продовольственное эмбарго затронуло 10% объема экспорта ЕС в Россию в 2013 г. В ходе переориентации экспорта ЕС на рынки США (+15% по сравнению с предыдущим годом), Ю. Кореи (+30,8%) и Египта (+21,7%) его совокупный объем в 2014 г. возрос на 5% (Secrieru, 2015. P. 60).

**Политика импортозамещения
в отдельных секторах экономики России**

Импортозамещение в ответ на санкции не может быть самоцелью, поскольку в условиях глобализации стремление к изоляции губительно для любой хозяйственной системы. Без ПИИ, использования научно-технических достижений, управленческого опыта, качественного человеческого капитала в принципе невозможно обеспечить устойчивые темпы роста и сохранить долю РФ в мировом ВВП. По прогнозу ВЭБ,

к 2035 г. при оптимистическом сценарии долю России в мировом ВВП по ППС удастся удержать на уровне нынешних 3,3%. При инерционном сценарии она может снизиться до 2,6%.

Официальные разделы статистики Росстата об импортозамещении выглядят неполными, поскольку их всего три: по основным видам импортозамещающих пищевых продуктов, в целом по сельскому хозяйству и по торговле. Отсутствуют данные об итогах импортозамещения в обрабатывающей промышленности. Подобная ситуация может свидетельствовать о том, что перспективы импортозамещения в ней хуже, чем в агропромышленном комплексе (АПК). Так, в станкостроении, где зависимость от импорта превышает 90%, в сжатые сроки изменить ситуацию не удастся.

Если рассматривать импортозамещение как один из инструментов диверсификации экономики, то успех такой политики и достижение экономической эффективности возможны при соблюдении двух условий: сочетания политики стимулирования производства и экспорта (особенно продукции высокой степени обработки) и сохранения конкуренции. Стимулирующее влияние санкции оказали на АПК России в ходе реализации крупных программ импортозамещения.

Сельское хозяйство. Эмбарго на импорт продуктов питания из стран, которые ввели санкции, наряду с продекларированным укреплением продовольственной безопасности и развитием национального АПК, сопровождалось ростом цен (прирост на 19,1% за 2015 г.), увеличением количества фальсификата и ухудшением качества пищевой продукции. Сокращение объема приобретения ряда продуктов (например, молодых сыров) связано не только с падением реальных доходов населения, но и с сохраняющимися высокими требованиями потребителей к качеству продукции.

Отечественный АПК нуждается не только в эффективном кредитовании, но и в модернизации физически и морально устаревшей инфраструктуры. Значительная часть продукции пропадает из-за отсутствия условий для длительного хранения. Несмотря на определенные достижения импортозамещения, не следует забывать, что российский АПК настолько зависит от импортных поставок высококачественных семян, эмбрионов, мальков рыбы и т. д., что эти позиции были исключены из эмбарго.

«Прорыв» в 2016 г. по сравнению с 2013 г. — производство свинины (прирост на 52,2% охлажденной и 75,5% замороженной), сыров и сырных продуктов (на 37,9%). Правда, последние лидируют и по объемам выявленного фальсификата. Выход РФ на ведущие позиции по экспорту пшеницы (но не высококачественных твердых сортов) напоминает ситуацию начала XX в., когда страна также специализировалась на экспорте сырья, только не топливного, а сельскохозяйственного.

Если в настоящее время можно говорить об отдельных проблемах в отдельных секторах, о срыве отдельных сделок и контрактов, то в среднесрочной перспективе, после 2020 г., при условии сохранения санкций проблемы могут коснуться целых отраслей.

Нефтегазовая сфера. В долгосрочной перспективе наиболее сильно может пострадать российская нефтегазовая промышленность. По

данным Минэнерго, на 2015 г. зависимость от импорта оборудования составила: для гидроразрыва пласта (ГРП) и разработки шельфовых месторождений — 90%, наклонно-направленного бурения — 83, СПГ — 80% (Минэнерго России, 2015. С. 6–9). «Третья волна» санкций, по сути, заложила мину замедленного действия под долгосрочное развитие российской энергетики, связанное с передовой техникой, необходимой, в частности, для разработки трудноизвлекаемых запасов, включая арктические. Быстро «импортозаместить» такую технику невозможно.

