

УДК 338.2

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УМНЫХ САНКЦИЙ: ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Трысячный В.И.,

Санкт-Петербургский университет МВД Российской Федерации, Санкт-Петербург,
email: trysyachny.vi@yandex.ru

Аннотация. *Оценку эффективности умных санкций необходимо проводить с учетом специфики конкретного случая, поскольку параметры каждого из них уникальны, а если такие санкции введены правильно, то они будут предпочтительнее всеобщего эмбарго. Умные санкции сосредоточены на группах интересов, поэтому теория общественного выбора позволяет объяснить поведение вовлеченных в санкционную войну стран, и ответить на вопрос, почему умные санкции могут быть более действенны. Результаты исследования показали, что основной причиной популярности их использования является акцент внимания в современном мире на гуманитарном ущербе, причиняемом санкционными войнами, и необходимость защиты от них населения, а также наличие возможности минимизации издержек для страны-инициатора санкций.*

Ключевые слова: экономическая безопасность, финансовые санкции, эмбарго, экономические интересы, внешняя торговля, валютный кризис.

ASSESSING THE EFFECTIVENESS OF SMART SANCTIONS: PROSPECTS FOR USE AND COUNTERACTION

Trysyachny V.I.,

St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation,
St. Petersburg,
email: trysyachny.vi@yandex.ru

Abstract. *Assessments of the effectiveness of smart sanctions should be carried out taking into account the specifics of each specific case, since the parameters of each of them are unique, and if such sanctions are introduced correctly, they will be preferable to a general embargo. Smart sanctions usually focus on interest groups, so the theory of public choice allows us to explain the behavior of countries involved in the sanctions war, and it can explain why smart sanctions may be more preferable. The results of the study showed that the main reason for the popularity of their use is the focus in the modern world on the humanitarian damage caused by sanctions wars, as well as the need to protect the population from them.*

Keywords: economic security, financial sanctions, embargo, economic interests, foreign trade, currency crisis.

Современные исследования, посвященные принципам государственного управления и экономической безопасности, фокусируются на теории общественного выбора, утверждая, что группы интересов страны-инициатора санкций (инициатор) влияют на решения о введении, продолжении и отмене санкций, как если бы существовал соответствующий «рынок» [6, 7]. При этом группы интересов в каждой стране выступают в качестве основной силы экономического государственного управления, заставляя применять режим санкций. Указанные исследования сосредоточены на решениях инициатора и являются продолжением теории общественного выбора.

Система показателей оценки эффективности санкций в последнее время была расширена и теперь включает гуманитарную составляющую. Эпизоды санкций стали рассматриваться в целом как безуспешные в достижении целей и продолжают подвергаться сомнению как экономический инструмент воздействия, влияющий на политический выбор страны-реципиента санкций (реципиент). Гуманитарный ущерб, причиненный санкциями, оказался в центре внимания исследований, которые подтверждают тезис о неэффективности и предполагают, что должен быть лучший способ участия в экономическом управлении государством [1, 2].

В работах, концентрирующих внимание на эмбарго для сдерживания террористической деятельности, также ставится вопрос, правильно ли выбраны санкции и цели, которые они преследуют. Ключевой вывод заключается в том, что выбор конкретных санкций, формулировка целей и задач должны соответствовать реальности и экономическому потенциалу инициатора. Если цель введения санкций состоит в том, чтобы минимизировать сопутствующий ущерб и нанести максимальный урон финансовой системе страны-реципиента, то ее следует относить к группе «умных» в соответствии с текущими определениями.

«Умные» санкции — это метод локальных санкций, который варьируется от эмбарго на поставки оружия до ограничения пакетов финансовой помощи, санкций на поездки и т. д., нацеленный на минимизацию сопутствующего ущерба. Умные санкции фокусируются на конкретных субъектах, таких как правящая элита страны-реципиента или ее отдельные отрасли. Например, замораживание активов конкретных лиц, которые считаются, принимающими решения, террористами, или источниками их финансирования. Идея умных санкций предполагает, что при правильном их сочетании сопутствующий ущерб сводится к минимуму, поскольку активы, доходы и жизнь большинства населения в основном остаются нетронутыми санкционной политикой инициатора.

