



Российский ответ  
на санкции:  
как западные санкции  
изменили политэкономия  
в России

---

Ричард Коннолли

# Об авторе

## **Ричард Коннолли**

Доцент Университета Бирмингема, ассоциированный член Королевского института международных отношений (Chatham House), приглашённый профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС)

Данный текст и другие материалы  
можно найти на нашем сайте:  
<http://ru.valdaiclub.com/a/valdai-papers/>

Данный текст отражает личное мнение автора или группы авторов, которое может не совпадать с позицией Клуба, если явно не указано иное.

© Фонд развития и поддержки Международного  
дискуссионного клуба «Валдай», 2018

Российская Федерация, 115184, Москва,  
улица Большая Татарская, дом 42

С августа 2017 г. американские законодатели приняли законы, позволяющие ввести против России целый ряд новых санкций. Хотя президент Дональд Трамп пока не реализовал все пункты законодательства, сама угроза применения ещё более драконовских мер создала в России значительную неопределённость, особенно после того как в апреле этого года в американский Список лиц особых категорий и запрещённых лиц были внесены некоторые высокопоставленные российские граждане. Ряд влиятельных должностных лиц и представителей законодательной власти США также выразили готовность применить карательные санкции к странам, действующим вразрез с американскими санкциями.

По мнению многих наблюдателей, нагнетание американского санкционного давления является важным поворотным пунктом и способно привести к более тяжким последствиям, нежели «украинские санкции», введённые США, ЕС и их союзниками в ответ на российскую аннексию Крыма и последующее вмешательство России в конфликт на востоке Украины в 2014 г. «Украинские санкции», в том числе так называемые секторальные санкции, направленные на то, чтобы нанести ущерб нефтедобывающей и оборонной промышленности России, а также её финансовому сектору, в целом не смогли заставить политическое руководство страны отступить от внешнеполитического курса, проводившегося им с начала 2014 г. Осознание того, почему секторальные санкции имели столь скромный результат, поможет понять, какое влияние на Россию может иметь и последний раунд санкций.

В настоящей статье рассматривается, как Россия отреагировала на секторальные санкции, введённые против неё после начала конфликта на Украине летом 2014 г. Основываясь на материалах исследования, предпринятого в процессе написания моей недавней книги под названием «Ответ России на санкции»<sup>1</sup> («Russia's Response to Sanctions»), в этой статье я делаю четыре главных вывода.

Во-первых, анализируя воздействие западных секторальных санкций на российскую политэкономии в течение трёхлетнего периода с момента их введения, я прихожу к заключению, что их воздействие на обозначенные сектора быстро пошло на убыль, хотя и привело поначалу к некоторым трудностям.

Во-вторых, я доказываю, что российские власти смогли использовать ряд средств и ресурсов (многие из которых имелись в их распоряжении в силу специфических особенностей российской системы политической экономии) для смягчения наиболее сильного удара по этим секторам. В целом воздействие санкций было уменьшено стратегическими решениями, принятыми Москвой.

---

<sup>1</sup> Connolly Richard. *Russia's Response to Sanctions*. Cambridge University Press, 2018.

В-третьих, санкции и реакция на них со стороны российских властей имели своим результатом, с одной стороны, явный сдвиг в сторону установки на использование собственных ресурсов, т.е. на «русификацию» экономической деятельности, а с другой — в сторону более многовекторной внешнеэкономической политики, направленной на налаживание более тесных отношений с незападными странами. Хотя процесс адаптации к новым условиям ещё далёк от завершения, его вектор не вызывает сомнения: производятся значительные капиталовложения в строительство отечественных мощностей в подсанкционных секторах, и Россия постепенно переходит к использованию новых, западных источников технологий и капитала.

В-четвёртых, из реакции России на «украинские санкции» можно извлечь важные выводы относительно того, какое воздействие на Россию окажет и последний раунд американских санкций. Полагаю, что для ослабления воздействия новых санкций Россия, скорее всего, задействует средства, схожие с теми, которые применялись ей в ответ на «украинские санкции». Хотя такой способ разрешения стоящих перед Москвой экономических проблем не является самым эффективным, он и сейчас, и впредь сделает Россию менее восприимчивой к внешнему экономическому давлению, что в свою очередь позволит ей в обозримом будущем продолжить проведение независимой (или «суверенной») внешней политики.

