

Доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай»



Азия под огнём санкций США

Иван Тимофеев

ru.valdaiclub.com
[#valdaiclub](https://twitter.com/valdaiclub)

Ноябрь 2019

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

ISBN 978-5-6043044-5-7



© 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, кандидат политических наук

Содержание

- 3 Введение
- 5 О каких санкциях идёт речь?
- 8 КНДР — основная цель?
- 13 Иранская ядерная проблема: отголоски в американо-китайских отношениях
- 18 Американо-китайский конфликт?

Введение

На протяжении долгого времени азиатский регион занимал особое место в международной политике санкций. Основной массив ограничительных мер был направлен против КНДР. По вопросу северокорейской ракетно-ядерной программы международное сообщество в лице Совета Безопасности ООН (СБ) достигло редкого консенсуса. Между членами СБ сохранялись разногласия в отношении степени давления на Пхеньян. Они компенсировали противоречия собственными односторонними санкциями, достраивая по своему усмотрению режим ограничений СБ. США выступили наиболее активным инициатором односторонних санкций против КНДР. Вплоть до недавнего времени именно Северная Корея была основной целью ограничений со стороны крупных региональных игроков. Однако в последние несколько лет ситуация стала существенно меняться.

Во-первых, с целью принуждения остальных стран соблюдать введённые ограничения американские власти стали вводить вторичные санкции против зарубежных граждан и компаний за сотрудничество с КНДР. В «чёрные списки» Департамента казначейства США попали фирмы из России, Китая и ряда других стран. Хотя ущерб от вторичных санкций был минимальным, сам факт их использования против компаний, находящихся в зарубежной юрисдикции, вызвал критику Москвы и Пекина. Использование вторичных санкций в целом становится всё более распространённой практикой в руках американских властей. Риски вторичных санкций связаны как с режимом ограничений против КНДР, так и с другими направлениями политики санкций, например, с иранским.

Во-вторых, растущая конкуренция США и КНР делает Пекин потенциальной мишенью санкций США. В конце 1980-х гг. против Китая был введён масштабный пакет ограничений со стороны США и европейских стран. Однако к началу 2000-х гг. большая их часть была отменена в силу быстро растущих экономических связей. Пока санкции против КНР находятся лишь в зачаточном состоянии. Штрафы Департамента казначейства США против китайской телекоммуникационной компании ZTE и дело против Huawei приобрели серьёзную политическую окраску, однако до недавнего времени не выходили за пределы вторичных санкций — обе компании пострадали за предполагаемые связи с Ираном в нарушение режима санкций США против этой страны. Тем не менее, ограничения против китайских телекоммуникационных гигантов совпадают

с растущей технологической конкуренцией США и КНР. Возникают условия, при которых санкции могут быть использованы в качестве инструмента технологического сдерживания. Против Китая также были применены санкции за сотрудничество с Россией в области военно-промышленного комплекса (ВПК). Данная практика в дальнейшем может быть продолжена.

В-третьих, сам Китай в перспективе может пойти на встречные ограничительные меры. Вплоть до настоящего времени Пекин предпочитал воздерживаться от использования санкций. Ограничения вводились скорее неформально, что, впрочем, также давало политические результаты. Вместе с тем рост экономической мощи КНР, а также обострение политических противоречий в регионе вполне способны поменять подход Пекина в сторону более жёсткой и при том более открытой политики экономических ограничений.

В-четвёртых, в политику односторонних санкций в силу разных причин вовлекаются другие страны региона. Так, Япония долгое время оставалась крупным торговым партнёром Ирана, несмотря на санкции США. Возобновление Вашингтоном односторонних ограничений против Тегерана и упразднение исключений для Японии и других американских партнёров поставило Токио в более жёсткие рамки. То же можно сказать и об Индии, которая также лишилась исключений по иранской нефти и вполне может оказаться под прицелом американских санкций за оборонное сотрудничество с Россией.