Однако страны-реципиенты, чтобы компенсировать потери, могут перекладывать бремя санкций на население в случае наличия такой возможности. Этими издержками могут быть более высокие налоги, более низкие зарплаты или снижение количества/качества услуг, оказываемых государством. Таким образом, существующая неразрывная связь между умными санкциями и теорией общественного благосостояния остается актуальной.

Целью эмбарго является подрыв экономического потенциала страны-реципиента, поэтому умные санкции лучше всего рассматривать в конкретном случае, поскольку параметры каждого из них уникальны. Если такие санкции введены правильно, то они, скорее всего, будут предпочтительнее всеобщего эмбарго. Если рынок санкций существует, а умные санкции могут быть сосредоточены на группах интересов, то теория общественного выбора позволяет объяснить поведение вовлеченных в санкционную войну стран, и она должна помочь определить, почему умные санкции могут быть более предпочтительными. В конечном итоге инициаторы принимают решение, поскольку их предполагаемые выгоды превышают потенциальные затраты.

Материалы и методы

В экономике рынки обычно описываются их участниками: покупателями и продавцами, которые участники, если они могут в соответствии с регулирующими законами и правилами, свободно договариваются о цене и количестве до тех пор,

пока не будет достигнуто равновесие. Также существуют политические рынки, где рыночным «товаром» является политика. Масштаб политики — это количество благ, «покупаемое» гражданами и «продаваемое» правительством. Цену на таком политическом рынке можно определить, как альтернативную стоимость проведения определенной политики по сравнению с другими вариантами. Такое утверждение справедливо как для стран-инициаторов, так и для стран-реципиентов.

Механизм функционирования политического рынка заключается в следующем. Органы власти страны-инициатора принимают решение о введении санкций, повышая цену, которую они готовы платить. Если правительство выберет действие, стоимость которого будет слишком высока, спрос будет небольшим, что снизит равновесное количество санкций до нуля. Следовательно, задача заключается в том, чтобы рассматривать рыночную «цену» как стоимость санкций. «Количество» рынка — это уровень действий, которые готовы предпринять органы власти соответствующих стран. Как следствие, если граждане страны-инициатора требуют применения санкций, то их затраты в случае отказа возрастают, что и приводит к их введению [11, 12].

Экономики стран-реципиентов сталкиваются с аналогичными зеркальными дилеммами, поэтому можно рассматривать рынки инициатора и реципиента как взаимосвязанные, подобно тому, как экспорт в одной стране связан с импортом в другой. Поскольку страна-реципиент проводит политику, которая способна повлечь за собой реакцию, то она участвует в этой политике с ожидаемыми издержками.

Санкции продолжаются, если они уже введены или же когда политические рынки противодействующих стран «очищаются» при ненулевом количестве действий. Продолжение «потребления» действий, которые приводят к санкциям, означает, что рассчитываемая выгода, получаемая целевыми группами интересов, должна превышать соответствующие затраты на действия, что не противоречит результатам фундаментальной экономики. Предполагается, что при производстве и продаже товара по рыночной цене фирма максимизирует прибыль (чистую выгоду) за счет этого выбора. Реципиент, требуя отклонения от политики, увеличивает полезность (чистую выгоду), платя за определенное количество международных реакций. Инициатор продолжает применять санкции, поскольку выгоды от этого превышают затраты, а цель не достигнута. Насколько жесткими являются санкции, определяется результатом равновесия на «политических» рынках. Функции выигрыша для каждой страны в теории санкций, использующей общественный выбор, должны включать меры, как выгод, так и издержек от санкций.

Теория общественного выбора также связана с международной торговлей, так как тарифные и нетарифные барьеры в ней помогают конкретным подгруппам внутренней экономики, но в целом приводят к отрицательному чистому изменению общественных выгод от внешнеторговых отношений [10]. В политическом плане такие подгруппы лоббируют введение торговых барьеров, если они выиграют от этого несмотря на то, что такие действия снижают благосостояние потребителей из-за повышения цен. Хотя санкции не являются тарифами, указанная деятельность может быть аналогичной механизму введения санкций.

В соответствии с данным подходом можно построить модель, в которой полезность максимизируется по отношению к санкциям, учитывая агентов-инициаторов, имеющих особые интересы в их применении. Данная исходная предпосылка также справедлива для агентов противодействующих стран, которая представляет

дополнительный доход в результате введения санкций. Доход в стране-инициаторе выступает функцией величины санкций, наложенных против страны-реципиента. Заинтересованные группы считают, что доход генерируется путем оказания давления на правительство страны-инициатора с целью заставить его отреагировать на целевые действия с чистой выгодой, учитывая, что такое изменение политики увеличит конечный доход.

