

“Что не так с санкциями: влияние европейских санкций на жизнь российских граждан”

Policy Brief

София Бутенко, студентка 4-го курса ОП «Политология и мировая политика», НИУ ВШЭ (СПб); email: srbutenko@edu.hse.ru

Екатерина Космачева, студентка 4-го курса ОП «Политология и мировая политика», НИУ ВШЭ (СПб); email: edkosmacheva@edu.hse.ru

Алина Кудряшова, студентка 4-го курса ОП «Политология и мировая политика», НИУ ВШЭ (СПб); email: avkudryashova_2@edu.hse.ru

Абстракт

Снижение уровня доходов населения - проблема, требующая вмешательства со стороны государства. В данной работе рассматриваются основные последствия европейских санкций для граждан России. В ходе изучения данных опросов ВЦИОМ было определено, что рост цен и ухудшение материального положения являются основными последствиями, выделяемыми гражданами. Для определения наиболее подходящих подходов для выстраивания политики государства в отношении данной проблемы был изучен опыт других стран. Выявление актуальных для России мер проходило с учетом особенностей внутреннего устройства страны. Результатом данной работы стали предложения по мерам регулирования роста цен, а также меры по улучшению уровня благосостояния населения.

Ключевые слова: санкции, снижение благосостояния, рост цен, политические решения.

Введение

Данная статья посвящена рассмотрению, с одной стороны, того влияния, которое европейские санкции оказывают на население России, а с другой, того, что власти могут предпринять для улучшения ситуации. Причиной обращения к данной теме выступают стандартно высокие показатели опросов Всероссийского Центра Общественного Мнения, отражающие наибольшее недовольства граждан последствия санкций. Во-первых, рост цен на товары и продукты питания, которые выделяются гражданами как одно из наиболее важных последствий начиная с 2014 года. Во-вторых, высокий показатель опрошенных из года в год стабильно подчеркивают влияния санкций на достаток и благополучие граждан. Ряд исследователей обращают внимание на последствия, которые влекут за собой санкции для различных групп населения. Полагается, что задействованные в секторах, непосредственно на которые налагаются ограничения, страдают больше других. Однако, в целом, экономические санкции повышают риск увеличения числа безработных, а также ухудшения достатка и рост численности бедного населения в стране (Peksen, nd). В свою очередь, бедность является одним из факторов, который стимулирует криминальную активность населения (Roebuck, 2008). Таким образом, отсутствие вмешательства государства в улучшение ситуации и решения данной проблемы может стать катализатором развития преступности в общественной среде.

Целью данного анализа является разработка мер, которые будут способствовать снижению ошутимости последствий европейских санкций населением России за счет непосредственных действий власти. Для достижения данной цели необходимо, сначала, проанализировать степень недовольства населения и определить масштаб проблемы, заключающийся в статистическом отражении тех, чье благосостояния значительно снизилось из-за введенных ограничений. Затем изучить методы и подходы, используемые другими государствами для решения схожих проблем. Наконец, определить возможность применения и использования данных способов улучшения ситуации в рамках *policy transfer*¹, принимая во внимание все факторы, способные привести к неудачи внедрения политики. Результатом данного исследования станет определение конкретных действий и принятие мер, направленных на замедления роста цен и улучшения благосостояния граждан.

¹ Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5–23. Retrieved 24 April 2021, from <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>

Что происходит сейчас?

ВЦИОМ представляет одни из первых собранных данных, отражающих отношения россиян к санкциям. Несмотря на отсутствие непосредственных вопросов о влиянии санкций на жизнь общества, анкетирование 2014 года показало, что каждый пятый житель страны (21% опрошенных) считает санкции основной причиной значительного роста цен на товары и услуги. Данные этого же опроса отражают высокий общий процент тех, кто обратил внимание на рост цен и был взволнован данным фактом². В свою очередь, это свидетельствует о том, что выявление санкций как одной из явных причин тенденции к подорожанию товаров первой необходимости может быть интерпретировано как взволнованность граждан относительно дальнейшего влияния ограничений на их жизнь.

