

Специальный доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай»
для Петербургского международного экономического форума



Европа под огнём вторичных санкций США

Иван Тимофеев

ru.valdaiclub.com
#valdaiclub

Июнь 2019

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

ISBN 978-5-906757-98-2



© Фонд развития и поддержки Международного дискуссионного клуба «Валдай», 2019

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

Об авторе

Тимофеев Иван Николаевич

Программный директор Международного дискуссионного клуба «Валдай», программный директор Российского совета по международным делам (РСМД), кандидат политических наук

Содержание

- 5 Что такое санкции?
- 9 Штрафные санкции против европейского бизнеса
- 14 Европейская контригра?
- 17 Китайская альтернатива?

Европейский союз становится всё более заметным игроком в области применения экономических санкций. Для этого есть несколько причин. Во-первых, ЕС превратился в одну из крупнейших мировых экономик с колоссальным технологическим, индустриальным и человеческим капиталом. Во-вторых, внешнеполитический инструментарий Брюсселя традиционно был сосредоточен на экономике и «мягкой силе». Ограниченные военно-политические возможности ЕС делают санкции особенно привлекательным инструментом внешней политики. В-третьих, ЕС находится в стратегической взаимозависимости с США и часто присоединяется в той или иной степени к американским санкциям. Стремительный рост использования санкций со стороны Вашингтона порождает и рост их числа со стороны ЕС. Конечно, санкции США и ЕС не всегда идентичны, однако общность политических позиций по многим вопросам и союзнические отношения порождают координацию политических шагов, включая санкции. Так происходит, например, в отношении России.

Вместе с тем США сохраняют свою лидирующую роль в качестве инициатора односторонних экономических ограничений. Вашингтон лидирует как по их количеству¹, так и по мощи государственного аппарата, задействованного в политике санкций. Американцы накопили здесь колоссальный опыт и компетенции. Они опираются на мощь своей экономики и уникальную роль в мировой финансовой системе. Доминирование доллара в мировых расчётах даёт американским властям возможность отслеживать огромное число финансовых транзакций, выявлять нарушения своих санкционных программ и наказывать нарушителей посредством вторичных санкций.

Под вторичными санкциями понимается использование ограничений против тех компаний, государств или физических лиц, которые осуществляют транзакции с подсанкционными странами, организациями или лицами. «Санкции за нарушение санкций» используются американскими властями против своих граждан и компаний, ведь законы США применимы только в их юрисдикции. Но как минимум в последние три десятилетия такие ограничения всё больше становятся экстерриториальными — под них попадают компании и организации из множества других стран. Сама возможность экстерриториальных санкций определяется высокой востребованностью американской финансовой системы в международных расчётах и тесными связями с американским рынком многих крупных компаний. Нормы национального законодательства распространяются на всех иностранных игроков, которые так или иначе связаны с американскими финансовыми институтами, компаниями или рынками. Помимо чисто экономических выгод, подобная роль в мировой экономике даёт американцам серьёзный политический рычаг.

У Европейского союза, несмотря на экономическую мощь и растущее число санкционных программ, пока нет сопоставимых с США рычагов. Более того, под вторичные санкции

¹ См. Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009. P. 3–5, 17.*

США нередко попадают компании из ЕС. Американцы сравнительно редко вносят европейские компании в SDN-лист (Specially Designated Nationals and Blocked Persons List), то есть в список компаний, с которыми запрещены хозяйственные отношения. Однако Министерство финансов США часто использует штрафы против компаний-нарушителей. Более того, среди оштрафованных иностранцев за последние десять лет подавляющее большинство составляют компании из ЕС. Крупнейшие штрафы в пользу американской казны были уплачены именно европейскими компаниями.

По меньшей мере с 1990-х гг. Европейский союз пытался предпринять меры для защиты от вторичных санкций США. Серьёзным стимулом стал выход США из Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) по иранской ядерной программе. Вашингтон в одностороннем порядке возобновил действие масштабных финансовых и секторальных санкций против Ирана. Под угрозой вторичных санкций и последующих штрафов оказалось значительное число компаний, работающих на иранском рынке, включая европейские фирмы. ЕС возобновил действие так называемого Блокирующего статута 1996 г., который должен защитить европейские компании от вторичных санкций. Однако значительное число крупных компаний из ЕС уже покинуло Иран.

Возникла ситуация, когда крупные европейские компании предпочли сохранить лояльность американским требованиям даже несмотря на то, что Брюссель критически отнёсся к выходу США из СВПД и ввёл защитные меры. Угроза проблем с американскими властями в виде штрафов и «отлучения» от рынка и финансовой системы США перевешивает возможные прибыли на иранском рынке. Подобная логика актуальна для любой другой страны, чьи компании могут попасть под вторичные санкции.

С военно-политической точки зрения, современный мир давно можно считать многополярным. Китай, Индия, Россия – мощные центры силы, прямая военная агрессия против которых попросту невозможна. Однако с точки зрения экономической власти – мир по-прежнему однополярен. Возможности США использовать принудительные экономические меры существенно превосходят возможности остальных, а иностранные крупные компании, ведущие расчёты в долларах и рассчитывающие на американский рынок, лояльны требованиям американцев даже тогда, когда их правительства критически относятся к действиям США.

Подобная ситуация порождает целый ряд вопросов. В какой степени вторичные санкции затрагивают зарубежный бизнес? Какова доля европейских компаний среди тех, кто попадает под вторичные санкции? Какие меры предпринимает Европейский союз для защиты своего бизнеса и насколько эффективны такие меры? Есть ли шансы на создание европейцами действенных механизмов обхода санкций США или же альтернативных финансовых систем? Готов ли европейский бизнес лоббировать такие изменения – насколько бизнес лоялен американским властям? Сможет ли взять на себя подобные трансформации другая крупная экономика – Китай? Кто сможет или хотя бы захочет бросить вызов американской гегемонии в области политики санкций? И есть ли шансы на подобные проекты в ближайшей перспективе?

Что такое санкции?