Как и в случае с другими моделями санкций, способ измерения затрат на политику является основным источником неопределенности и делает эмпирические исследования этих моделей проблематичными. Теоретически доказано, что агенты, получающие предельный доход больше нуля, выигрывают и санкции вводятся. Эти агенты подталкивают инициатора к продолжению эмбарго из-за увеличения доходов и прекращают давление, если чистая прибыль от эмбарго исчезает. Другие авторы предполагают, что группы интересов платят за санкции, потому что такие группы, аналогично торговым барьерам, смогут извлечь максимальную выгоду из прироста благосостояния в результате санкционной войны. Примером может служить политика США в отношении кубинских санкций. Несмотря на то, что в настоящее время Куба угрозы для США не представляет, прямой запрет на туристические поездки на Кубу не снят. Как видно, достаточно сильное эндогенное давление со стороны групп интересов продолжается, поэтому санкции против Кубы сохраняются [9].

Проблема безбилетника актуальна и в моделях общественного выбора. Когда группы интересов добиваются введения санкций в стране-инициаторе, есть и другие группы интересов, которые выступают против этого. Существуют группы, которые рассчитывают на санкции, но не хотят платить за их введение, что также снижает спрос на них. В любом случае, чем больше силы, выступающие против санкций внутри страны-инициатора, тем дороже их введение.

В целом, очевидно, что группы интересов стремятся воздействовать на политику санкций, но эмпирически оценить силу влияния таких групп на принятие решений невозможно.

Результаты и обсуждение

Умные санкции пытаются сделать экономическое государственное управление более микроэкономическим. Принуждение конкретных целевых агентов к изменению своего поведения подразумевает, что санкции должны напрямую влиять на отдельных политиков, как если бы формирование политики входило в функцию полезности, так и любой другой товар или услуга. Умные санкции действуют как политические барьеры, пытаясь снизить активность игроков на рынке, аналогично эффекту взимания налогов. Однако введение умных санкций сопряжено с рядом проблем, которые затрагивают всю подобную политику и ставят под угрозу их использование в качестве противовеса глобальным санкциям.

Группы интересов в стране-реципиенте всегда должны быть в центре внимания умных санкций, так как декларируемая конечная цель санкций всегда политическая, а не экономическая. На практике экономический результат заключается в том, что санкции, направленные против лиц, принимающих решения, всегда наносят ущерб населению, которые только частично составляют группы интересов. В лучшем случае санкции создают реальную угрозу такого побочного ущерба, который приведет к изменению политики страны-реципиента, что, по мнению многих авторов, невозможно без масштабных последствий.

Существование внешних рынков выступает в качестве проблемы правоприменения. Именно поэтому США для ее решения отреагировали принятием законодательства, расширяющего сферу действия санкций на третьи стороны, которые не присоединились к эмбарго, поэтому воспринимаются США в качестве нарушителей санкций как внутри страны, так и на международном уровне [8].

Как и любые другие экономические меры, санкции должны действовать в рамках картеля. Например, финансовые санкции предполагают, что всемирная сеть транзакций и потенциальные участники рынка должны действовать согласованно, и только в этом случае они будут эффективными. Выделяют три основных различия между странами, которые обычно приводят к проблемам в формировании долгосрочных коалиций:

- возникает вопрос о законных полномочиях, так как некоторые страны могут быть не согласны с определенной политикой санкций, особенно в случае наличия потенциального ущерба обществу;
- механизм реализации различен в разных странах, что особенно видно на примере США, где президенты используют одностороннюю власть при введении санкций;
- полномочия органов государственной власти, которые налагают санкции и контролируют их исполнение, отличаются в разных странах.

Некоторые страны и институты не имеют такого триггерного механизма, с помощью которого можно было бы немедленно ввести санкции в случае международного кризиса. Например, в июле 2006 года медленная реакция ООН на испытательный запуск ракет большой дальности Северной Кореей предоставила множество реальных доказательств неэффективности механизма введения многосторонних санкций. Дипломатические усилия требуют времени, и даже в этом случае резолюция может оказаться слабой из-за отсутствия единой позиции и необходимости поиска компромиссов [5].