До 2015 г. «Газпром» планировал строительство заводов по производству СПГ во Владивостоке, на Балтике, третью линию завода СПГ по проекту «Сахалин-2». После введения санкций он отказался от проекта во Владивостоке из опасения, что СПГ-техника подпадет под санкции. Нет инвестиционного решения о расширении сахалинского завода СПГ, которым «Газпром» владеет совместно с компаниями Shell, Mitsubishi, Mitsui.

НК «Роснефть» активно развивала проекты на Ямале и Сахалине. Она продолжает переговоры с ExxonMobil о дальневосточном заводе СПГ; принятие инвестиционного решения запланировано на 2017 г. В 2015 г. между «Газпромом» и «Роснефтью» возникли разногласия из-за стремления последней получить доступ к газопроводу «Сахалин-2» примерно на 5,8 млн т СПГ. Проблема до сих пор не решена.

Высокотехнологичные отрасли. Ограничения 2014 г. затруднили выполнение Государственной программы вооружения на 2011–2020 гг. Их эффект стал проявляться в 2015–2016 гг. по мере исполнения контрактов, подписанных со странами ЕС до введения санкций. Ситуация осложняется тем, что до санкций российский оборонно-промышленный комплекс (ОПК) активно сотрудничал с зарубежными компаниями. В российском ОПК за 2014–2015 гг. импортозамещение по полному циклу комплектующих изделий выполнено лишь в 7 из 127 запланированных образцов. К 2018 г. поставлена задача перевести на комплектующие отечественного производства 571 образец российской военной техники (в основном в радиоэлектронике и оптике) из 640, в которых применяются комплектующие иностранного производства⁴. В частности, очередные санкции США, введенные осенью 2016 г., могут существенно повредить российской микроэлектронике.

Наибольшая сложность связана с импортозамещением для ВМФ. Так, из-за непоставки немецких дизельных агрегатов для корветов проекта 20385 они были переработаны под установку российских аналогов, что привело к продлению сроков постройки и снизило их ходовые качества. Этот проект в 2017 г. был свернут, вместо него будут строиться корветы предыдущего проекта 20380. Оказалось сложным заместить украинские комплектующие в силу их большого числа.

Установленный срок освоения почти 90% списка изделий для ОПК — 2018 г. — представляется труднодостижимым. Ключевой проблемой стала нехватка современной станочной базы, особенно при ограничениях на получение новых станков для выпуска продукции двойного назначения. В случае продления санкций ОПК РФ придется стремиться к автаркии, что негативно скажется на его инновационности в долгосрочной перспективе (Фролов, 2016).

⁴ <http://www.gosrf.ru/news/21738/>

Даже во времена СССР не декларировалось *абсолютное* импортозамещение в ОПК. В 1935 г. в директивных документах Наркомтяжпрома говорилось о необходимости курса на избавление от «импортной зависимости». Однако после Второй мировой войны многие компоненты и узлы для советского вооружения стали производить страны Восточной Европы. Доля компонентов из ГДР и ЧССР в советском ракетном вооружении и средствах ПРО превышала 30%, а в техническом оснащении танковых частей и ВМФ достигала 20%. В странах Организации Варшавского договора развивалась специализация. Так, ЧССР была единственным производителем учебно-тренировочных самолетов L-29 Delfin и L-39 Albatros для ВВС соцстран⁵.

Без учета ОПК доля машин и оборудования в импорте РФ почти на порядок выше, чем в экспорте. Российские экономисты предостерегают от «соблазна самодостаточности», проповедования «изоляционизма вместо суверенитета», риска «автаркических тенденций» (Гринберг, Бугалин, 2015. С. 4, 30). Отечественная экономика уже сложилась как рыночная, встроенная в мировую. Политика импортозамещения может в определенной мере быть успешной только при наличии конкурентных преимуществ. Импортозамещение не будет иметь позитивного эффекта там, где есть потребность в новейшей технике, а ее наличие нельзя отнести к преимуществам российской экономики. Необходимо, как заметил гендиректор Уралвагонзавода, заместить технологический процесс XX в. на процесс XXI в. Представители высокотехнологичных отраслей это понимают.

В незатронутой санкциями космической сфере кооперация развивается. В наиболее совершенных аппаратах, например «Глонасс-К», доля импортных комплектующих превышает 90%. В 2016 г. «Российские космические системы» (РКС) и РКК «Энергия» договорились с подразделением Airbus — европейской военно-космической корпорацией Airbus Defence and Space (Airbus DS) — о расширении сотрудничества в создании современных коммерческих спутников, а также в области российских гражданских космических программ. Предусмотрены локализация в России производства оборудования для коммерческих космических аппаратов, применение европейских технологий при производстве космической техники и развитие существующих СП, в частности «Синертек» и «Энергия САТ»⁶.