В целом количество тех, кто отмечает существование влияние санкций на собственную жизнь или жизнь близких никогда не было минимальны. В 2015 году данный показатель был самым высоким и составил 45% опрошенных³, затем он снизился и вновь немного повысился в 2019 году, составив 23%⁴. Однако, среди всех опрошенных за все годы рост цен и значительное ухудшение материального положения были и остаются самыми ощутимыми последствиями, выделяемыми респондентами.



² ВЦИОМ. Новости. 'Цены растут! Кто виноват?', 23 September 2014. <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/czeny-rastut-kto-vinovat>.

³ ВЦИОМ. Новости. 'Антироссийские санкции: замысел и результаты', 4 March 2015. <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/antirossijskie-sankczii-zamysel-i-rezultaty>.

⁴ Ведомости. 'Россияне подустали от продуктового эмбарго и санкций', 26 July 2019. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/07/25/807342-rossiyane-podustali>.

Другими факторами, в меньшей степени отмеченными опрошенными, были сокращения, повышение курса иностранной валюты и исчезновение ряда продовольственных товаров. Однако столь высокие показатели влияния санкций на благополучие людей вызывают опасения изменения структуры общества и значительного роста преступности.

Принимая во внимание тот факт, что санкции также оказывают значительное давление на доступность ресурсов во многом из-за изменения благосостояния граждан, разрыв между бедными и богатыми усиливается. Разница в возможности получения услуг, в том числе медицинских, усугубляет проблему неравенства в уровне жизни⁵.

Полагать, что отмена санкций приведет к улучшению ситуации ошибочно. Сложившаяся проблема сокращения доходов населения и упадка уровня жизни не может быть исправлена исключительно прекращением действия ограничений. Необходимы комплексные меры восстановления экономики в целом, и наиболее пострадавших секторов в частности⁶.

Возможности решения

Основными инструментами контроля цен являются введение цен «пола», то есть минимальной стоимости, и «потолка», то есть его максимальной стоимости. Последние могут применяться как мера в случае чрезвычайного положения (например, после урагана Сэнди, когда из-за резкого удорожания продуктов первой необходимости штатом Нью-Джерси был выпущен запрет на поднятие цен выше 10% от уровня их стоимости до урагана⁷), так и в качестве долгосрочной меры государственного регулирования.

Другой инструмент, применяемый для снижения или стабилизации уровня цен – государственное субсидирование. Как указывает Mikesell & Galbreath, субсидии применяют не только для сдерживания роста цен на товары первой необходимости, чтобы те оставались доступны для экономически несостоятельных групп населения, это

⁵ Dylan O’Driscoll. ‘Impact of Economic Sanctions on Poverty and Economic Growth.’ What Is the Impact of Sanctions on Poverty and Economic Growth? Consider Global Evidence and Then Focus down on Sudan., 06 2017.

⁶ Dylan O’Driscoll. ‘Impact of Economic Sanctions on Poverty and Economic Growth.’ What Is the Impact of Sanctions on Poverty and Economic Growth? Consider Global Evidence and Then Focus down on Sudan., 06 2017.

⁷ The Daily Signal. ‘After the Hurricane, a Supply Crisis from Price Controls’, November 16, 2012. <https://www.dailysignal.com/2012/11/16/after-the-hurricane-a-supply-crisis-from-price-controls/>