---

## Ответ России на санкции

Западные лидеры и чиновники пришли в смятение, поняв, что российская экономика не так сильно пострадала от предпринятых ими действий. Причиной этого является то, что по мере ужесточения санкционного режима в 2014 г. российское правительство отнюдь не бездействовало. Напротив, российские чиновники активно задействовали собственные инструменты экономического управления и выработали экономическую политику, призванную ослабить воздействие западных санкций и оградить отечественную экономику от возможных последствий применения подобных мер в будущем.

Россия ответила тремя взаимодополняющими и частично дублирующими друг друга комплексами мер:

1. секьюритизация стратегических областей экономики;
2. скоординированные действия по стимулированию импортозамещения в стратегических секторах экономики;
3. активные усилия по налаживанию более тесных экономических отношений с западными странами, особенно в Азии.

Все три компонента ясно просматривались в так называемых контр-санкциях, введённых в августе 2014 г. и направленных на резкое ограничение западного экспорта сельскохозяйственной продукции в Россию. В целом ответный удар со стороны России, нанесённый во всех трёх секторах, затронутых санкциями США и их союзников, был рассчитан на укрепление экономического суверенитета России посредством усилий государства по наращиванию потенциала отечественной экономики (импортозамещение и локализация промышленности) и диверсификации внешних экономических связей.

Ответ на санкции был продиктован и направляем российским руководством при задействовании внушительных средств, имеющихся в его распоряжении. И без того значительное влияние государства в ключевых секторах экономики ещё более возросло, что позволило отреагировать на западные санкции более или менее скоординировано с использованием целого ряда финансовых, институциональных и дипломатических рычагов.

---

## Влияние западных санкций с 2014 года

Влияние западных санкций не было однородным. В основном это обусловлено тем, что адаптационные меры, выработанные российским руководством, применялись с разной степенью эффективности.

### Энергетический сектор

Было очевидно, что в первую очередь западные санкции ударят по энергетическому сектору, так как он имеет поистине стратегическое значение и наиболее интегрирован в глобальную экономику в сравнении с другими секторами. Летом 2014 г. российским нефтегазовым компаниям был ограничен доступ к рынкам капитала и технологий. Более всего эти ограничения затронули добычу нефти, но размах санкций был таков, что под ударом оказались и некоторые проекты в газовой отрасли.

Технологические санкции были направлены на срыв планов разработки месторождений нефти «нового фронта», расположенных как на арктическом шельфе, так и на суше (залежи сланцевой нефти, такие как Баженовская и Доманиковская свиты в Западной Сибири и на Урале). Попала под санкции и технология повышенной нефтеотдачи, используемая на выработанных

месторождениях. Финансовые ограничения затронули текущие операции российских энергетических компаний, что могло привести к сокращению добычи российской нефти в краткосрочной перспективе и ещё в большей степени в будущем. Угроза нависла и над планами по расширению добычи природного газа на шельфе и увеличению экспорта сжиженного природного газа (СПГ).

Ввиду той критически важной роли, которую в российской экономике играют углеводороды, санкции, поставившие их добычу под угрозу, были осуждены руководством страны как «в высшей степени политизированные» и «угрожающие национальной безопасности». Для снижения уязвимости национальной экономики была разработана двуединая политика её «русификации» и диверсификации. Русификация подразумевала оказание поддержки отечественным производителям нефтегазового оборудования и являлась составной частью общей правительственной стратегии импортозамещения. Это сопровождалось усилиями по расширению контроля над различными сферами деятельности российского энергетического комплекса, включая геологоразведку, нефтепромысловые услуги и нефтедобычу. Диверсификация подразумевала активизацию усилий со стороны как российского правительства, так и государственных компаний по налаживанию более тесных связей с западными источниками капитала, технологий и спроса на российские энергоносители.