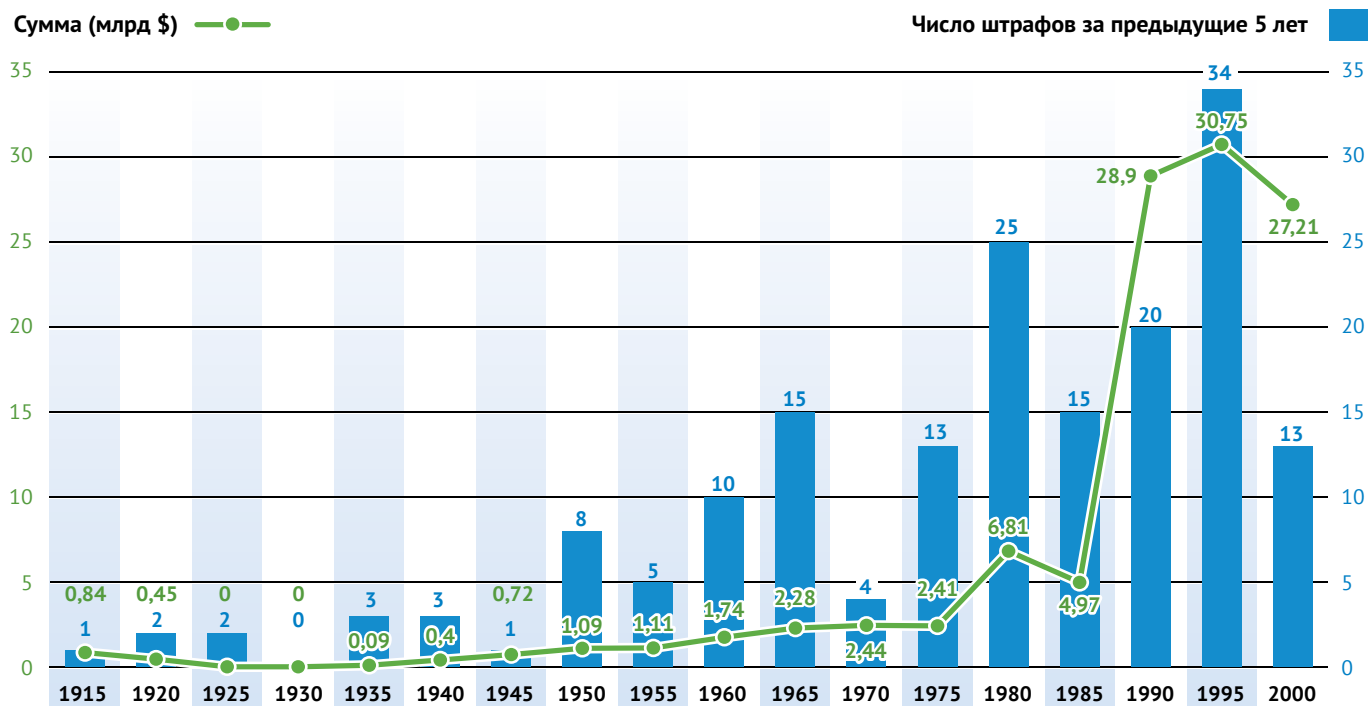
Санкции – ограничительные меры, которые вводятся одним или несколькими инициаторами против страны-цели или группы таких стран. Они представляют собой инструмент принуждения: с помощью торговых и финансовых ограничений инициаторы пытаются заставить страну-цель изменить свой курс во внешней или внутренней политике. Санкции следует отличать от торговых войн. Целью торговых войн зачастую является повышение конкурентоспособности национального производителя с помощью тарифов, субсидий, заградительных пошлин и т.п. Тогда как задача санкций – использовать экономические инструменты для достижения политических целей, таких как смена режима, военное сдерживание, наказание отдельных политиков и организаций и т.п. Набор экономических мер здесь тоже иной: заморозка активов, запреты на финансовые транзакции, ограничения импорта и экспорта, секторальные ограничения. Конечно, бизнес может выигрывать от санкций. Но для правительственных структур, работающих над ограничительными мерами, интересы бизнеса зачастую являются вторичным приоритетом по сравнению с политическими целями.

Санкции можно уподобить стихийному бедствию: на него трудно повлиять, зато приходится иметь дело с последствиями. В отличие от торговых войн бизнес редко выступает лоббистом или инициатором санкций, однако последствия актуальны для всех. В правовом плане инструменты санкций и торговых войн также довольно чётко разделены, по крайней мере в США, которые вводят санкции чаще всех остальных стран и международных организаций вместе взятых.

В последние три десятилетия произошла существенная трансформация санкционных инструментов. Вплоть до окончания холодной войны инициаторы в основном использовали всеобъемлющие торговые эмбарго. Так произошло с Ираком в 1991 г. Однако уже с середины 1990-х гг. всё большую популярность приобретают так называемые точечные (targeted) или «умные» (smart) санкции. Вместо тотальных ограничений торговли с целевой страной они подразумевают ограничения против отдельных лиц (зачастую ими выступают чиновники высшего ранга, крупные предприниматели, силовики), отдельных компаний или секторов экономики². В теории такой подход направлен на снижение издержек для населения страны и усиление давления на политическую элиту. Иракский опыт показал, что санкции серьёзно сокращают «ресурсный пирог» страны-цели, но бьют они по незащищённым слоям населения, а не по элите.

² См., например, Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // *International Interactions*. 2015. No. 41. P. 755–764; Tourinho M. Towards a World Police? The Implications of Individual Targeted Sanctions // *International Affairs*. 2015. No. 91 (6). P. 1399–1412.

ЧИСЛО ШТРАФОВ И СУММЫ



Источник: Международный валютный фонд.

Впрочем, права человека и забота о населении были не единственными причинами. Точечные санкции стали потенциально более эффективными благодаря новым реалиям мировой финансовой системы. Она стала глобальной и в то же время более прозрачной для американских властей с учётом доминирования доллара в мировых расчётах. Финансовые санкции превратились в гораздо более эффективный инструмент в сравнении с торговыми блокадами. Собственно торговые ограничения стало проще контролировать благодаря информации о финансовых потоках. Финансовые санкции стали аналогом высокоточного оружия. Они же увеличили возможности для вторичных санкций. Теперь санкциигодились не только для наказания «основных целей». Угроза вторичных санкций делает «токсичной» целевую страну, отдельные компании или физические лица. Ведь в прозрачной финансовой системе транзакции с подсанкционными лицами будут видны как на ладони – со всеми вытекающими проблемами в виде разбирательств с американским регулятором, штрафов или внесения в «чёрные списки».