один из основных инструментов современного ценового контроля в целом⁸. Авторы выделяют пять типов экономических ситуаций, когда внедрение системы субсидирования имеет смысл: в случаях значительного снижения маржинальности, повышения цен на импорт, роста цен на сельскохозяйственные продукты, удорожания транспортировки, для поддержания дорогостоящей продукции успешных фирм⁹ (например, высокотехнологичное производство). Политика субсидирования применялась в Великобритании во время Второй мировой войны, что сдерживало рост затрат на ряд товаров, в частности продовольствие и одежду. Следует отметить, что новое законодательство предотвратило скорее использование критической ситуации с целью обогащения, чем непосредственно рост цен: согласно ему, цена на товары могла быть повышена относительно прежней, но не более чем на сумму увеличения затрат на производство и/или дистрибуцию. Политика оказалась эффективной в предотвращении спекуляций, но в условиях военного времени не решала своей основной задачи: удержания цен на прежнем уровне¹⁰. Таким образом, прожиточный минимум продолжал расти (в 1941 он был выше на 28%, чем до войны, на 24% выросли цены на продукты питания), поэтому были применены несколько дополнительных стратегий для его удержания на прежнем уровне, помимо уже упомянутого прямого субсидирования: покупка товаров (в том числе импортных) и их последующая продажа по более низкой стоимости, снижение таможенных пошлин, оплата части стоимости подорожавших товаров первой необходимости. Политика Великобритании по сдерживанию цен имела значительный успех: как показал индекс прожиточного минимума, цены остались на приблизительно прежнем уровне¹¹ даже в связи с повышенными государственными затратами и ресурсными потерями в связи с военным временем.

В отличие от Великобритании, Канада установила цену «потолка» - и чтобы ее поддерживать, также требовалась соответствующая система субсидирования¹². Уместно говорить о некоторой схожести ситуации, в которой оказалась Россия из-за санкций, с экономическими издержками военного времени: цена импортируемых товаров выросла (из-за падения курса рубля), многие ресурсы, которые прежде использовались, стали

⁸ Raymond F. Mikesell & C. Edward Galbreath (1942). 'Subsidies and Price Control.' *The American Economic Review*, 32(3), 524.

⁹ *Ibid*, 529-531.

¹⁰ James S. Earley & William S. B. Lacy (1942). 'British Wartime Control of Prices.' *Law and Contemporary Problems*, 9 (1), 167.

¹¹ Mikesell & Galbreath. 'Subsidies.' 525.

¹² Mikesell & Galbreath. 'Subsidies.' 526.

недоступно, что вынудило перейти на товары-заменители или более дорогие источники. Для удержания потолка цен на текущем уровне, Канадой применялся метод передачи части затрат от ритейлера к производителю. Новые правила запрещали как производить, так и продавать товары по цене выше прежней¹³ – таким образом, издержки от снижения цены ложились как на ритейлеров, так и производителей; в тех же случаях, когда те были не в состоянии поддерживать цену в рамках установленных границ, применялось государственное субсидирование¹⁴. Субсидирование позиционировалось как крайнее средство, а не помощь в развитии бизнеса, применялись строгие рамки при выборе объектов субсидирования: его целью было поддержание прожиточного минимума на прежнем уровне, поэтому под эту цель попадали только продукты первой необходимости и лишь в том случае, если компании-поставщики были не в состоянии поддерживать его самостоятельно, исчерпав все доступные им экономические ресурсы. Упрощение товара, стандартизация, максимальное снижение затрат на производство были предпочтительнее субсидирования¹⁵, поэтому оно применялось только в том случае, если первое было невозможно или уже сделано. Субсидирование применялось как для продуктов отечественного производства, так и для импортируемых товаров; тем не менее, затраты на субсидирование оказались относительно невысокими¹⁶.