В США Управление по контролю за иностранными активами (OFAC) призвано регулировать такие санкции, как замораживание активов и арест иностранной собственности. Его представители отмечают, что им не только сложно отслеживать нарушителей санкций, так как в настоящее время существует международная система отмывания денег, с которой невозможно бороться силами только OFAC. Также существует множество стимулов для получения прибыли, каждый из которых подрывает потенциальные и действующие структуры санкционных альянсов [4].

Инициирование таких финансовых мер имеет свои проблемы из-за скорости финансовых транзакций. Страна-инициатор должна действовать быстро, чтобы удержать страну-реципиента от перемещения активов из одной страны в другую. Если альянсы существуют, эта секретность отсутствует, поэтому все основные финансовые рынки должны одновременно запрещать новые сделки и потоки доходов, чтобы финансовые санкции начали работать. Торговые санкции и нормирование доступного кредита для реципиента создают стимулы для третьих стран обходить санкции.

Распространение расчетов в иностранной валюте ведущих стран по всему миру также сделало финансовые санкции менее мощными и затруднило на практике их применение, так как еще больше облегчает заключение сделок стран-реципиентов со странами, которые отказались присоединяться к санкциям. Устойчивость санкционных альянсов находится под вопросом, так как некоторые исследования показывают, что положительные экономические стимулы более эффективны, чем отрицательные в обеспечении правил коалиций.

Финансовые санкции являются одним из типичных примеров умных санкций. Популярность последних обусловлена тем, что их, как правило, легко обеспечить, от них трудно уклониться, а реакция рынка усиливает их эффект. Последнее особенно актуально, так как реакция рынка является ключевой проблемой, поскольку она заранее неопределенна и требует тщательного мониторинга. В свою очередь, мониторинг означает увеличение затрат для инициатора, что снижает эффективность санкций, приводит к росту расходов и, в результате, бремя санкций будет переложено на население [3].

В случае финансовых санкций реакция рынка увеличивает стоимость кредита и сокращает потоки доходов для страны-реципиента в целом. Государственные расходы могут быть просто переложены на население объекта, поэтому аналитики должны рассматривать эти санкции как ограничение рынков, которым не хватает заменителей и которые необходимы для выполнения экономических и политических функций страны-реципиента.

Замораживание активов в значительной степени сосредоточено на индивидуальном уровне, но физические лица, как правило, не делают политического выбора. При этом, если крупные компании принимают политические решения, то они имеют множество способов избежать конфискации активов, используя перевод средств через подставные фирмы. Указанные доводы ставят под сомнение как эффективность финансовых санкций, так и их отнесение к категории умных.

Отдельно следует рассмотреть валютный кризис, при котором стоимость национальной валюты окажется под давлением в силу введения целенаправленных финансовых санкций, создающих макроэкономическую проблему. Почти в основе каждого крупного валютного кризиса за последние десять лет лежит «валютное несоответствие», когда страна имеет значительную сумму своего долга, номинированную в другой валюте, что делает страну открытой для экономических колебаний, вызванных действиями другой страны. В валютном кризисе также могут быть виноваты слабый национальный банковский сектор и неэффективная денежно-кредитная политика. Однако санкции, которые привели к его появлению имеют широкомасштабные последствия и поэтому не будут относиться к категории умных.

Когда стоимость валюты падает, платежный баланс немедленно смещается, корректируя благосостояние страны-реципиента. Финансовые рынки становятся волатильными, появляются проблемы с конвертируемостью валюты и множеством других, связанных с валютным кризисом трудностей.

Можно предположить, что страны, в прошлом сталкивавшиеся с валютными проблемами, возможно, с переговорами по суверенному долгу или прямым дефолтом, воспринимают кредитные санкции как предвестники валютных кризисов. Одной угрозы таких санкций может быть достаточно, чтобы заставить изменить политику, особенно в свете того, насколько масштабными будут последствия такого кризиса.

Реакция рынка на финансовые санкции также может работать против страны-инициатора, так как замедляются операции как на товарном, так и на финансовом рынке. Поскольку стоимость валюты реципиента падает и создает международные стимулы для экспорта большего количества товаров. Когда другие страны покупают товары в стране-реципиенте, они обеспечивают его крайне необходимой иностранной валютой. Такие покупки стабилизируют стоимость валюты реципиента и смягчают первоначальные шоки.