С одной стороны, прозрачность дала беспрецедентные возможности в борьбе с финансовыми преступлениями, отмыванием денег и терроризмом. Толчком к развитию финансовой разведки и повышению прозрачности банков стали теракты 11 сентября 2001 г. Однако, с другой

стороны, вместе с этим американские власти получили инструмент влияния на зарубежные компании в политических целях. Интернационализация американского законодательства расширила возможности для вторичных санкций против зарубежных игроков, повышая уровень ущерба от «первичных» санкций.

Под первичными или прямыми санкциями можно понимать ограничительные меры, которые вводятся против отдельных лиц, компаний, организаций или отраслей экономики по тем или иным политическим причинам. В США введение санкций является прерогативой президента. Закон о международных чрезвычайных экономических полномочиях³ позволяет президенту вводить санкции после объявления чрезвычайного положения по определённому вопросу. Обычно такие решения оформляются в виде президентского исполнительного указа. Список подсанкционных физических или юридических лиц может быть включён непосредственно в сам указ, либо полномочия по его формированию президент передаёт профильным ведомствам – Министерству финансов во взаимодействии с Государственным департаментом и другими агентствами.

Формирование списков обычно является постоянным и рутинным процессом в зависимости от поступления новой информации или политических вводных. Инициатором санкций может выступать и Конгресс – в этом случае санкции фиксируются в виде законодательного акта, а органы исполнительной власти обязываются к применению санкций и должны отчитываться перед Конгрессом. У администрации остаётся достаточно широкое поле для манёвра, и зачастую исполнительная власть применяет санкции в опережающем порядке. Однако отмена законодательных актов или их пересмотр – значительно более долгий и сложный процесс в сравнении с пересмотром исполнительных указов президента. Нередко между администрацией и Конгрессом возникают разночтения по поводу санкций: Конгресс вполне может усиливать их действие или препятствовать их изменению. Подобные разногласия имели место, например, по вопросу отмены ограничений против Ирана в 2015 г.

Министерство финансов США ведёт непосредственное администрирование политики санкций. Первичные санкции обычно означают включение индивидов, компаний или организаций в один из нескольких «чёрных

Санкции серьёзно сокращают «ресурсный пирог» страны-цели, но бьют они по незащищённым слоям населения, а не по элите

³ См. *International Emergency Economic Powers Act. PL 95-223, 1977. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/ieepa.pdf>*

списков». Наиболее серьёзным является попадание в SDN-лист. Он запрещает американским гражданам, а также всем, кто подпадает под действие американских законов (в том числе любая зарубежная компания, которая пользуется банковскими расчётами в долларах США), вступать в экономические, торговые или инвестиционные отношения с фигурантами списка. Список секторальных санкций (SSI-лист, Sectoral Sanctions Identifications List) – меньшее зло. Он определяет компании, в отношении которых действуют секторальные ограничения. Зачастую с ними запрещено вести лишь ограниченный список транзакций. Одна из недавних новаций – CAPTA-лист (List of Foreign Financial Institutions Subject to Correspondent Account or Payable-Through Account Sanctions) – список финансовых организаций, которым запрещено иметь корреспондентские счета в США. Пока в него включено лишь несколько банков – в отличие, например, от SDN-листа, в котором фигурируют тысячи организаций и физических лиц.

Вторичные санкции – это ограничительные меры, направленные против нарушителей уже существующих санкционных режимов. В качестве вторичных санкций Министерство финансов США вполне может поместить ту или иную компанию или физическое лицо в SDN-лист. Так произошло, например, с рядом китайских и российских компаний за их предполагаемые экономические связи с КНДР⁴. Иными словами, нарушители санкционного режима «уравниваются» в своём статусе с его первоначальными целями. Это наиболее жёсткая мера.

Другая распространённая мера – денежный штраф. На первый взгляд она более мягкая, так как не ограничивает компанию в её хозяйственной деятельности. Однако суммы штрафов могут быть поистине огромными. Если в SDN зачастую попадают злостные нарушители или компании, специально заточенные для работы с подсанкционной страной, то со штрафами сталкиваются как уважаемые глобальные компании с крупными оборотами, так и мелкие фирмы, пойманные на незначительных сделках. Штраф – более универсальный и гибкий инструмент вторичных санкций⁵. Его назначение – преподать урок нарушителю, отвадить его от сделок с подсанкционными лицами, при этом не исключая его из экономической жизни. Практика использования штрафов – важный индикатор вторичных санкций. Именно европейские компании страдают от штрафов в наибольшей степени.

⁴ *SDN List Update of August 22, 2017. Office of Foreign Assets Control. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20170822.aspx>; SDN List Update of August 15, 2018. Office of Foreign Assets Control. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180815.aspx>*

⁵ *Использование штрафов регулируется специальной инструкцией Офиса по контролю за иностранными активами (Office of Foreign Assets Control, OFAC) Министерства финансов США. См. *Economic Sanctions Enforcement Guidelines*. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr74_57593.pdf*

Штрафные санкции против европейского бизнеса

За последнее десятилетие (2009–2019 гг.) Министерство финансов США оштрафовало 191 компанию и десять физических лиц за нарушение своих санкционных режимов (здесь и далее представлены оценки Российского совета по международным делам) – всего 201 случай. Общая сумма выплаченных штрафов составила \$5,6 млрд. На деле реальные выплаты значительно выше, так как в ряде случаев параллельно с Министерством финансов свои претензии к некоторым компаниям предъявляют и другие регуляторы, такие как Министерство юстиции или Министерство торговли США. В большинстве случаев штрафы применялись против американских граждан и компаний – на них приходится 133 кейса из 201. Иными словами, «санкции за нарушение санкций» используются в основном против самих американцев. Тем не менее, 68 случаев (34%) представляют собой расследования против иностранцев. Подавляющее большинство из них – европейские компании. На ЕС приходится 40 случаев (20% от общего числа). К ним можно добавить ещё пять разбирательств со швейцарскими компаниями.