С учетом задачи диверсифицировать и модернизировать российскую экономику основой развития должны стать высокотехнологичные отрасли обрабатывающей промышленности, на которые санкции не распространяются. Здесь призваны сыграть свою роль и частный бизнес, и компании с госучастием с применением механизмов государственно-частного партнерства. ЕС неслучайно ввел санкции против экспортно-ориентированных и стратегически важных отраслей (дают основной доход в бюджет страны). В перечень попадают отрасли с заметным присутствием государства, которые служат основой всех приватизационных программ.

Приватизация госсектора России до и в период санкций

Поскольку санкции ограничили приток капитала с западных финансовых рынков, для пополнения федерального бюджета возросло

⁵ <http://www.gosrf.ru/news/21738/>

⁶ <http://russianspacesystems.ru/2016/03/03/rks-i-rkk-yenergiya-obyavlyayut-o-rasshir/>

значение приватизации. При этом санкции привели к укреплению позиций государства в экономике. Влияние санкций на государственный сектор (ГС) России оказалось противоречивым.

Примером опоры на ГП политики импортозамещающей индустриализации (ИЗИ) может служить Бразилия. В 1930–1940-е годы такую политику проводили из-за недостатка финансовых средств у частного сектора и нежелания руководства страны допускать ТНК в ряд отраслей. В 1950-е годы прошла «вторая волна» создания ГП: основаны нефтяная монополия Petrobras, национальный банк развития BNDE. В 1967–1979 гг. участие ГП в ИЗИ и в экономике Бразилии в целом достигло пика. В 1976–1997 гг. на ГП приходилось 25% валовых вложений в основной капитал. Менеджмент ГП расширил влияние на отрасли, на которые не было мандата госучастия. Затем последовала приватизация (OECD, 2015. Р. 75–76, 79, 81–82, 86, 88).

В России к концу реализации последней из досанкционных программ приватизации 2011–2013 гг. общее число относимых к ГС организаций уменьшилось на 9,4% (примерно на 6,8 тыс. ед.), составив чуть больше 65 тыс. ед. (Институт Гайдара, 2014. С. 386). Сокращение произошло за счет федеральных государственных унитарных предприятий (ФГУП), а также учреждений и компаний, где свыше 50% акций принадлежало государству. В отдельных секторах имелась своя специфика: отмечен рост присутствия государства в сетевых отраслях инфраструктуры (производстве и распределении электроэнергии, газа и воды), в добыче полезных ископаемых (преимущественно в ТЭК). В советах директоров компаний с госучастием сокращалось число чиновников.

В 2011–2013 гг. были проданы доли в уставных капиталах 730 компаний, или около половины от числа включенных в программу приватизации (1477) (Институт Гайдара, 2014. С. 402). При этом наблюдались многократные корректировки, невыполнение планов приватизации крупнейших компаний. Снизились доходы бюджета, связанные с госимуществом.

Программа приватизации 2014–2016 гг. отличалась от предыдущих, в частности, отсутствием четкой формулировки задач приватизационной политики, отраслевого распределения объектов приватизации. Государство сохраняет контроль при сокращении доли во многих крупных компаниях, не превращаясь при этом в миноритария. В странах ОЭСР в период спада «некоторая степень контроля» сохранялась в 62% приватизированных предприятий (Clò et al., 2014. Р. 5).

О темпах приватизации можно судить по озвученным на ПМЭФ-2016 данным Счетной палаты. В план приватизации 2014–2016 гг. включено 977 акционерных обществ, а за полгода до окончания 2016 г. были проданы лишь 210. Схожая доля решений по ФГУПам: в план приватизации был включен 491, а решения приняты по 65 и реально преобразовано 35. Темпы приватизации в 2014–2016 гг. замедлились.

Первоначально в план на 2017–2019 гг. из имеющихся 1247 ФГУПов включено 655, хотя в 2018 г. их уже не должно быть⁷. В утвержденный план внесены изменения: предусмотрена приватизация находящихся в федеральной собственности акций 477 акционер-

⁷ <https://www.forumspb.com/ru/2016/sections/62/materials/309/sessions/1359>

ных обществ, 298 ФГУПов. Ожидаемые доходы в 2017–2019 гг. — 5,6 млрд руб. ежегодно (включая федеральное имущество, приватизация которого не завершена в 2014–2016 гг.) (Минэкономразвития России, 2017. С. 11, 13, 14).

