

Это все не экономика, дурачок! Или нелинейные эффекты санкций*

Интервью с Анастасией Лихачевой

А.Б. Лихачева – декан факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, кандидат политических наук. С 2018 по 2021 г. – директор Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ. В 2012 г. – приглашенный исследователь Гарвардского университета, в 2018 г. – приглашенный исследователь Северо-Западного университета в г. Сиань (КНР), с 2017 г. – доцент департамента международных отношений НИУ ВШЭ. Основные научные интересы связаны с геоэкономическими аспектами международных отношений и российской внешней политикой. Автор и соавтор более 40 научных публикаций, 100 аналитических материалов для органов государственной власти, участник более 60 международных и российских конференций. Руководитель программы санкционных исследований ФМЭИМП с 2016 г.

*Беседу вел С.М. Маркедонов,
главный редактор журнала «Международная аналитика»*

Сергей Маркедонов: В сегодняшнем политэкономическом глоссарии понятие «санкции» без всякого преувеличения стало одним из ключевых терминов. В феврале 2022 г. президент США Джозеф Байден в интервью с блогером Брайаном Т. Коэном заявил, что санкции против России едва ли не единственная альтернатива «физическому началу» третьей мировой войны. Как Вы считаете, становятся ли санкции главным инструментом достижения эффективных результатов в международных отношениях? Или их значение переоценено государственными деятелями и публицистами? Достигают ли санкции тактических и стратегических целей? И если нет, то почему?

Анастасия Лихачева: Сразу оговорюсь, что мы различаем два вида санкций: санкции Совета Безопасности ООН и односторонние санкции, или односторонние дискриминационные меры, которые такие страны, как Россия и Китай, не признают. За апелляциями к Совету Безопасности, к единственному уполномоченному санкционировать другие страны органу, стоит вполне понятная логи-

* Парафраз знаменитого слогана предвыборной кампании Билла Клинтона «Это все экономика, дурачок», с которым он выиграл выборы у президента-победителя в холодной войне, Дж.Буша-Старшего

ка. Сам термин «санкции» предполагает иерархичность и допущение иерархичности между странами (а не через Совбез), что автоматически переворачивает нашу картину международной системы, в которой вместо привычной нам с Вестфальского мира анархии, то есть отсутствия высшей власти у отдельной страны, допускается иерархия. Это не соотносится ни с внешнеполитической культурой, ни с воззрениями России, Китая или стран Латинской Америки. У санкций ООН долгая история, которой больше полувека, и она знает как локальные успехи, так и весьма безрезультатные кампании. Однако в рамках нашего интервью предлагаю в основном сконцентрироваться на односторонних санкциях – с ними гораздо больше неясного. Именно в этой сфере за последние 10 лет произошли серьезные преобразования, и, безусловно, для России или Китая именно они имеют ключевое значение. Предположить неприменение права вето Москвой или Пекином в отношении подобных пакетов санкций на площадке Совбеза весьма затруднительно.

Итак, односторонние санкции как внешнеполитический инструмент, безусловно, в моде. Они применяются все чаще, становятся «новым черным» во внешнеполитическом инструментарии. Их безальтернативность несколько преувеличена, но другой вопрос – в эффективности этого инструмента и все большем размывании его границ.

Вопрос об эффективности санкций – самый острый в академической литературе по данной проблематике. Наиболее взвешенный подход был предложен Дэвидом Болдуином в 1999 г. и предполагает не изолированную оценку санкций, а учет относительных издержек: как в сравнении с применением альтернативных инструментов внешней политики, так и с точки зрения критериев успеха (во избежание «пирровой победы») ¹.

Работы Роберта Пэйпа² подтверждают неэффективность санкций, понимая под эффективностью достижение декларируемых политических целей. В своих системных работах Гэри Хафбауэр³ и его коллеги подходят более диверсифицированно. Они считают, что эффективность санкций прямо коррелирует с темпами падения ВВП подсанкционного государства. О результативных санкциях они говорят только при падении ВВП не менее 6–6,5%. В то время как большинство санкционных программ приводят к падению в коридоре 1,3–1,7%. Есть более нюансированные подходы, которые уточняют, что, например, санкции можно считать эффективными, когда они являются прелюдией или аккомпанементом к военной кампании. Также вопрос касается целевой аудитории. Дэниел Дрезнер⁴ доказывает еще в конце 1990-х гг., что санкции против союзников куда более эффективны. Подходы к оценке эффективности весьма разнообразны: это и оценки корреляции эффективности и политического режима подсанкционного государства (демократии более чувствительны, чем автократии), и сопоставление альтернатив. В этом случае санкции несколько более эффективны, чем

1 Baldwin, David A. "The Sanctions Debate and the Logic of Choice." *International Security* 24, no. 3 (January 2000): 80–107.