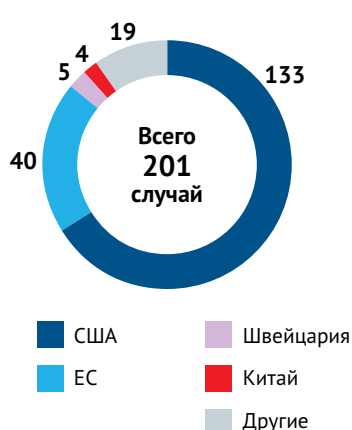
АМЕРИКАНСКИЕ САНКЦИИ 2009–2019 ГОДОВ

Штрафы компаний и физических лиц за нарушение санкционных режимов Минфина США

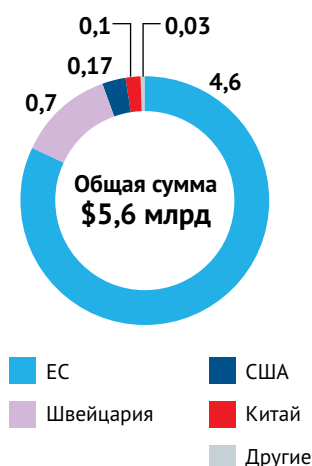
Штрафы



Штрафы по странам



Суммы штрафов, \$ млрд



Источник: Портал Министерства финансов США.

ШТРАФНЫЕ САНКЦИИ



Количество штрафов



Сумма штрафов, млн \$

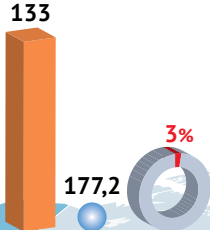


% от общей суммы штрафов

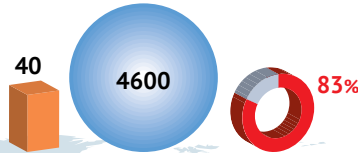


Количество фирм

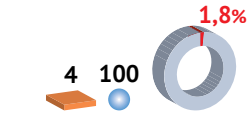
Штрафные санкции против американского бизнеса



Штрафные санкции против европейского бизнеса



Штрафные санкции против китайского бизнеса



4 китайские компании:

Машиностроительные

Tung Tai – \$43 тыс.

Jiangsu Guoqiang Tools Co. – \$1,8 млн

Нефтесервисная

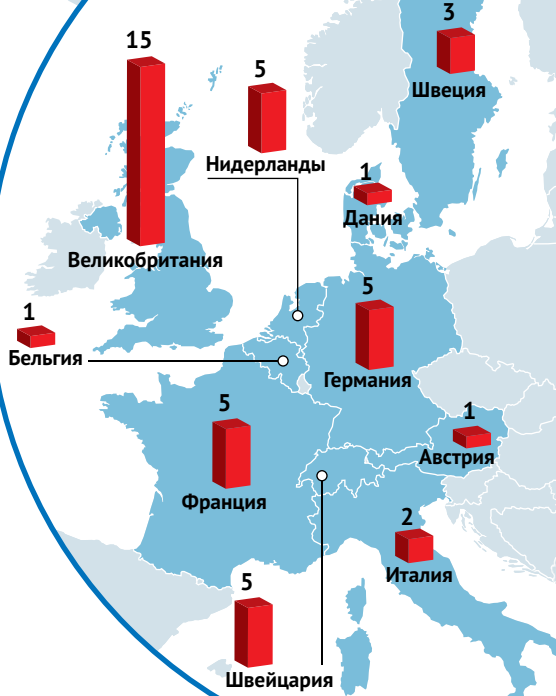
Yantai Jereg Oilfield Services Group – \$2,7 млн

Китай

Телекоммуникационная

ZTE – \$100,8 млн

На ЕС со швейцарскими компаниями приходится более \$5,3 млрд (94% выплат)



Санкции против европейского бизнеса



Из 40 компаний 22 являются банками

Остальные 18 компаний:



нефтесервисные

Для 12 из 18 компаний размер штрафа был



логистические



аэрокосмические



телекоммуникационные



машиностроительные



химические



строительные

менее \$1 млн

Для 4 из 18 менее \$100 тыс.

Источник: Портал Министерства финансов США.

В целом распределение европейских кейсов выглядит достаточно неравномерно. Большинство штрафов приходится на британские фирмы — 15 из 40. По пять случаев — на Германию, Францию и Нидерланды. Шведы платили штрафы три раза, итальянцы — два, а датчане, бельгийцы и австрийцы — по одному. Одним случаем отметилась компания из Люксембурга.

Гораздо важнее другое. Европейцы заплатили 83% от общей суммы штрафов — более \$4,6 млрд. А если к ЕС добавить Швейцарию, то на их долю придётся уже 94% — более \$5,3 млрд. Тогда как американские компании, несмотря на многочисленность их кейсов, в совокупности заплатили лишь 3% — \$177,2 млн. Иными словами, на ЕС и Швейцарию приходится львиная доля выплат. Подобное распределение близко к закону Парето: большая часть поступлений генерируется меньшинством игроков. И это меньшинство сосредоточено в Европе. Тогда как меньшая часть поступает от большинства. И это большинство находится в США. Конечно, такое распределение вряд ли является результатом намеренных действий американских властей. Но факт остаётся фактом. Европейцы платят больше всех.

Интересно, что из 40 компаний из ЕС 22 являются банками. Именно они заплатили Министерству финансов США большую часть «европейских» штрафов: более \$4,5 млрд за десять лет. Абсолютным рекордсменом здесь пока является французский BNP Paribas, передавший Министерству финансов США в 2014 г. чуть более \$963 млн⁶. В 2019 г. этот рекорд едва не побили британский Standard Chartered Bank (более \$650 млн), а также немецкое, австрийское и итальянское отделения банка Unicredit (\$611 млн). В 2012 г. \$619 млн выплатил голландский ING Bank. В том же году \$375 млн был вынужден заплатить британский HSBC. Средняя сумма штрафов по европейским банкам составила за десять лет более \$208 млн. Хотя среди них есть случаи сравнительно небольших выплат. Например, французский Societe Generale в 2018 г. получил штраф в \$53,9 млн, а в 2011 г. — всего \$111,3 тыс.