Поначалу западные санкции привели к частичной дезорганизации российского энергетического комплекса и росту издержек производства. Особенно остро это ощущалось в первые несколько месяцев после введения финансовых санкций, когда несколько крупных российских компаний, таких как «Роснефть» и «Новатек», испытали трудности в связи с неожиданным прекращением притока западного капитала. Была заморожена деятельность и нескольких крупнейших совместных предприятий с участием международных западных нефтяных компаний. Особенно пострадали при этом американские фирмы. Некоторые российские компании, работавшие на месторождениях с трудноизвлекаемыми запасами, также столкнулись с трудностями при попытке получить доступ к необходимым технологиям.

Тем не менее, не следует преувеличивать силу воздействия санкций на энергетический комплекс России, как не следует ожидать и того, что они окажут сколь-либо значительное воздействие в будущем. Реакция государства на санкции была комплексной и многоплановой. Чтобы смягчить непосредственное воздействие санкций на российские энергетические компании и изменить траекторию интеграции энергокомплекса России

в глобальную экономику, был применён целый ряд финансовых, институциональных и дипломатических средств.

С российской точки зрения, за три года удалось добиться очень многого. Предпринимались всё более настойчивые усилия по увеличению объёма капиталовложений в нефтегазовую промышленность. Параллельно с попытками оживить российское производство нефтегазового оборудования расширялись закупки в незападных странах, а это говорит о том, что тенденция к ориентации в большей степени на азиатские источники оборудования, проявившаяся ещё до событий 2014 г., медленно, но верно приводит к сокращению технологической зависимости России от Запада. Параллельно с замещением источников технологий устойчиво расширяется использование незападных ресурсов капитала. В этой сфере лидирует Китай, который всё в большем объёме вкладывает средства в российские энергетические проекты. Не менее важно и то, что в целях налаживания более тесного торгового сотрудничества с Китаем в газовой отрасли были задействованы и дипломатические механизмы. Помимо того, что Россия стала крупнейшим поставщиком сырой нефти в Китай, между обеими странами интенсивно развивается торговля в энергетической сфере в целом. Это означает, что Россия вплотную приближается к достижению целей, намеченных в национальной энергетической стратегии, опубликованной ещё до введения санкций.

## Оборонная промышленность

Исторически оборонная промышленность или оборонно-промышленный комплекс (ОПК) занимает в российской политической экономике чрезвычайно важное место. Она имеет стратегическое значение, так как обладает большим и относительно независимым оборонно-промышленным потенциалом, позволяющим России обеспечивать свои вооружённые силы широким спектром вооружений. Кроме того, она предоставляет значительное число рабочих мест в промышленном секторе и является одной из немногих технологически ёмких областей производства, в которой российские компании с успехом выступают в качестве экспортёров.

Не будет преувеличением сказать, что оборонная промышленность России — это одна из важнейших составляющих её великодержавности, дающая ей возможность преследовать интересы, которые временами идут вразрез с интересами западных государств. Именно потенциал ОПК, на котором зиждется независимая роль России в международной политике, обеспечивает способность её оборонной промышленности производить широкий

спектр технически сложного и высокоэффективного вооружения (как обычного, так и ядерного). В его отсутствии России было бы трудно удерживать позиции на мировой арене. Эту мысль ясно выразил премьер-министр Дмитрий Медведев, заявивший в 2015 г.: «Если у нас не будет нормальных вооружённых сил, у нас просто страны не будет».

Летом 2014 г. российским оборонным предприятиям ограничили доступ к капиталу и технологиям в странах-поставщиках. Западные санкции были поддержаны Украиной, объявившей мораторий на поставку в Россию оборудования оборонно-промышленного назначения. В отличие от энергетического комплекса, где запрет распространялся только на экспорт в Россию отдельных видов оборудования, было введено тотальное эмбарго на ввоз любой продукции, которая могла быть использована в военном производстве. Это включало и готовые системы вооружений, и комплектующие, и элементы двойного назначения, которые можно было бы применить в оборонно-промышленной деятельности. Соответственно, санкции, введённые как Западом, так и Украиной потенциально могли привести к нарушениям в оборонно-промышленном производстве России, что в свою очередь поставило бы под вопрос осуществление национальной программы военной модернизации и способность страны экспортировать большой объём вооружений.