Индия также реализует программы по снижению цен, концентрируясь на продуктах питания. В отличие от случаев Великобритании с Канадой, проблемой в Индии является скорее бедность, чем голод, что обуславливает специфику принятых мер. Несмотря на то, что Программа общественного распределения (Public Distribution System, далее – PDS) направлена на решение других задач, она все еще остается масштабным проектом по реализации необходимых продуктов питания по приемлемым ценам, а потому может являться релевантным для российской проблемы примером. В рамках PDS государство распределяет среди семей за чертой бедности продукты первой необходимости такие как рис, сахар, пшеница; открывает так называемые «магазины справедливых цен», где товары сбываются по установленной стоимости ниже рыночных показателей¹⁷. Однако стоит отметить, что некоторые научные работы указывают на

¹³ The Globe and Mail. 'The Price Ceiling Order is Now Law', December 1, 1941. https://www.warmuseum.ca/cwm/exhibitions/newspapers/canadawar/wageprice_e.html

¹⁴ Mikesell & Galbreath. 'Subsidies.' 526.

¹⁵ Ibid, 527.

¹⁶ Ibid, 528.

¹⁷ Government of India: Department of Food & Public Distribution. 'Public Distribution: Introduction.' Last modified November 5, 2020. <https://dfpd.gov.in/pd-Introduction.htm>

ограниченную эффективность политики PDS, которая мало повлияла на улучшение благосостояния и снижение цен на продукцию в сельских областях из-за малого количества «магазинов справедливых цен» за пределами урбанизированных районов¹⁸. Программа, к тому же, рассчитывала усредненную «справедливую цену» для всех регионов, не беря во внимания особенности региональных рынков, где определенные продукты могли сбываться или производиться по стоимости значительно ниже, чем в среднем по стране: отмечаются также ее негативные последствия в виде усугубления неравенства между регионами, разрыва между сельскими и урбанизированными районами¹⁹.

Оценка доступности выделенных решений в контексте России и механизмы оценки эффективности

Для оценки предлагаемых политических решений были выбраны три критерия: (1) политическая осуществимость (принятие варианта субъектами и общественностью); (2) административная осуществимость (возможность выполнения); (3) экономическая эффективность (соотношение затрат и результатов). Эти критерии могут показать восприятие задействованных в ситуацию акторов, реальную способность осуществление выбранной меры и ее эффективность.

Говоря о введении цен «потолка», эту меру можно считать эффективной с точки зрения «создания и поддержания упорядоченного розничного рынка»²⁰ и регулировании цен. Данный выбор политики отличается высоким уровнем административной осуществимости, так как установление максимальной цены на государственном уровне может быть установлено по всей территории страны. С другой же стороны, данная мера в первую очередь оказывает влияние на предприятия, занимающиеся производством товаров. Имея значительные убытки, предприятия могут просто быть вынуждены прекратить производство, что снижает экономическую эффективность выбранной меры. Также, потолок цен может привести к снижению количества товара, и «при наличии избыточного спроса товар не будет распределяться между покупателями, которые ценят

¹⁸ Alain de Janvry & K. Subbarao (1984). 'Agricultural Price Policy and Income Distribution in India.' *Economic and Political Weekly*, 19(51/52), 167.

¹⁹ de Janvry & Subbarao. 'Agricultural Price Policy.' 169, 176

²⁰ Room, Robin. (2001). "Why Have a Retail Alcohol Monopoly?". Centre for Social Research on Alcohol and Drugs, Stockholm University.

его больше всего”.²¹ Таким образом, говоря о политической осуществимости данной меры, общественность может встретить ее двояко.

Ожидается, что субсидирование будет встречено с одобрением широкой общественности и будет принято ключевыми акторами, так как предприятия будут получать государственную поддержку, а население не столкнется с повышением цен на основные продукты. Таким образом, данный метод в основном политически осуществим. С точки зрения административной целесообразности, с одной стороны, субсидирование является вполне осуществимым методом поддержки, но, с другой стороны, может быть дорогостоящим. Также данный метод может быть бюрократически невыгодным, ввиду необходимости создания системы отчетности для контроля распределения и использования выделенных средств. Для того, чтобы избежать высоких затрат, может быть использована система Канады, описанная ранее. В таком случае субсидирование будет также являться экономически эффективной мерой поддержки.