Почему банки платят значительно больше остальных и почему именно они становятся основной мишенью? Здесь есть как чисто субъективные, так и объективные причины. В первом случае банки сознательно игнорируют американские законы, пытаясь скрыть наличие подсанкционных стран или лиц в своих расчётах. Из 22 случаев разбирательств с европейскими банками 13 дел были классифицированы американскими властями как «вопиющие» (egregious). То есть банки как минимум закрывали глаза на американские санкции, а как максимум — действовали намеренно и пытались скрыть свои операции, при этом получая прибыль. Менеджмент банков обычно был в курсе

**Европейцы заплатили
83% от общей суммы
штрафов — более \$4,6
млрд**

⁶ Информация о штрафах против компаний и физических лиц доступна на портале Министерства финансов США. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Pages/civpen-index2.aspx>

подобных нарушений. При том что в таких случаях банки добровольно не доносят на себя в Министерство финансов США и считаются «пойманными» на нарушении. Именно по таким нарушениям и выплачиваются наиболее крупные штрафы. Наличие умысла, халатность, вовлечённость менеджмента, отказ от добровольного раскрытия, неадекватность программ «compliance» и другие факторы засчитываются американцами как отягчающее обстоятельство и увеличивают сумму штрафов.

Впрочем, есть и объективные причины уязвимости банков. Во-первых, они проводят огромное число транзакций, которые непросто контролировать. В миллиарды сделок вполне может «затесаться» подсанкционный клиент. Банки постоянно совершенствуют систему мониторинга и контроля. Но она может давать сбои, приводя к ошибкам. В отличие от других отраслей, где нарушается одна–две программы, банки одновременно нарушают четыре–пять и более программ. А так как сумма штрафов рассчитывается исходя из числа сделок и их объёмов (у банков они могут быть очень большими), то и сумма штрафов значительно выше, чем в других отраслях. Ошибочные решения ненамеренно могут принять и банковские менеджеры. Запрещённые транзакции могут осуществляться дочерними структурами без ведома головного офиса. В таких случаях как американские, так и европейские банки нередко сами раскрывают нарушения и получают значительные скидки по штрафам. За десять лет средняя сумма штрафа европейских банков за «не вопиющие» (non-egregious) нарушения составила всего \$3,4 млн. Тогда как за «вопиющие» – \$303 млн, то есть в 100 раз больше.

Независимо от тяжести и характера нарушения, всем банкам присуща общая черта. Если американский регулятор начинает расследование, банки зачастую проявляют максимальную лояльность к запросам из США и сотрудничают со следствием. Более того, они предпринимают широкий круг мер, которые должны убедить Министерство финансов США и других регуляторов, что подобных нарушений не повторится в будущем. Увеличивается штат юристов и департаментов по надзору за соблюдением правил («compliance»), выделяются деньги на аудит операций, покупку программного обеспечения для контроля сделок, проводятся тренинги для сотрудников и т.п. Иными словами, европейские банки (равно как и американские) демонстрируют самую высокую конформность в отношении требований властей США, стремясь снизить издержки и больше не вовлекаться в подобные расследования. Симптоматично, что среди нарушителей нет «рецидивистов». Практически отсутствуют случаи, когда компании попадают под штраф дважды за пять лет.

Санкции вводятся и против компаний в других отраслях. Однако в «европейском кластере» их меньше в сравнении с финансовым сектором. Кроме того, ни одна отрасль не выделяется как наиболее уязвимая. Всего за десять лет можно выделить 18 таких компаний из стран ЕС. Среди них – нефтесервисные, логистические, аэрокосмические, телекоммуникационные,

машиностроительные, химические, строительные компании. В сравнении с банками уплаченные ими штрафы ничтожны: в сумме они отдали Министерству финансов США чуть более \$90 млн. Причём для 12 из 18 компаний размер штрафа был менее \$1 млн. А для четырёх из 18 – менее \$100 тыс. Лишь в пяти случаях из 18 Министерство финансов США классифицировало нарушения как «вопиющие» – это заметно меньше, чем в отношении банков. Наиболее крупный штраф в \$50,9 млн заплатила в 2014 г. голландская компания Fokker Services за поставки авиационных запчастей в Иран, а также за их реэкспорт в Судан. Случай был признан «вопиющим», так как, по мнению американских властей, голландская компания действовала преднамеренно, игнорируя санкционные программы США. Но в остальных случаях штрафы были значительно меньше.

Следует отметить, что больше половины европейских нарушителей из нефинансового сектора являются дочерними компаниями американских фирм: десять из 18. В таких случаях «материнская» компания в США зачастую добровольно раскрывала нарушения. Так произошло, например, с немецкой химической компанией AppliChem GmbH, которая стала частью американской Illinois Tool Works. В феврале 2019 г. Министерство финансов США выставило ей штраф в \$5,5 млн за поставки продукции на Кубу. И хотя регулятор оценил нарушение как «вопиющее» (действия немецкой фирмы были оценены как преднамеренные), добровольное раскрытие позволило снизить сумму штрафа. В ином случае он теоретически мог бы достигать \$20 млн. Так же как и банки, компании из других секторов проявляют максимальную лояльность к требованиям регуляторов на стадии расследования, пытаясь снизить итоговую сумму выплат.

Наиболее частой причиной штрафов являются нарушения по Ирану. Нередко в числе нарушений фигурируют также Куба, Судан и «функциональные» программы, связанные с борьбой с наркотиками или проблемами нераспространения. Впрочем, есть и довольно экзотические случаи. Так, в декабре 2018 г. Министерство финансов США обязало фармацевтическую компанию Zoltek выплатить штраф в \$7,7 млн за нарушение санкций против Белоруссии. Причиной стала закупка венгерской дочерней компанией Zoltek сырья у белорусской компании «Нафтан».