Наконец, в-пятых, крупные региональные игроки начинают задумываться о страховочных механизмах на случай «вепонизации» (weaponization) американского доллара и использования уникального положения США в мировой финансовой системе для достижения политических целей. Сама дискуссия, не говоря о практических мерах, также пока находится в зачаточном состоянии. То же можно сказать и о Европе, где вопрос о финансовом суверенитете обострился на фоне выхода США из ядерной сделки с Ираном и крупных штрафов Департамента казначейства США против европейских компаний. В настоящее время речь скорее идёт о тактических мерах. Однако в будущем вопрос может стать более актуальным, особенно в случае роста политической конкуренции между США и КНР.

Возникает вопрос: являются ли данные изменения признаком фундаментальных сдвигов в региональных делах или же речь идёт о конъюнктурных флуктуациях, не имеющих стратегического значения? Приведёт ли политика санкций США к необратимым политическим последствиям или же национальные правительства и компании

будут соблюдать лояльность американским требованиям? Будут ли санкции способствовать системным мерам по защите финансового суверенитета или правительства и бизнес стран региона предпочтут работать в привычной среде, в которой США занимают лидерскую роль? Мы попробуем ответить на данные вопросы в контексте обозначенных изменений.

О каких санкциях идёт речь?

Понятие санкций объединяет достаточно широкий круг ограничительных мер и требует чётких концептуальных рамок. Прежде всего, экономические санкции отличаются от торговых войн. Применительно к азиатскому региону эти два понятия часто смешиваются, особенно когда речь заходит об отношениях США и КНР. На деле они отличаются как по целям, так и по методам. Торговые войны направлены на достижение экономических преимуществ для национальных производителей. Основным средством торговых войн является регулирование тарифов. Страны могут сохранять партнёрские и даже союзные отношения, при этом ведя масштабные торговые войны. Санкции, напротив, преследуют в основном политические цели. Страна-инициатор пытается добиться от страны-цели конкретных политических уступок или смены политического курса. Соответственно отличаются и методы. В арсенале санкций — запреты на определённые категории импорта и экспорта, трансфера технологий, финансовых операций, инвестиций, кредитования и другие. Торговые войны и санкции имеют под собой разную правовую базу на уровне национальных законодательств. То же можно говорить и о чисто бюрократическом процессе: за санкции, как правило, отвечают отдельные ведомства.

Существует несколько типов ограничительных мер. К первому типу относятся санкции, которые вводятся Советом Безопасности ООН на основе статьи 41, главы VII Устава ООН. Строго говоря, именно такие санкции обладают наиболее полной международно-правовой легитимностью, так как вводятся от лица международного сообщества в соответствии с теми нормами, которые разделяются всеми его членами. Тем не менее, большая часть ограничительных мер принадлежит

к другому типу – односторонним санкциям. Такие меры вводятся отдельной страной, группой стран или международной организацией на основе национального законодательства и без одобрения со стороны СБ ООН. Наибольшее число таких мер за последнее столетие ввели США, которые использовали санкции чаще, чем все остальные страны и международные организации вместе взятые¹. Подобная закономерность не случайна. Санкции зачастую вводят экономически развитые страны, обладающие значительным экономическим превосходством над странами-целями.

У популярности односторонних мер есть и другие причины. В случае ООН решение о введении ограничений должно приниматься Советом Безопасности на основе консенсуса. Принятие резолюций может затягиваться или откладываться, а итоговые формулировки нередко носят компромиссный и «округлый» характер. Напротив, отдельное государство способно ввести санкции оперативно, а предусмотренные меры могут быть крайне жёсткими. Скорость принятия решений по санкциям в ООН и, например, в аппарате президента США отличается в разы. Подобные отличия становятся ещё более явными в процессе имплементации решения. За последние два десятилетия в ООН была проделана огромная работа по совершенствованию механизмов исполнения решений о санкциях². Однако организация испытывает дефицит финансовых и человеческих ресурсов. Различные программы ограничительных мер существенно отличаются по уровню обеспечения ресурсами и кадрами. Ещё больше сложностей возникает на уровне отчётности отдельных стран об исполнении решений ООН. Качество отчётов существенно варьируется, а их предоставление в ряде случаев серьёзно затягивается. Подобных проблем не возникает у национальных государств, особенно если речь идёт о сверхдержаве. США на сегодняшний день обладают наиболее подготовленным межведомственным аппаратом исполнения санкций. Он прекрасно обеспечивается финансами, кадрами, информацией и другими важными ресурсами.