Программу общественного распределения сложнее реализовать, потому что это связано со сложными бюрократическими процедурами и требует значительных затрат, а также нет успешных примеров его использования, но гипотетически данный метод может работать при условии устранения всех описанных ранее проблем: установление цен с учетом особенностей региональных рынков, распространение программы на сельские местности. Таким образом, данная мера поддержки отличается сравнительно низкими уровнями административной и экономической эффективности. Данная мера может быть положительно встречена общественностью в случае успешной реализации.

Для оценки эффективности применения выбранных методов может быть использована клиентоориентированная модель (*client-oriented model*), которая направлена на оценку удовлетворенности задействованных акторов. Так как основной целью является повышение благосостояния населения, клиентоориентированная модель позволяет узнать адекватную оценку эффективности выбранной государством меры поддержки, основываясь на мнении общества, которое выносит суждение о качестве выбранных методов, согласно собственным критериям удовлетворенности.²²

²¹ Davis L., & Kilian L. (2011). “The Allocative Cost of Price Ceilings in the U.S. Residential Market for Natural Gas”. *Journal of Political Economy*, 119(2), 212-2.

²² Vedung E. (2010). “Four Waves of Evaluation Diffusion”. *Evaluation*, 16(3), 273-274.

политическая осуществимость	+/-	+	+/-
административная осуществимость	+	+/-	-
экономическая эффективность	+/-	+	-
КРИТЕРИИ	введении цен «потолка»	субсидирование	Программа общественного распределения

Заключение

Таким образом, одной из проблем, с которой население России столкнулось в результате санкций со стороны Евросоюза, является рост цен. Он был обусловлен как девальвацией рубля, ограничением экономического сотрудничества с одним из ключевых торговых партнеров, прекращением импорта продовольственных продуктов. Последнее, хоть и предоставило российскому сельскохозяйственному сектору большие, чем прежде, возможности для развития, оказало в целом негативное влияние на население: так как экономически российские сельскохозяйственные компании слабее европейских, они не могут производить прежний объем поступавшей продукции по прежним ценам, что вызвало резкий рост стоимости продуктов питания²³.

В работе были проанализированы несколько возможных путей разрешения проблемы: введения ценового «потолка», субсидирование предприятий по производству продуктов питания, сельскохозяйственного сектора, ритейлеров, чтобы удерживать

²³ Susanne Oxenstierna, Per Olsson, “The economic sanctions against Russia,” (FOI, 2015), 52.

цены на прежнем уровне, введение PSD. Применение политики ценового «потолка» в отрыве от других мер предотвращения роста цен, с одной стороны, не потребует от государства значительных затрат, с другой стороны, чревато усугублением экономического спада и дефицита продукции в дальнейшем. Система PSD, предполагающая снабжение семей за чертой бедности установленным количеством товаров первой необходимости, а также организацией «магазинов справедливых цен», имеет ряд значительных недостатков, в частности, ее малую эффективность за пределами урбанизированных районов, усугубление неравенства, высокий уровень государственных затрат. На основании этого, оптимальным был признан вариант введения потолка цен, дополненный программой государственного субсидирования по типу применяемой в Канаде во времена Второй мировой войны. Характерными особенностями данной политики является то, что как ритейлеры, так и производители были обязаны поддерживать цены на прежнем уровне – таким образом, они «делили» между собой убытки. Кроме того, эта политика обладает достаточной гибкостью, что позволит компаниям оставаться экономически эффективными даже с учетом наложенных на них ограничений: как производителям, так и ритейлерам разрешалось увеличить цены на сумму увеличения затрат (то есть, при возрастании услуг поставщиков, стоимость товара может повыситься). При этом такие меры будут ограничивать компании от использования кризисной ситуации и снижения конкуренции на рынке с целью получения дополнительной выгоды. В тех же случаях, когда производитель с дистрибьютором не в состоянии поддерживать прежний уровень цен, политика предполагает государственное субсидирование. С точки зрения политической и административной осуществимости, такой подход имеет место быть, однако важно ограничить возможные затраты. Согласно канадской модели, это предполагается делать путем выборочного субсидирования: государственную поддержку компании получают только в том случае, если их товар не может быть упрощен, издержки на него не могут быть снижены, а сама компания не может поддерживать экономическую деятельность при условии сохранения прежних цен. Таким образом, можно снизить до минимума негативное влияние введенной политики при сохранении ее общей эффективности.