Что касается российских санкций, то европейские компании пока не заплатили ни одного штрафа за их возможные нарушения. Отчасти это связано с тем, что расследования длятся несколько лет, а иногда и более десяти. То есть, например, решения 2019 г. вполне могут отражать нарушения 2010 или даже более ранних лет. Появления «проколов» на российском направлении можно ждать в будущем. Тем более, что за такие нарушения

Все три эпизода по вторичным санкциям за нарушение режима ограничений против России показали, что Министерство финансов США будет оценивать их максимально щепетильно

уже оштрафованы три американских компании: в 2019 г. — компания Haverly Systems (\$590,2 тыс.) за техническую задержку приёма платежей от «Роснефти» (регулятор оценил это как запрещённое санкциями кредитование компании); в 2018 г. — компания Cobham (\$87,5 тыс.) за поставки продукции российской «Алмаз-Антей»; в 2017 г. — ExxonMobil (\$2 млн) опять же за взаимодействие с руководством «Роснефти».

Будучи частью энергетического сектора России, «Роснефть» находится лишь под секторальными санкциями и не включена в SDN. Оба связанные с ней случая можно считать большими натяжками американских властей. Сама ExxonMobil возражала против штрафа, считая его необоснованным. Хотя сумма штрафа является мизерной в сравнении с масштабами деятельности компании, этот случай является достаточно уникальным: назначенная Министерством финансов США выплата соответствует максимально возможной планке, тогда как в подавляющем большинстве других случаев компании платят значительно меньше. Все три эпизода по вторичным санкциям за нарушение режима ограничений против России показали, что Министерство финансов США будет оценивать их максимально щепетильно, обращая внимание даже на спорные, неочевидные или мелкие нарушения.

Европейская контригра?

Американские штрафы обычно не вызывали проблем в отношениях Брюсселя и Вашингтона. Сами компании не стремились политизировать вопрос и во всех без исключения случаях были готовы удовлетворить требования властей США. На политическом уровне европейцы заявляли о своей позиции лишь тогда, когда американские санкции угрожали стратегическим интересам. Так произошло, например, когда США пытались помешать строительству советских газопроводов в Европу. Довольно успешно ЕС действовал и в 1990-х гг. Администрация Билла Клинтона и Конгресс США в 1995–1996 гг. попытались интернационализировать свои санкции против Ирана. ЕС ответил введением так называемого Блокирующего статута, который был призван защитить компании ЕС от экстерриториальных санкций США. На том этапе Вашингтон так и не пошёл на вторичные санкции против европейцев. Впоследствии американцы всё же добились серьёзных успехов в продвижении своих санкционных подходов. На протяжении 2000-х гг. ЕС поддерживал санкции против Ирана, КНДР и ряда других стран, в целом солидаризируясь с позицией США. В случае Ирана ЕС сыграл активную роль в переговорах по СВПД и заключению итоговой сделки, считая соглашение крупной дипломатической победой. В политике санкций США и ЕС действовали как союзники. Разбирательства Министерства финансов США с отдельными европейскими компаниями не омрачали союзническую повестку.

Ситуация изменилась после одностороннего выхода США из СВПД в мае 2018 г. и возвращения всех американских санкций, которые действовали до заключения сделки в 2015 г.⁷ Администрация Трампа считала, что Иран должен выполнить ещё ряд требований Вашингтона («12 пунктов Помпео»)⁸, которые фактически означали внешнеполитическую капитуляцию Тегерана по целому ряду направлений. В числе наиболее чувствительных ограничений Вашингтона – запрет на импорт иранской нефти и её перевозку, который американцы распространяли на всех покупателей. То есть санкции были вновь объявлены экстерриториальными.

ЕС и участники сделки (Великобритания, Германия, КНР, Россия, Франция и, конечно, Иран) жёстко отреагировали на демарш Д. Трампа. Для ЕС подрыв СВПД был чувствителен как в политическом, так и в экономическом смысле. Брюссель долгое время продвигал идею многосторонней дипломатии. Кроме того, европейские компании после отмены основных санкций против Ирана стали активно работать на его рынке. Односторонние действия США перечёркивали все усилия. Европейцы попытались решить проблему двумя способами. Первый – защитить свои компании на иранском рынке, а в перспективе создать альтернативную платёжную систему, позволяющую не появляться на радарх Министерства финансов США. Второй – дипломатически поддержать Иран и не допустить его отказа выполнять СВПД, даже несмотря на поведение США.

17 мая 2018 г. (через девять дней после решения Трампа о выходе из СВПД) европейцы заявили о возобновлении действия Блокирующего статута 1996 г. – решение было закреплено Европейским советом 7 августа 2018 г.⁹ Документ ограничивал действия зарубежных санкций на территории ЕС. Однако он мало повлиял на стратегии крупных европейских компаний. Такие крупные игроки, как Total, Siemens, Daimler, PSA Group или Maersk Line предпочли свернуть свою работу в Иране. Крупный европейский бизнес решил не рисковать. Цена потери американского рынка и возможные штрафы Министерства финансов США перевешивали потери вложений в Иран. Иными словами, глобальные европейские компании остались лояльны законам США, даже несмотря на политическую и правовую поддержку Брюсселя.

В Европе также раздавались голоса некоторых политиков о желательности создания собственной платёжной системы в интересах укрепления

Глобальные европейские компании остались лояльны законам США, даже несмотря на политическую и правовую поддержку Брюсселя

⁷ *Executive Order 13846 of August 6, 2018. Reimposing Certain Sanctions with Respect to Iran.* URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/08062018_iran_eo.pdf

⁸ *After the Deal: A New Iran Strategy. Remarks of Mike Pompeo, Secretary of State.* The Heritage Foundation, Washington DC, May 21, 2018. URL: <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/05/282301.htm>

⁹ *Updating Blocking Statute in Support of Iran Nuclear Deal Enter into Force.* August 6, 2018. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-4805_en.htm

европейского суверенитета и финансовой независимости. Об этом заявляли министр иностранных дел Германии Хайко Маас и министр экономики и финансов Франции Бруно Ле Мэр в августе 2018 г. В январе 2019 г. во Франции (при участии Германии и Великобритании) была зарегистрирована компания INSTEX SAS, предназначенная для обеспечения транзакций европейских компаний с Ираном в обход санкций США. Впрочем, пока судьба этой инициативы остаётся неясной. Под большим вопросом её одобрение другими членами ЕС. Также непонятна реальная функциональность INSTEX. В конечном итоге ничто не мешает американцам включить INSTEX в свой SDN-лист, сделав его «токсичным», или же оштрафовать компанию пропорционально объёму её сделок с Ираном.