2 Pape, Robert A. "Why Economic Sanctions Do Not Work." *International Security* 22, no. 2 (October 1997): 90–136.

3 Hufbauer, Gary Clyde, ed. *Economic Sanctions Reconsidered*. 3rd ed., Expanded ed. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007.

4 Drezner, Daniel W. *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge Studies in International Relations 65. Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press, 1999.

дипломатическое сигнализирование, однако они проигрывают военным кампаниям по результативности.

Пока можно сказать достаточно уверенно, что на текущем этапе санкции не достигают заявленных политических целей. Однако это не мешает им стать крайне эффективным инструментом для решения внутривнутриполитических задач: консолидация элит (к примеру, при администрации Дональда Трампа только антироссийский санкционный пакет CAATSA был принят в Сенате в раскладке 98 за и 2 против) или консолидация государств (имея в виду антироссийскую санкционную программу как новую «точку сборки» интеграции).

Важно отметить, что санкции были подвержены активным изменениям. Даже не учитывая период холодной войны, когда они были одним из наименее заметных на политическом ландшафте «орудий» политической борьбы (хотя и применявшихся в полной мере против советского блока), с 1991 г. можно выделить четыре разных этапа в развитии санкций в качестве политического инструмента.

В период после завершения холодной войны и до терактов 11 сентября 2001 г. санкции – это, по сути, точечный инструмент дисциплинарного взыскания: по отношению к малым странам-изгоям, наркоторговцам и их соучастникам в банковской и корпоративной сферах. Наиболее известной санкционной инициативой США 1990-х гг., направленной на борьбу с наркотрафиком и легализацией доходов от него, стало создание *La Lista Clinton*. Введение санкций, как правило, является компетенцией исполнительной власти, и большие карьеры в конгрессе не строятся на санкционных актах. Акты, как, например, *Iran-Libya Sanctions Act (ILSA)*¹, принимаются, но не всегда достигают своих целей. Санкционные программы, ранее введенные против Ирана, Кубы, Ливии и других стран Латинской Америки, а также санкционные программы Совета Безопасности, продолжают свое существование, но точно не являются политическим мейнстримом.

Все меняется после 11 сентября 2001 г. В рамках международной коалиции силовые решения были дополнены значительными усилиями по обнаружению и прерыванию финансирования Аль-Каиды. Впервые активно применяются финансовые санкции, Федеральная служба финансовой разведки США была реформирована и расширена, а система *SWIFT* впервые предоставила разведывательной службе доступ для системного мониторинга и работы с транзакциями внутри системы, фактически в режиме зеркала. Эти изменения были подробно описаны в книге Хуана Зарате²). Санкции перестали быть лишь режимом технического дисциплинарного взыскания и стали ключевым инструментом борьбы с универсальным злом при поддержке участников международной антитеррористической коалиции, включая Россию.

Однако затем в США, флагмане санкционных трендов, решают экстраполировать механизм борьбы с террористическими организациями на борьбу со стра-

1 Согласно *Iran-Libya Sanctions Act (ILSA)*, санкции налагались на международные компании, которые инвестировали более 20 млн долларов США в энергетический сектор Ирана, что фактически закрыло для них американский рынок. Кроме того, Президент Клинтон издал исполнительный указ №13059, запрещающий американским гражданам и компаниям участвовать в любых экспортных операциях с третьими странами, если есть основания предполагать, что конечным получателем товаров, услуг или технологий станет Иран или иранское правительство.

2 Zarate, Juan Carlos. *Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*. First Edition. New York: Public Affairs, 2013.