Как и в энергетическом секторе, ответ России на санкции, введённые против оборонной промышленности, состоял из комплекса мер, направленных на русификацию производства и диверсификацию источников поставок. Русификация оборонной промышленности проводилась в соответствии с широкомасштабной программой импортозамещения: запрещённые к ввозу комплектующие и системы вооружений заменялись отечественными аналогами, включая вертолётные и судовые двигатели. Параллельно предпринимались меры по расширению оборонно-промышленного сотрудничества с несколькими незападными государствами, в первую очередь с Китаем и Индией.

В целом меры, предпринятые Россией в ответ на санкции, способны практически положить конец оборонно-промышленному сотрудничеству с западными и украинскими фирмами. В дальнейшем при успешном исходе это снизит восприимчивость российской оборонной промышленности к санкциям. Более того, налаживание более тесных оборонно-промышленных связей с незападными странами поможет осуществить общий внешнеполитический сдвиг в сторону построения более тесных отношений с коллективным «не-Западом». В данном отношении российские адаптивные

меры преследуют как политические, так и экономические цели. Как и в энергетическом комплексе, процесс приспособления и адаптации направляло государство, руководство которого использовало имеющиеся возможности контроля над институциональными, финансовыми и дипломатическими рычагами для минимизации ущерба от западных санкций.

Западные и украинские санкции действительно поставили российскую оборонную промышленность в очень трудное положение: прекращение доступа к западным и украинским комплектующим и оборонно-промышленному оборудованию замедлило процесс построения кораблей для ВМФ и транспортных самолётов для ВВС. Однако, общее исполнение запущенной в 2010 г. программы военной модернизации продолжалось весьма успешно. Как и в энергетическом секторе, воздействие санкций на российскую оборонную промышленность оказалось не таким тяжким, как некоторым казалось поначалу. Адаптивные меры, предпринятые российским руководством в период после марта 2014 г., создали условия для закрытия брешей в поставках и, по всей видимости, способствовали уменьшению зависимости промышленности от санкций в будущем. Тот факт, что производство оборонно-промышленной продукции продолжало расти, в основном является следствием комплексных и хорошо продуманных в институциональном отношении ответных мер российского руководства, подкрепившего свои действия крупными финансовыми ресурсами.

Была проведена модернизация средств производства, что позволило отечественным компаниям производить двигатели для крупных боевых кораблей и вертолётов. Параллельно со слаженной работой по подъёму отечественной промышленности наращивались и объёмы импорта электроники из незападных стран, главным образом, из Китая, в чём всё более чётко проявлялась тенденция к укреплению доверия в отношении азиатских источников оборудования. Настойчивые усилия руководства по наращиванию оборонно-промышленного сотрудничества с Китаем и Индией создают задел (пока остающийся нереализованным) для использования относительных преимуществ каждой страны в области оборонного производства с тем, чтобы создавать новые передовые системы вооружений.

Как уже было отмечено в отношении энергетического сектора, реакция России на введение санкций против её оборонного комплекса является яркой иллюстрацией того, как попавшие под санкции страны могут использовать наличные ресурсы для того, чтобы к этим санкциям приспособиться и уменьшить ущерб, который планировали нанести инициаторы санкций, а заодно и воспользоваться возможностью оказать поддержку отраслям

промышленности, которые руководство страны считает важными в стратегическом отношении. В данном случае, страна, обладавшая одним из самых крупных оборонно-промышленных комплексов в мире и доказавшая свою способность производить широкий спектр вооружений на высоком профессиональном уровне, смогла приспособиться к санкциям и продолжить превращение в жизнь широкомасштабной программы военной модернизации.