Перспективы INSTEX становятся ещё более туманными на фоне дипломатических сложностей. После выхода США из СВПД Вашингтон оказался в дипломатической изоляции по иранскому вопросу. Впрочем, американцев это мало беспокоило, потому что выходом из сделки они ставили Иран перед сложным выбором. Либо возобновлять ядерную программу и оказываться под угрозой ещё более масштабных санкций (на этот раз с участием ЕС и ООН) или даже под угрозой военного удара. Либо продолжать сохранять безъядерный статус, но уже «на крючке» американских санкций. Ситуация стала накаляться после того, как США отменили исключения из своих ограничений на покупку иранской нефти, которые они сделали для восьми стран, включая Италию и Грецию. В мае 2019 г. Тегеран заявил о том, что откажется выполнять некоторые обязательства по СВПД. В ответ Вашингтон моментально ввёл новые жёсткие санкции против Ирана по стали и металлам¹⁰. А ЕС прохладно отреагировал на действия Тегерана. Теперь в изоляции может оказаться уже Иран.

Дипломатическое развитие ситуации вокруг СВПД с большой вероятностью серьёзно подрвёт европейские амбиции по созданию альтернативной платёжной системы. Если Иран вновь превратится в изгоя (как того хотелось бы американцам), то отпадёт повод, который породил саму дискуссию. Что касается штрафов против банков и компаний, то Брюссель, скорее всего, оставит эти риски на усмотрение самого бизнеса. Тем более что со стороны предпринимателей незаметна серьёзная активность по лоббированию таких альтернатив. По всей видимости, европейский бизнес комфортно чувствует себя в долларовой системе, а риски вторичных санкций не перевешивают выгод от системы и издержек по её трансформации. Кроме того, за пределами иранской проблемы нет ни одного направления санкционной политики, которое могло бы серьёзно стимулировать дискуссию о европейской финансовой альтернативе. Общность политических позиций США и ЕС будет поддерживать сложившийся статус-кво.

¹⁰ Executive Order of May 8. Imposing Sanctions with Respect to the Iron, Steel, Aluminum, and Copper Sectors of Iran. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/iran_eo_metals.pdf

Китайская альтернатива?

Китай является другой крупной экономикой. Его компании тоже подвергаются вторичным санкциям. Поэтому, когда речь заходит о возможных альтернативах доминированию США в мировых финансах, взгляды обращаются и на Китай. Впрочем, китайский случай имеет свою специфику. Прежде всего, КНР не является союзником США. Между Вашингтоном и Пекином нарастают трения. Идёт полномасштабная торговая война. Её значение пока вряд ли стоит переоценивать. Торговые войны между партнёрами – обычное дело. Но на экономические споры накладываются политические противоречия, американские опасения относительно растущей китайской мощи, особенно в области высоких технологий.

В настоящее время не существует отдельной программы санкций против Китая. КНР находилась под американскими санкциями после событий на площади Тяньаньмэнь в 1989 г. Но к началу 2000-х гг. большинство ограничений было снято на фоне быстро растущей торговли США и Китая. Остатки санкций сохранились в оборонной сфере, но Китай успешно компенсирует ограничения закупками в России.

Однако вторичные санкции против китайских компаний применяются достаточно регулярно, и они имеют свои отличия от «европейского кластера». Прежде всего, в качестве вторичных санкций против китайцев нередко используется включение в SDN. На сегодняшний день в нём 150 китайских компаний и физических лиц. Значительная доля попала в список за нарушение режима санкций против Северной Кореи и программы нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ), ряд случаев связан с Ираном и Сирией. В SDN можно найти и Департамент подготовки войск и снабжения Центрального военного совета КНР. Он является контрагентом России по покупке истребителей и систем противовоздушной обороны (ПВО) и попал в SDN за нарушение хорошо известного у нас Закона о противодействии противникам Америки посредством санкций (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act, CAATSA). В списке есть филиалы иностранных компаний, работающих в Китае. В их числе, например, «Белнефтехим», у которого работает офис в Пекине и который числится в программе санкций США против Белоруссии. Туда же американцами внесена и дочерняя компания российского

За пределами иранской проблемы нет ни одного направления санкционной политики, которое могло бы серьёзно стимулировать дискуссию о европейской финансовой альтернативе

«Внешэкономбанка» – VEB Asia Ltd. Она проходит по секторальным санкциям против России и числится в SSI-листе.

МИД КНР обычно холодно реагирует на включение китайских компаний и физических лиц в американские списки. Как и Россия, Китай считает односторонние ограничения Вашингтона в обход решений СБ ООН нелегитимными. Но ответные меры зачастую не предпринимает. Число китайских компаний в SDN-листе пока трудно назвать избыточным, а экономический ущерб в масштабе экономики КНР практически нулевой.

Похожая ситуация складывается и в отношении штрафов против китайских компаний, хотя в сравнении с европейцами здесь тоже есть интересные детали. За последние десять лет было оштрафовано лишь четыре китайские компании – это в десять раз меньше в сравнении с компаниями из ЕС. В отличие от европейцев среди них нет банков. Сравнительно безобидный случай в их числе – небольшой штраф против американского офиса гонконгской компании Tung Tai. За нарушение кубинских санкций компания заплатила всего \$43 тыс., и её случай был признан «не вопиющим». Однако три других кейса были оценены властями США как «вопиющие».

В 2019 г. под санкции попала американская компания Stanley Black & Decker, чья дочерняя компания в Китае (Jiangsu Guoqiang Tools Co.) реэкспортировала промышленные товары в Иран. Ситуация была типичной для санкций против зарубежных дочерних организаций американских фирм: компания добровольно раскрыла нарушение китайских коллег в Министерстве финансов США, получив существенную скидку на штраф (\$1,8 млн вместо максимально возможных по закону \$6,9 млн). В 2018 г. штраф в \$2,7 млн заплатила китайская нефтесервисная компания Yantai Jereh Oilfield Services Group за реэкспорт американских товаров в Иран. В данном случае компания была «поймана» на нарушениях и заплатила почти максимальный размер штрафа (\$2,77 млн при максимально допустимых \$3,08 млн).