¹ Hufbauer G., Schott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered, Third Edition. Peterson Institute for International Economics, 2009. P. 89.*

² См., например, Biersteker T., Eckert S., Tourinho, M. *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Actions. Cambridge University Press, 2016.*

Односторонние меры также можно разделить на несколько типов. Прежде всего, следует отличать всеобъемлющие и точечные или «умные санкции». Всеобъемлющие ограничения используются сегодня достаточно редко – они вызывают серьёзные социальные последствия, тогда как их влияние на политический курс страны-цели не гарантировано. Гораздо чаще сегодня используются точечные санкции, направленные на тех или иных представителей политических элит или же важные для страны-цели сектора экономики.

Другая важная классификация включает деление санкций на первичные и вторичные. Первичные ограничения зачастую подразумевают внесение тех или иных физических или юридических лиц в санкционные списки на основании политических решений руководства страны-инициатора, его парламента или профильного ведомства. Право США и ЕС подразумевает частичный или же полный запрет на экономические транзакции с фигурантами списков. Запрет распространяется на граждан страны-инициатора и на организации, работающие в его юрисдикции.

Под вторичными санкциями понимаются в узком смысле экстерриториальные ограничения против зарубежных лиц или организаций, уличённых в нарушении санкционных режимов. В широком смысле их можно назвать «санкциями за нарушение санкций» против любой компании или физического лица. Такие меры в основном используют США. В силу высокой роли доллара в мировой финансовой системе американские власти обладают большими возможностями по отслеживанию транзакций по всему миру. Вторичные санкции часто применяются за использование американской финансовой системы (сюда может попасть любая долларовая транзакция) в отношениях с подсанкционными лицами или организациями. Однако решение о вторичных санкциях может приниматься и по другим случаям, в том числе установленным разведкой. К ним, например, относится перегрузка запрещённых к ввозу или вывозу товаров в открытом море или поставка подобных товаров через третьи страны и компании.

Страны могут сохранять партнёрские и даже союзные отношения, при этом ведя масштабные торговые войны

Сами вторичные санкции также могут подразумевать разные инструменты. Во-первых, речь идёт о включении компании или лица-нарушителя уже существующего режима ограничений в санкционные списки. То есть нарушитель санкций уравнивается в своём статусе с целями первичных санкций. Это радикальная мера, направленная на полное исключение нарушителя из международной финансовой системы, существенное ограничение его операций на международной арене. Зачастую такие компании уже не способны вести нормальную международную деятельность. Они остаются заточенными под работу со страной, находящейся под санкциями. Более гибкая мера – использование штрафов против нарушителей. Штраф наносит ущерб компании, но не исключает её из международной деятельности. Такие меры отличаются высокой эффективностью и используются как против крупных глобальных компаний, так и против небольших фирм. Независимо от размера, попавшие под штрафы компании не идут в будущем на новые нарушения³.

КНДР — основная цель?

Применение санкций в Азиатско-Тихоокеанском регионе долгое время было связано с КНДР. Международное сообщество в лице СБ ООН, а также отдельные крупные страны пытались использовать ограничительные меры для принуждения руководства Северной Кореи к отказу от своей ракетно-ядерной программы. В историю санкций случай КНДР войдёт как один из наиболее парадоксальных. Против Пхеньяна был использован самый мощный арсенал давления. Сформировалась широкая международная коалиция, добившаяся беспрецедентной изоляции КНДР. И всё же Пхеньян сумел реализовать как ракетную, так и ядерную программы, а экономика и политическая система выдержали давление.

После окончания холодной войны перед Северной Кореей остро встал вопрос о долгосрочных гарантиях безопасности. Однако ракетно-ядерные амбиции КНДР были неприемлемы для всех ключевых региональных игроков. Они подрывали режим нераспространения,

³ См.: Timofeev I. *Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // Russia in Global Affairs. 2019. Vol. 17. No 3. July–September. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/number/Rethinking-Sanctions-Efficiency-20213>*

а также значительно увеличивали возможные потери и издержки в случае реального вооружённого конфликта. Попытки многосторонних переговоров в рамках «шестёрки» закончились неудачей. Пхеньян решился на повышение ставок и с 2006 г. запустил серию ракетных и ядерных испытаний. Несмотря на разногласия в процессе многосторонних переговоров, противодействие северокорейским испытаниям стало предметом консенсуса международного сообщества, а санкции – ключевым инструментом сдерживания ракетно-ядерной программы. В истории санкционных программ ООН северокорейский трек превратился в один из наиболее масштабных по числу принятых резолюций, задействованных кадровых и финансовых ресурсов.