Это стало возможным благодаря ключевым особенностям российской системы политической экономики. Почти во всех случаях, когда возникала потребность в адаптации, в авангарде находились государственные или окологосударственные предприятия. Более того, поддержка обществом целенаправленной политики руководства страны по укреплению военной организации и сохранению независимой и надёжно защищённой промышленной базы помогла оправдать масштабную перекачку ресурсов в ОПК, ставшую частью ответа на санкции.

## Финансовый сектор

Когда летом 2014 г. некоторым крупнейшим организациям России был ограничен доступ к западному финансовому рынку, фактически произошло «внезапное прекращение» доступа к внешним источникам капитала. Хотя роль санкций не следует преувеличивать, поскольку почти одновременно с их введением произошёл обвал цен на нефть, тем не менее следует признать, что санкции создали проблемы для попавших под них российских компаний и что государству пришлось выработать политический ответ на это. И снова – как и в случае с энергетическим сектором и оборонной промышленностью – российский ответ на финансовые санкции состоял из комплекса мер, направленных на русификацию и диверсификацию финансовых потоков.

К моменту введения санкций российская финансовая система всё глубже интегрировалась в подведомственные Западу секторы глобальной финансовой системы. В частности, российские банки, как и ряд крупнейших компаний сырьевого сектора, использовали западный капитал для финансирования своей деятельности. Хотя отношения между иностранным капиталом и российской экономикой часто приобретали хаотичный характер – в силу своеобразной структуры российской экономики приток капитала во многом зависел от развития событий на нефтяном рынке – следует признать, что финансы были одним из самых глубоко интегрированных в мировой рынок секторов российской экономики. С введением санкций всё изменилось.

Внезапно перекрыв приток капитала и тем самым породив в конце 2014 г. экономический шок, санкции вынудили российское руководство выработать адаптивные меры, изменившие характер интеграции национальной финансовой системы в глобальную экономику.

Русификация, предпринятая в ответ на санкции в финансовом секторе, выражалась в ряде инициатив, многие из которых аналитически трудно отделить от реакции на произошедшее в то же время снижение цен на нефть. Важно отметить, что для заполнения вакуума, созданного внезапной остановкой притока иностранного капитала, были использованы отечественные, контролируемые государством источники. Кроме того, для поощрения возвращения иностранной валюты из частных и квазигосударственных структур и сокращения объёмов вывоза капитала были применены неформальные методы контроля над его потоками. С прицелом на долгосрочную перспективу российское руководство уменьшило уязвимость финансовой системы от угрозы дальнейших санкций, что было достигнуто благодаря созданию национальной электронной системы расчётов и последовательным усилиям по укреплению отечественной банковской системы. В число таких мер входила ликвидация слабых и небезопасных в финансовом отношении банков при одновременном предоставлении доступа к финансовым ресурсам государственным банкам. Это в том числе привело к укреплению влияния государства на отечественную банковскую систему.

Меры по уменьшению подверженности национального финансового сектора внешнему давлению сопровождались поисками альтернативных источников иностранного капитала. Были налажены более тесные связи с рядом незападных экономик. Кроме того, государство приняло участие в создании новых многосторонних финансовых организаций с незападными странами, которые могут быть использованы в дальнейшем для финансирования инвестиционной деятельности.

Как и в двух других секторах, процесс адаптации к санкциям протекал полностью под контролем государства: для минимизации последствий западных санкций и запуска процесса выработки отношений нового типа с глобальной экономикой руководство страны использовало ряд институциональных, финансовых и дипломатических методов. Хотя было бы преувеличением сказать, что России удалось выработать полный иммунитет против неблагоприятного развития событий в рамках глобальной финансовой системы, следует всё же признать, что российская финансовая система стала менее уязвимой, чем в начале 2014 г. Так, к концу 2017 г. Эльвира Набиуллина, председатель Центрального банка России, констатировала,

что в целом российская финансовая система обладает сейчас большим, чем три года назад, иммунитетом против различных негативных решений, которые могут быть приняты.