После введения санкций от участия в приватизации отказались банки США. Банки ЕС не получили гарантий, что деньги инвесторов не будут направлены в подпадавшие под санкции проекты. Приватизацию 19,5% «Роснефти» осуществили компания Glencore (Швейцария) и Qatar Investment Authority — государственная финансовая организация, суверенный инвестиционный фонд. Стоимость сделки, реализованной по очень сложной схеме, с участием офшорных компаний, превысила 710 млрд руб.

В 2016 г. государство исключило из перечня стратегических предприятий «Башнефть», чтобы продать федеральную долю. Дата приватизации была перенесена, что означало ухудшение инвестиционного климата вследствие возросшей неопределенности для потенциальных инвесторов. Когда сделка была оформлена, ее второй стороной выступила другая госкомпания — «Роснефть» (находится в косвенной госсобственности). Отметим, что такое решение нарушает логику приватизационного процесса: когда одна госкомпания приобретает долю в другой, то имеет место не приватизация, а консолидация госсобственности. Приватизация представляется обоснованной, если при этом усиливается конкуренция, а не монополизм государства. Таким образом, продажу «Башнефти» другой госкомпанию нельзя считать полноценной приватизацией. Подобную сделку можно обосновать целью совершенствовать управление госсобственностью.

До санкций представительство госслужащих в органах управления компаний с госучастием сокращалось. Так, в 2013 г. в советах директоров ОАО, включенных в специальный перечень, численность чиновников уменьшилась со 141 до 122 человек, а количество профессиональных директоров выросло с 293 до 347 человек, или более чем на 18% (Институт Гайдара, 2014. С. 409). Сейчас наблюдается противоположный процесс: в 2015 г. доля госслужащих увеличилась до более чем 30% против 26% в 2014 г. (Институт Гайдара, 2016. С. 394). Санкции заставили правительство РФ изменить планы приватизации и усилить представительство государства в компаниях, начать консолидацию госсобственности.

* * *

Экономические санкции ЕС увязаны с выполнением Минских соглашений, что продлевает их на неопределенно долгий срок. Одной из целей экономических санкций европейские аналитики назвали политическое сдерживание России, чтобы не допустить эскалацию конфликта на территории Украины.

Совокупность внешних санкционных и внутренних структурных факторов стала мультипликатором хозяйственных проблем, что привело к отрицательным темпам прироста ВВП РФ. Экономические санкции против ключевых отраслей российской экономики перекрывают доступ к новейшей технике. В подобной ситуации существенно повышается значение сотрудничества в сферах, не затронутых санк-

циями. Это касается прежде всего высокотехнологичных отраслей. Политика импортозамещения как метод диверсификации экономики может быть успешной при сочетании поощрения производства и экспорта с поддержанием конкуренции (в том числе для обеспечения качества продукции), а не монополизации. Из-за ограничения доступа к западным финансовым рынкам Россия стремится компенсировать недостаток средств в бюджете с помощью приватизации, которая часто превращается в консолидацию госсобственности.

В эпоху глобализации опора только на свои силы осложняет перспективы развития. Санкционное противостояние Россия–ЕС приводит к ослаблению влияния сторон в мировой экономике и, опосредованно, в мировой политике. Новая экономическая реальность в конечном счете невыгодна обеим сторонам — потенциальным стратегическим партнерам.