Но самым громким разбирательством стало дело против китайской телекоммуникационной компании ZTE. В 2017 г. только Министерству финансов США она должна была заплатить более \$100 млн, тогда как штраф Министерству торговли США составил более \$1 млрд. По мнению американцев, ZTE в течение долгого времени намеренно и скрытно реэкспортировала товары с американскими компонентами в Иран, нарушая режим санкций. Особенно американцев задело то, что, уже будучи «пойманными» и согласившись прекратить поставки, ZTE продолжила свою работу в обход санкций. В итоге штраф Министерству финансов США был практически равен максимально возможной сумме (\$100,8 млн при максимальных \$106,1 млн). В настоящее время американцы выдвигают претензии также и к компании Huawei. В её случае дело из административной плоскости перешло в стадию

задержания в Канаде по запросу США финансового директора Huawei Technologies Ваньчжоу Мэн в декабре 2018 г. Претензии против Huawei вызвали непривычно высокий для подобных разбирательств политический резонанс.

Спецификой «китайского кластера» является его «товарная» направленность. Китайцев штрафуют в основном за реэкспорт американских товаров, тогда как среди европейцев основная доля выплат приходится на банки. Так же как европейские компании, китайские фирмы пошли на сотрудничество с американскими властями. Что касается банков Китая, то они проявляют большую осторожность и в целом лояльны американским санкционным законам. Это почувствовали на себе, в частности, российские компании: в сентябре 2018 г. Москва ставила вопрос о барьерах для россиян при осуществлении операций в китайских банках. По всей видимости, китайцы хорошо изучили опыт американских штрафов против банков и не горят желанием идти на риск даже тогда, когда имеют дело с неподсанкционными компаниями.

Впрочем, изменить подходы КНР могут сами американцы. Если в Пекине поймут, что санкции намеренно используются американскими властями непосредственно для сдерживания глобальных амбиций китайских фирм (особенно в сфере высоких технологий), власти КНР пойдут на ответные меры. Ситуацию может усугубить и общее ухудшение политических отношений Вашингтона и Пекина. Особенно если США запустят против Китая полномасштабные санкции. Пока такой вариант маловероятен, но исключать его в будущем нельзя. В любом случае китайская альтернатива американскому доминированию в мировых финансах пока представляется отдалённой перспективой.

Использование Вашингтоном своего лидерства в мировых финансах в политических целях давно вызывает ропот за пределами США. В современном мире существует как минимум два крупных экономических центра, чья мощь могла бы быть использована для создания альтернативных систем расчётов с целью защититься от американских санкций. Наибольшие возможности есть у Европейского Союза, который обладает развитой экономикой, собственной валютой и глобальными торгово-экономическими связями. Европейские компании заметно чаще остальных иностранцев попадают под штрафы за нарушение американских санкционных программ. Причём именно на них приходятся самые крупные выплаты.

Китайцев штрафуют в основном за реэкспорт американских товаров, тогда как среди европейцев основная доля выплат приходится на банки

Односторонний выход США из иранской ядерной сделки остро поставил вопрос о защитных мерах со стороны ЕС. Однако Брюссель пока не готов к созданию полноценных глобальных механизмов для защиты от санкций. Европейские компании предпочитают сохранять лояльность американским законам и с их стороны вряд ли будет консолидированный запрос на суверенную финансовую политику ЕС. Трансформации мировой финансовой системы для бизнеса чреваты неопределённостью, рисками и издержками. Поэтому давление «снизу» на европейские власти сильным не будет. На политическом уровне у ЕС также пока мало мотивов для серьёзных инициатив. Возможное возвращение Ирана к ядерной программе снимет вопрос о необходимости инструмента для обеспечения транзакций европейских компаний со страной. Тем более что многие крупные фирмы уже покинули Иран. Кроме того, ЕС остаётся союзником США. Его политика санкций в целом созвучна политике Вашингтона, хотя и может отличаться по степени интенсивности и охвату принимаемых ограничений. ЕС не пойдёт на создание структур и механизмов, которые противостояли бы Америке.

В ближайшей перспективе серьёзных мотивов создавать глобальные альтернативы нет и у Пекина. Ущерб от вторичных санкций пока невелик. Китайский бизнес также не горит желанием политизировать свои разбирательства с американскими властями. Однако мотивы могут появиться у КНР в будущем. Особенно если конкуренция между Китаем и США будет нарастать. Вашингтон может дополнить торговую войну политикой санкций в интересах сдерживания технологического развития КНР. В этом случае Китай может пойти на масштабные ответные меры. Тем не менее, такой сценарий не является заранее определённым, и он вряд ли будет реализован в перспективе ближайших нескольких лет.

Отсутствие претендентов на изменение мировой финансовой системы в настоящее время цементирует превосходство США. Военно-политическая многополярность современного мира сочетается с его однополярностью в отношении применения инструментов экономической власти и принуждения. Впрочем, американская мощь и здесь не является абсолютной. Страны под санкциями будут находить ниши для развития своих связей с внешним миром. Парадоксальным образом влияние санкций может быть ограничено и тесной интеграцией страны-цели в мировую экономику. У крупных экономик, интегрированных в мировое хозяйство, подобных российской, остаются возможности по адаптации к режимам санкций даже в существующих условиях. В руках у США сохраняется мощный инструмент нанесения ущерба странам-целям и нарушителям санкций. Однако конвертация подобной мощи в решение политических задач и изменение политического курса стран-целей остаётся под большим вопросом.

 ValdaiClubRu
 ValdaiClubRu
 t.me/valdaiclub
 ValdaiClub
 valdaiclubcom
valdai@valdaiclub.com



СОВЕТ ПО ВНЕШНЕЙ И ОБОРОННОЙ ПОЛИТИКЕ



Российский совет
по международным
делам



МГИМО
УНИВЕРСИТЕТ



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