ной – Ираном. Универсальность зла по-прежнему необходима для партнеров, и только после принятия Резолюции Совета Безопасности № 1929 от 2010 г. США удается убедить европейские страны ввести масштабные финансовые санкции с отключением большинства банков Ирана от систем международных расчетов, а также сократить добычу нефти для крупнейших импортеров иранской нефти – Китая и Индии. Десятки международных корпораций, в том числе американских, работавших в Иране до 2011 г., покинули рынок. Сочетание экономического шока (падение ВВП доходило до 9%) и внутривластной борьбы привело Иран за стол переговоров и к заключению Ядерной сделки. Инициаторы санкций считают этот пример успехом санкций, переговорщики от России – успехом дипломатии. На Иране впервые был опробован механизм масштабных финансовых санкций, нацеленных на изоляцию крупной страны от международной системы, и государства-инициаторы санкций сочли этот опыт успешным.

После этого начинается четвертый этап, в котором мы находимся сейчас: масштабирование иранского опыта в отношении России и, постепенно, Китая. Резолюции Совета Безопасности уже нет, издержки для государств-инициаторов санкций существенно возросли и плохо прогнозируемы, а целый ряд стран, в отсутствие консенсуса в Совете Безопасности, не спешат присоединяться к санкционным программам, порой весьма открыто нарушая введенные США и еще 40 странами ограничения.

В целом, чем более многообразной и мозаичной становится мировая система, тем ниже оказывается эффективность санкций как внешнеполитического инструмента. И здесь принципиальна не перспектива «краха доллара», а само наличие альтернативы. Сегодня международная система такова, что выживать в условиях санкций в ней гораздо проще, чем 20 лет назад, но – дороже сотрудничать. Массовое применение санкций и шантаж доступом к общественным благам глобализации системно снизили уровень доверия в международной системе, что автоматически привело к росту издержек кооперации между странами.

С.М.: После 24 февраля 2022 г. в отношении России было инициировано несколько раундов санкций. Однако еще до военной эскалации Украинского кризиса Россия подверглась санкционному давлению. В чем уникальность санкций сегодняшнего дня? Насколько корректно их сравнение с опытом Советской России и СССР? Можем ли мы говорить о неких общих алгоритмах, или, напротив, практики военной интервенции 1917–1922 гг. и противостояния времен холодной войны неактуальны в современных условиях?

А.Л.: Есть ряд очевидных отличий по сравнению с ситуацией до 24 февраля – это широта отраслевого охвата, глубина финансовых ограничений и ограничений в сфере услуг и, конечно, это феномен *Cancel Russia*, на который я предлагаю посмотреть через добровольные, легально не обязательные уходы ряда американских, европейских и азиатских компаний с российского рынка и дискриминационные меры по отношению к российским участникам на международных государственных и негосударственных площадках. Взрыв на Северных потоках показывает, что санкции сегодня работают «не в одиночку», инструментарий противостояния носит куда более комплексный характер, и мы в общем ближе к третьей мировой войне, чем к битве «белых воротничков» из надзорных финансовых структур с одной стороны и банкиров и таможенных брокеров – с другой. Но возвращаясь

к геоэкономическому аспекту нынешней конфронтации, важно отметить еще ряд особенностей.

Если говорить об исторических параллелях, ситуация противоречива. Роль коалиции государств-инициаторов санкций против России значительно возросла, несмотря на то что их действия не подкреплены санкциями Совета Безопасности. Это больше похоже на логику холодной войны, нежели на последние 30 лет санкционных практик. Однако новая роль третьих стран привела к более сложным практикам принуждения стран и компаний, не попавших под американское или европейское санкционное законодательство, соблюдать санкционные режимы. Мы видим повышение ставок в сфере надзора – от штрафов до уголовного преследования. Высокопоставленные чиновники регулярно совершают визиты в нейтральные для России страны, нацеленные на убеждение или принуждение к соблюдению тех или иных ограничений в отношении России. Это отличает ситуацию от 1917 г. или холодной войны. В то время никто серьезно не работал с нейтральными странами таким образом, а блоковый характер конфронтации отрезал еще десятки стран советской части международной системы от дискуссии.

С.М.: Россия и Запад становятся все более удалены друг от друга не только из-за разногласий в перспективах мирового порядка: разрушаются социально-экономические и научные связи. Какие последствия возникают для обеих сторон в результате этого разрыва? Каковы риски для Запада и в чем опасность для России? Вы видите возможности для восстановления полноценного и взаимовыгодного взаимодействия?