Нарращивание санкций против КНДР шло параллельно проведению Северной Кореей ракетных и ядерных испытаний. Всего начиная с 2006 г. было принято десять резолюций. Каждый новый виток испытаний вёл к нарастанию санкций. Так, в 2006 г. речь шла о запрете поставок вооружений, любых товаров по ракетно-ядерной тематике и предметов роскоши. Вводились финансовые санкции против организаций, причастных к ракетно-ядерной программе (резолюция СБ ООН 1718). В мае 2009 г. после новых испытаний к ним добавились дополнительные финансовые ограничения и досмотр торговых судов (резолюция 1874). В 2012–2013 г. вводятся персональные санкции против отдельных лиц и организаций, в большей степени ужесточаются финансовые меры и ограничения деятельности дипломатических представительств КНДР по обходу санкций (резолюции 2087 и 2094). В 2016 г. после очередных испытаний и заявлений о создании водородной бомбы все упомянутые меры ещё больше ужесточаются и к ним добавляются ограничения на важные для Северной Кореи статьи экспорта: уголь, руду, сталь, редкоземельные металлы (резолюции 2270 и 2321). Наконец, в 2017 г. принимается сразу четыре резолюции (2356, 2371, 2375, 2397). Вводился запрет на приём трудовых мигрантов из КНДР и существенно расширялись ограничения на экспорт и импорт, а также финансовые и иные рестрикции. Параллельно ряд государств ввёл свои односторонние ограничения. Среди них – Южная Корея, Япония, ЕС и Австралия. Наиболее жёсткие и нюансированные односторонние меры предприняли США, закрепив их как серией указов президента (13466, 13551, 13570, 13687, 13722, 13810), так и законами, принятыми Конгрессом (PL 114-122 в 2016 г. и хорошо известный в России PL 115-44 в 2017 г.).

Введение односторонних мер параллельно с резолюциями СБ ООН – распространённая практика. Зачастую к ней прибегают США и их союзники, в отличие от КНР и России, которые обычно за рамки решений СБ ООН не выходят. Однако сосуществование санкций ООН и односторонних ограничений породило специфическую проблему. Односторонние санкции США носят экстерриториальный характер, то есть Вашингтон применяет их как против своих граждан, так и против иностранцев. Возникла ситуация, когда под такие ограничения стали попадать физические и юридические лица из России и КНР, которых американские власти подозревали в нарушении режима санкций. То есть односторонние меры создали потенциально конфликтную ситуацию внутри СБ ООН. Пока вряд ли можно говорить о масштабном ущербе от таких действий, однако они постепенно приобретают систематический характер. Впрочем, применяя односторонние вторичные санкции, американцы исходили как из собственных норм, так и из режимов санкций ООН⁴.

Можно выделить несколько заметных эпизодов вторичных санкций США против КНР и России по северокорейским ограничениям. Например, в сентябре 2016 г. в американский список особо обозначенных лиц (Specially Designated Nationals List, SDN-лист) попала китайская промышленная компания Dandong Hongxiang Industrial Development и четверо её топ-менеджеров⁵. Компания находится в г. Даньдун (провинция Ляонин) вблизи границы с КНДР. Три компании из Даньдуна, специализирующиеся на торговле металлами и сырьём, попали в SDN-лист в августе 2017 г. Вместе с ними там появилось ещё семь компаний из КНР, Сингапура, Намибии, а также российская фирма «Гефест-М». По тому же списку прошли и шесть физических лиц, включая четырёх россиян. Незадолго до того, в июне 2017 г., американцы включили в санкционные списки ещё три российские компании (Независимая нефтегазовая компания, Ardis-Bearings, «ННК