Санкции нанесли по финансовой системе серьёзный удар, но его силу сложно определить точно ввиду кумулятивного эффекта от внезапного обвала цен на нефть, случившегося одновременно с введением санкций. В краткосрочной перспективе, во всяком случае, финансовые санкции подействовали, по-видимому, наиболее болезненно. Однако, как и в энергокомплексе и в оборонной промышленности, российскому руководству удалось смягчить их воздействие. После 2014 г. выработанные им адаптивные меры создали условия для формирования более самодостаточной финансовой системы. Следуя этим путём, руководители российского государства уменьшили восприимчивость национального финансового сектора к любому дальнейшему расширению санкций.

Безусловно, в российской финансовой системе сохранялись многие проблемы, существовавшие до введения санкций. В банковской системе продолжили преобладать контролируемые государством структуры, а источники долгосрочного финансирования были немногочисленны. К тому же, относительно дефицитные финансовые ресурсы по-прежнему распределялись между структурами, тесно связанными с государством. Тем не менее, Россия так и не подверглась полномасштабному финансовому кризису. Благодаря точечному размещению государственных ресурсов важные в политическом и социальном отношении структуры продолжали пользоваться доступом к источникам заёмного капитала. Заслуживает внимания и тот факт, что для этого не потребовалось открывать доступ к крупным внешним источникам капитала в западных странах.

## Последствия последнего раунда американских санкций

Подводя итоги, следует отметить, что санкции, введённые западными державами и их союзниками весной и летом 2014 г., оказали мощное влияние на дальнейшую эволюцию политической экономики в России. Введение санкций после почти двух с половиной десятилетий всё более глубокой интеграции в глобальную экономику (особенно с западными странами) заставило российское руководство переоценить характер отношений с мировой экономической системой. Впрочем, возврата к автаркии советского периода не произошло. Вместо этого руководством были приложены немалые усилия

для построения более надёжной и прочной системы политической экономики, основанной на развитии производственных сил в «стратегических» (по определению российского руководства) отраслях промышленности. Кроме того, была начата работа по налаживанию более тесных связей с альтернативными источниками технологий и капитала за пределами Западного мира. Своими ответными мерами российское руководство заметно смягчило воздействие санкций на функционирование и эффективность российской экономики, что в свою очередь ослабило экономическое и политическое давление, с помощью которого западные державы надеялись повлиять на политику России в отношении Крыма и Украины.

Так что же реакция России на санкции в 2014 г. говорит о её способности дать ответ на последний раунд американских санкций, введённых в текущем году?

Напрашивается самоочевидный вывод: российское руководство не станет сидеть сложа руки, наблюдая за расширением масштаба и ростом интенсивности санкций. Ответом на каждый новый шаг по нагнетанию санкционного давления будет выработка дальнейших адаптивных мер. В число последних не обязательно должны входить прямые контрсанкции против компаний в странах, инициировавших санкции. Российская реакция на апрельские и майские санкции со стороны США очень ясно продемонстрировала, что руководство страны не желает ввязываться в обмен санкционными ударами с одной из крупнейших экономических держав мира. Вместо этого будут предложены адаптивные меры, которые смягчат воздействие санкций через содействие развитию ключевых секторов отечественной экономики, поддержание связей с мировой экономикой и сохранение внешнеполитической независимости России.

Важен также и глобальный контекст. В отличие от времён Холодной войны, когда СССР постоянно находился под теми или иными экономическими санкциями со стороны Запада, после 2014 г. Россия приобрела опыт, который ясно доказывает, что сегодня в мире существует широкий спектр альтернативных источников технологий и капитала. Конечно, альтернативы не всегда сравнимы по качеству и/или цене с западными аналогами. Но за последние десятилетия этот разрыв сократился, а сам факт существования альтернатив — даже если они и не столь оптимальны с чисто экономической точки зрения — означает, что снижение экономической эффективности по причине санкций становится той ценой, за которой не постоит страна, намеренная и впредь проводить суверенную и независимую внешнюю политику.



 ValdaiClubRu

 ValdaiClubRu

 t.me/valdaiclub

 ValdaiClub

 valdaiclubcom

valdai@valdaiclub.com