А.Л.: Разрыв культурных и социально-гуманитарных связей несет вполне понятные риски для обеих сторон. Тем не менее для Запада эта проблема может иметь глубокий характер, поскольку такая политика подрывает фундаментальные принципы развития академического сообщества, игравшего неопределимую роль в развитии, лидерстве и привлекательности Запада. Я убеждена, что в скором времени произойдут определенные изменения: Соединенные Штаты и государства Европейского Союза предпримут ряд шагов для приглашения на работу наиболее востребованных и талантливых ученых из России, продолжая ограничивать контакты с теми, кто предпочитает работать на Родине.

С учетом опыта холодной войны вероятно, что восстановление культурно-гуманитарных связей будет начато с повестки общих угроз, как это происходило в прошлом. Случится это не завтра, однако Россия играет важную роль в глобальной климатической повестке, продовольственной и водной безопасности, а также в поддержании системы стратегической стабильности. Тем для разговора меньше не станет. Ситуация в Арктическом совете показательна: семь постоянных членов пытаются бойкотировать страну, владеющую 53% береговой линией Арктики, в результате чего возникает недоумение и раздражение у всех остальных участников, осознающих политическую конъюнктуру такого подхода. Да и вечная мерзлота не собирается ждать политического урегулирования и продолжает таять.

С.М.: В последние годы в академической науке и публицистике много обсуждают российский «поворот на Восток». Не возникает ли опасности, что этот курс станет «вестернизацией наизнанку»? Как сделать так, чтобы развитие экономи-

ческих связей с КНР, Индией и азиатскими «драконами» не стало лишь реактивной линией, вызванной конфронтацией с Западом? Возможно ли в «повороте» достичь некоей самооценности, лишенной стремления «действовать от обратного»? В чем позитивный смысл поворота, так как с негативным все более или менее ясно?

А.Л.: Тот факт, что мы до сих пор настороженно относимся к одному из наиболее динамично развивающихся регионов мира, свидетельствует о нашем инертном восприятии. За 20 лет, пока мы обдумывали целесообразность, многие страны уже сделали свои повороты: сегодня Восток, а также Юг и Африка являются высококонкурентными рынками для российских поставщиков и инвесторов. Мы пропустили множество возможностей. Если говорить о том, что важно делать сегодня, то мы не должны сворачивать на Восток только в отношении одной страны региона. Мы должны стремиться к многосторонним форматам, начиная с «2+1».

Необходимо перестроить и выстроить логистику: коридор Север – Юг – уже трагикомичный проект с учетом сроков его реализации. Нам нужно больше ворот и проводников в Азию и Африку. Для достижения наилучших результатов в развитии экономических отношений с международными партнерами нам необходимы полноценные экономики второго контура и многосторонние системы для расчетов, страхования, торговли, внедрения независимых систем сертификации и стандартизации. Экономика второго контура как ответ на санкционный вызов требует наличия как минимум одного банка, одного брокера и одного страховщика для каждой приоритетной для России страны. Ожидать, что глобальные компании, китайские и индийские, будут игнорировать американские санкции и начнут открыто работать с нами, наивно. В худшем случае такое суждение может привести к потере времени. Локальные компании и решения среднего уровня – это области, с которыми мы не умеем работать, и нам предстоит изучать их дальше.

Привнести мы туда можем – без ложной скромности – наиболее востребованную повестку развития: энергетическую и продовольственную безопасность, урегулирование водных конфликтов, доступ на выгодных условиях к ряду цифровых решений, которыми обладают всего несколько стран. Если не сводить своим свою роль к объемам баррелей и бушелей, понимать, что экспорт сегодня – это не только товар, но и предсказуемость его поставок, то у России масса конкурентных преимуществ в регионе. В странах, где императив развития базовый, мы можем быть крайне востребованным партнером.

С.М.: Мобилизационная модель экономики – еще одно словосочетание, быстро входящее в наш активный словарь. Каковы ее выгоды? И какими рисками она сопровождается? Несет ли она риски укрепления авторитарных порядков и автаркии, чреватой технологическим отставанием? Или данное утверждение – «либеральный миф»?