Список литературы / References

- Гринберг Р. С., Бузгалин А. В. (2015). Старая модель исчерпана. Куда движется мир? // Россия и современный мир. № 2. С. 30–43. [Grinberg R. S., Buzgalin A. V. (2015). The old model is exhausted. Whither the world? *Rossiia i Sovremennyy Mir*, No. 2, pp. 30–43. (In Russian).]
- Институт Гайдара (2014). Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы (Вып. 35). [Gaidar Institute for Economic Policy (2014). *Russian economy in 2013. Trends and outlooks* (Issue 35). (In Russian).]
- Институт Гайдара (2016). Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы (Вып. 37). [Gaidar Institute for Economic Policy (2016). *Russian economy in 2015. Trends and outlooks* (Issue 37). (In Russian).]
- Клинова М., Сидорова Е. (2014). Экономические санкции и их влияние на хозяйственные связи России с Европейским союзом // Вопросы экономики. № 12. С. 67–79. [Klinova M., Sidorova E. (2014). Economic sanctions and EU–Russia economic relations. *Voprosy Ekonomiki*, No. 12, pp. 67–79. (In Russian).]
- Кузнецов А. В. (2016). Зарубежные инвестиции российских компаний: конкуренция с западноевропейскими и восточноазиатскими ТНК // Вестник Российской академии наук. Т. 86, № 3. С. 203–214. [Kuznetsov A. V. (2016). Foreign investments of Russian companies: Competition with West European and East Asian multinationals. *Vestnik Rossiyskoy Akademii Nauk*, Vol. 86, No. 3, pp. 203–214. (In Russian).]
- Минэкономразвития России (2017). Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы. Москва. [Ministry of Economic Development of the Russian Federation (2017). *The forecast plan (programme) of federal property privatization and the main directions of federal property privatization for 2017–2019*. Moscow. (In Russian).]
- Минэнерго России (2015). Импортозамещение в нефтегазовом комплексе России. Москва. [Ministry of Energy of the Russian Federation (2015). *Import substitution in the oil and gas complex of Russia*. Moscow. (In Russian).]
- Фролов А. Л. (2016). Свой вместо чужих // Россия в глобальной политике. № 6. С. 190–201. [Frolov A. L. (2016). Domestic instead of foreign. *Russia in Global Affairs*, No. 6, pp. 190–201. (In Russian).]
- Bond I., Odendahl Chr., Rankin J. (2015). *Frozen: The politics and economics of sanctions against Russia*. London: Centre for European Reform.
- Christen E., Fritz O., Huber P., Streicher G. (2014). *Makroökonomische Effekte des Handelskonflikts zwischen der EU und Russland*. Wien: WIFO.

- Christen E., Fritz O., Streicher G., Hinz J. (2016). *Auswirkungen der Wirtschaftssanktionen der EU und Russlands auf Wertschöpfung und Beschäftigung in Österreich und der EU*. Wien: WIFO.
- Clò S., Del Bò C., Ferraris M., Fiorio C. V., Florio M., Vandone D. (2014). Publicization versus privatization: Recent worldwide evidence. *CIRIEC Working Paper*, No. 03.
- Dreyer I., Popescu N. (2014). Do sanctions against Russia work? EU Institute for Security Studies. *EUISS Brief*, No. 35. European Union Institute for Security Studies.
- EC (2017a). *Sanctions: how and when the EU adopts restrictive measures*. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/>
- EC (2017b). *Timeline – EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine*. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/history-ukraine-crisis/>
- EC (2017c). *European economic forecast*. Winter. URL: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-forecasts/winter-2017-economic-forecast_en
- EU (2016). *European Union restrictive measures (sanctions) in force*. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/restrictive_measures-2016-10-11-clean.pdf
- Gros D., Mustilli F. (2016). *The effects of sanctions and counter-sanctions on EU–Russian trade flows*. Brussels: CEPS.
- Johnston C. (2015). Sanctions against Russia: Evasion, compensation and overcompliance. *EUISS Brief*, No. 13. European Union Institute for Security Studies
- OECD (2015). *State-owned enterprises in the development process*. Paris: OECD Publishing.
- Secrieru S. (2015). *Russia under sanctions: Assessing the damage, scrutinising adaptation and evasion*. Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.
- Stiglitz J. E. (2016). *The euro and its threat to the future of Europe*. London: Allen Lane.
- Szczyptański M. (2015). *Economic impact on the EU of sanctions over Ukraine conflict*. Brussels: EPRS.
-

Russia — European Union: The continuation of the sanctions standoff

Marina Klinova¹, Elena Sidorova^{1,2,*}

Authors affiliation: ¹Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (Moscow, Russia);

² MGIMO University (Moscow, Russia).

* Corresponding author, email: marina.v.klinova@gmail.com

The article deals with economic sanctions and their impact on the state and prospects of the neighboring partner economies — the European Union (EU) and Russia. It provides comparisons of current data with that of the year 2013 (before sanctions) to demonstrate the impact of sanctions on both sides. Despite the fact that Russia remains the EU's key partner, it came out of the first three partners of the EU. The current economic recession is caused by different reasons, not only by sanctions. Both the EU and Russia have internal problems, which the sanctions confrontation only exacerbates. The article emphasizes the need for a speedy restoration of cooperation.

Keywords: sanctions, public sector, Russia, EU, foreign economic activity, structural reforms, modernization.

JEL: F29, F42, H82, L32, O52.