В любом случае, финансовые санкции остаются весьма популярными в силу следующих причин:

- их относительно легко инициировать и управлять ими;
- издержки для инициаторов минимальны;
- посылают сигналы по всему миру относительно кредитоспособности реципиента и его потенциальных валютных условий;
- население страны-реципиента, находясь под угрозой инфляции, как на товарном, так и на кредитном рынке, может начать более активно влиять на принятие решений.

Теория общественного выбора обеспечивает основу для изучения санкций и позволяет частично преодолеть эмпирические ограничения в проведении исследований. Если внутри отдельных стран существуют группы с особыми интересами и лоббистскими возможностями, то вероятность введения санкций увеличивается. Инициатор и реципиент влияют на принятие политических решений, поэтому возникает рынок экономических санкций. Такие рынки во многом похожи на международные рынки товаров и услуг, поскольку шоковые воздействия в результате введения санкций на одном рынке передаются на соответствующие рынки в других странах.

Выводы

В соответствии с теорией общественного выбора группы внутри страны-инициатора платят за введение санкций, чтобы получить от них эффект увеличения благосостояния. Эмбарго может защитить интересы отдельных групп и потенциально перераспределить затраты в пользу других отраслей или населения в целом. Страна-реципиент сталкивается с той же проблемой, поскольку ее заинтересованные группы готовы платить в первую очередь за субсидирование действий правительства. Чем более жесткими будут используемые инструменты, тем более масштабными станут последствия санкций. Многие исследования утверждают, что побочный ущерб делает применение санкций неэффективными и влечет за собой больше издержек, чем потенциальных выгод, особенно учитывая, что санкции продолжают годами и десятилетиями.

Введение умных санкций направлено на создание прямого ущерба благосостояния лиц, принимающих решения, поскольку они направлены на конкретные подцели в рамках санкционированной экономики. Оценка целесообразности последних остается дискуссионным вопросом, так как практических случаев эффективности их применения практически нет. Основной причиной популярности использования является акцент внимания в современном мире на гуманитарном ущербе, причиняемом санкционными войнами, а также необходимости защиты от них населения. В настоящее время продолжают разрабатываться стратегии по ограничению ущерба и концентрации все большего интереса на возможности предоставления положительных экономических стимулов странам, которые не присоединились к санкциям, но могут поддерживать санкционный режим.

Литература

1. Грачева А.М. Понятие и виды экономических санкций в международном праве // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. № 1 (59). С. 159-171.
2. Гринберг Р.С., Белозеров С.А., Соколовская Е. Оценка эффективности экономических санкций: возможности системного анализа // Экономика региона. 2021. Т. 17. № 2. С. 354-374.

3. Заернюк В.М., Алавифар С. Оценка эффективности введения санкций: мировой опыт // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2015. № 42 (276). С. 27-37.
4. Кнобель А.Ю., Прока К.А., Багдасарян К.М. Международные экономические санкции: теория и практика их применения // Журнал Новой экономической ассоциации. 2019. № 3. С. 152-162.
5. Мешкова А.П., Вострикова Е.О., Верховец О.А. Международные экономические санкции: вопросы эффективности // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». 2017. № 2. С. 54-62.
6. Трысячный В.И., Мельников А.Б., Котенев А.Д. Особенности моделирования уровня экономической безопасности мезоуровневых систем // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2017. Т. 10. № 6. С. 96-105.
7. Трысячный В.И. Оценка эффективности политики импортозамещения как ключевого фактора обеспечения экономической безопасности // Фундаментальные исследования. 2022. № 5. С. 89-93.
8. Brzoska M. From dumb to smart-recent reforms of UN sanctions // Global Governance. 2003. Vol. 9. P. 519.
9. Drezner D.W. Sanctions sometimes smart: Targeted sanctions in theory and practice // International studies review. 2011. Vol. 13. No. 1. P. 96-108.
10. Gordon J. The hidden power of the new economic sanctions // Current History. 2019. Vol. 118. No. 804. P. 3-10.
11. Kanji L. Moving targets: the evolution and future of smart sanctions // Harvard International Review. 2016. Vol. 37. No. 4.
12. Lopez G.A., Cortright D. Financial Sanctions: The Key to a 'Smart' Sanctions Strategy // Die Friedens-Warte. 1997. P. 327-336.