А.Л.: Копирование инструментов, которые были успешны в противостоянии другой эпохи, может привести к неоднозначным результатам. Говоря о санкциях, которые действительно наносят стратегический ущерб, следует отметить, что это санкции, связанные с технологическим развитием и модернизацией экономики. Без решения этой проблемы «выиграть мир» будет

невозможно в долгосрочной перспективе. Следовательно, ключевой тип мобилизации, необходимый в таком противостоянии, должен быть сосредоточен на создании наиболее благоприятных условий для развития технологического сотрудничества с теми партнерами, которые готовы работать, убеждении тех, кто колеблется, и развитии критических компетенций внутри страны. Можно ли сегодня достичь этого через полную централизацию науки и инноваций? Нет. Можно ли направить значительные усилия государства на создание условий для этой сферы? Безусловно, да. Однако мобилизационная экономика 1940-х гг. не сможет решить тех задач, которые стоят перед нашей страной в настоящее время.

Следует помнить, что наш институциональный ландшафт сегодня радикально отличается от ландшафта XX в.: это наличие и устойчивой финансовой системы (несмотря на шоки в 2022), и институтов развития (вопрос о том, как сделать их более эффективными, является более простым, чем вопрос о том, как создать их в принципе). Наконец, это совершенно другая экосистема международных связей и возможных точек опоры вовне. Поэтому, по моему мнению, рецептом на сегодня является сочетание опыта Китая, оказавшегося под санкциями после событий на площади Тяньаньмэнь, Ирана в его «экономике сопротивления» (с заметной долей среднего бизнеса) и поддержки имеющихся научно-технологических активов внутри страны (и это далеко не только и не столько Москва: выдающиеся технологические наработки и устойчивая экосистема инноваций сегодня выстроена в Сибири). В противном случае риски автаркизации и неэффективности слишком высоки.

С.М.: Фактор силы из политики никуда не исчез, напротив, его значение выросло. Единый экономический мир также кажется труднодостижимым. В этой связи, как Вы рассматриваете перспективы глобализации? Или, используя известную метафору Николая Бердяева, мы вступаем в «новое Средневековье»?

А.Л.: Мне ближе метафора «калейдоскопа» – она хорошо отражает растущий динамизм связей внутри макрорегионов и укрепление барьеров между ними. Однако отмечу, что опора на базовые показатели здесь скорее обманчива: несмотря на рекордный товарооборот КНР и США в 2022 г., отрицать фрагментацию связей наивно. Здесь главный маркер не только санкции (они – на поверхности), а системные решения и доктринальные документы, направленные на достижение технологического лидерства Вашингтона и Пекина в «индустрии будущего», такие как «Закон о чипах» или решения XX съезда ЦК КПК.

Безусловно, процесс фрагментации неоднороден. Если говорить о глобализации данных, то накопленная инерция крайне высока, и если товары, услуги и технологии проще переходят в режим калейдоскопа, то с большими данными ситуация пока больше отвечает устоявшимся представлениям о глобальности, но и здесь постепенно государства как ключевой регулятор начинают возводить барьеры.

В целом санкционное цунами, по меткому выражению Ивана Тимофеева, введенное против России, существенно снизило терпимость государств к открытости. Многие страны мира, начиная с США и Китая, продолжая Турцией, Саудовской Аравией, Чили и Израилем, пересматривают свой ответ на вопрос, какие связи они считают безопасными, что понимают под безопасностью и ка-

кую степень уязвимости от международного сотрудничества считают приемлемой. Большинство стран больше не устраивает стратегическая перспектива безальтернативного участия в системе с монополией на «рубильник». Это не означает их выхода с хлопанием дверьми из долларовых расчетов или доступных механизмов страхования. Речь идет именно о работе над альтернативами, пусть менее масштабными, но доступными. Они априори будут менее эффективны в традиционном смысле первое время: одна валюта, правда, удобнее десятков валютных свопов и сложных клиринговых многосторонних систем. Но санкции последнего десятилетия показывают, что такое удобство работает все более избирательно.

Цитирование

Лихачева, А.Б. Это все не экономика, дурачок! Или нелинейные эффекты санкций // Международная аналитика. – 2023. – Том 14 (1). – С. 14–21.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-14-21>

For citation

Likhacheva, Anastasia B. "It's Not the Economy, Stupid. Or the Nonlinear Effects of Sanctions."
Journal of International Analytics 14, no. 1 (2023): 14–21.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2023-14-1-14-21>