Список литературы

1. 'Влияние Западных Санкции На Ваше Материальное Положение и Ваших Близких', 11 March 2018. https://bd.wciom.ru/trzh/print_q.php?s_id=80&q_id=5763&date=11.03.2018.
2. 'Влияние Западных Санкции На Ваше Материальное Положение и Ваших Близких', 11 March 2018. https://bd.wciom.ru/trzh/print_q.php?s_id=80&q_id=5763&date=11.03.2018.
3. Ведомости. 'Россияне подустали от продуктового эмбарго и санкций', 26 July 2019. <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/07/25/807342-rossiyane-podustali>.
4. ВЦИОМ. Новости. 'Антироссийские санкции: замысел и результаты', 4 March 2015. <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/antirossijskie-sankczii-zamysel-i-rezultaty>
5. ВЦИОМ. Новости. 'Западные санкции: не дождетесь!', 17 March 2017. <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/zapadnye-sankczii-ne-dozhdetes>.
6. ВЦИОМ. Новости. 'Цены растут! Кто виноват?', 23 September 2014. <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/czeny-rastut-kto-vinovat>.
7. Alain de Janvry & K. Subbarao (1984). 'Agricultural Price Policy and Income Distribution in India.' *Economic and Political Weekly*, 19(51/52), 166-178.
8. Davis L., & Kilian L. (2011). "The Allocative Cost of Price Ceilings in the U.S. Residential Market for Natural Gas". *Journal of Political Economy*, 119(2), 212-241.
9. Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 13(1), 5–23. Retrieved 24 April 2021, from <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
10. Dylan O'Driscoll. 'Impact of Economic Sanctions on Poverty and Economic Growth.' *What Is the Impact of Sanctions on Poverty and Economic Growth? Consider Global Evidence and Then Focus down on Sudan.*, 06 2017.
11. Government of India: Department of Food & Public Distribution. 'Public Distribution: Introduction.' Last modified November 5, 2020. <https://dfpd.gov.in/pd-Introduction.htm>.
12. James S. Earley & William S. B. Lacy (1942). 'British Wartime Control of Prices.' *Law and Contemporary Problems*, 9 (1), 160-172.
13. Peksen, Dursun. 'Socio-Economic and Political Consequences of Economic Sanctions for Target and Third-Party Countries', n.d., 4.

14. Raymond F. Mikesell & C. Edward Galbreath (1942). 'Subsidies and Price Control.' *The American Economic Review*, 32(3), 524-537.
15. Roebuck, B. *Homelessness, victimization and crime: Knowledge and actionable recommendations*. Institute for the Prevention of Crime, 2008.
16. Room, R. (2001). "Why Have a Retail Alcohol Monopoly?". Centre for Social Research on Alcohol and Drugs, Stockholm University. <http://www.robinroom.net/retail.htm>.
17. Susanne Oxenstierna, Per Olsson. "The economic sanctions against Russia," FOI, 2015.
18. The Daily Signal. 'After the Hurricane, a Supply Crisis from Price Controls', November 16 2012. <https://www.dailysignal.com/2012/11/16/after-the-hurricane-a-supply-crisis-from-price-controls/>
19. The Globe and Mail. 'The Price Ceiling Order is Now Law', December 1, 1941. https://www.warmuseum.ca/cwm/exhibitions/newspapers/canadawar/wageprice_e.html
20. Vedung E. (2010). "Four Waves of Evaluation Diffusion". *Evaluation*, 16(3), 263–277.