⁴ Обновленные рекомендации в отношении противодействия незаконной

практике морских перевозок, применяемой Северной Кореей, 21 марта 2019 г. Госдепартамент США, Министерство финансов США, Береговая охрана США. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/dprk_vessel_advisory_russian_04052019.pdf

⁵ Non-proliferation Designations. Specially Designated Nationals List Update. 2016. September 26. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20160926.aspx>

Приморнефтепродукт») и одного российского гражданина⁶. В ноябре 2017 г. SDN-лист пополнился ещё четырьмя компаниями из Даньдуня⁷. История повторилась и в августе 2018 г. В американский список попала китайская Dandong Zhongsheng Industry and Trade и российский банк «Агросоюз»⁸. Спустя несколько дней – российская ООО «Профинет», китайская Dalian Sun Moon Star International Logistics Trading и компания из Сингапура. В том же месяце – ещё ряд российских логистических компаний и принадлежащие им суда. В числе компаний – Gudzon Shipping, PML и Vela-Marine⁹. Основное число нарушений, по мнению американцев, связано с доставкой и торговлей запрещёнными товарами: углём, нефтепродуктами, металлами, морепродуктами и другими. Причём в некоторых случаях речь идёт о перевалке грузов прямо в море с судна на судно.

Китайские и российские дипломаты выражали протест американцам на включение компаний и физических лиц в чёрные списки. Однако ни один из эпизодов не привёл к сколько-нибудь значимому политическому кризису. Строго говоря, масштабы вторичных санкций США против китайских и российских компаний довольно скромны. В настоящее время в санкционных списках Департамента казначейства США числится всего лишь 94 компании из КНР. Часть из них является представительскими зарубежными компаниями, которые находятся под американскими санкциями по другим темам. К ним относится, например, российский Внешэкономбанк Азия, на который распространяются секторальные санкции по украинскому пакету. Или китайское представительство белорусского «Белнефтехима», который числится в списках по санкциям против Белоруссии. За некоторым исключением данные компании трудно назвать крупными или системообразующими. По северокорейским

⁶ North Korea Designations and Updates; Non-proliferation Designations and Updates; Democratic Republic of the Congo Designations; Counter Terrorism Removals. 2017. June 1. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20170601.aspx>

⁷ North Korea Designations; Counter Terrorism Designation Removal. 2017. November 21. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20171121.aspx>

⁸ North Korea Designations; Non-proliferation Designation. 2018. August 3. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180803.aspx>

⁹ Cyber-related Designations; North Korea Designations. 2018. August 21. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20180821.aspx>

санкциям проходит 32 компании. Ещё семь – по тематике нераспространения, которая зачастую связана с КНДР. В масштабе китайской экономики данные компании практически незаметны. Что касается китайских физических лиц, то их насчитывается в американских списках лишь 74 человека, из которых 34 проходит по северокорейской теме, а 13 – по нераспространению.

Если говорить о россиянах, то их в санкционных списках США значительно больше – 408 юридических и 122 физических лица. Но подавляющая часть из них внесена в списки по украинской или сирийской проблеме, а также по вопросам кибербезопасности, предполагаемого вмешательства в выборы или нарушений прав человека. По северокорейской тематике в списке присутствует лишь 11 организаций и 11 физических лиц. Важно учитывать и то, что, используя санкции по Северной Корее, США применяли ограничения не только против китайцев и россиян. То есть Вашингтон здесь трудно обвинить в национальной предвзятости.

Что касается применения штрафов против компаний за нарушение режимов санкций США, то здесь Северная Корея представлена ещё в меньшей степени. За последние десять лет ни одна российская или китайская компания не подверглась штрафам за нарушение режима санкций против КНДР. Зато под действие штрафов попали две американские фирмы. Компания Navigators Insurance в 2015 г. заплатила штраф в размере \$271,8 тыс. за страхование судов, внесённых в санкционные списки по северокорейской программе, а также страховые сделки, имеющие отношение к Ирану, Кубе и Судану¹⁰. Совсем курьёзный случай произошёл в январе 2019 г. с американской компанией из бьюти-индустрии E.L.F. Cosmetics. Компания закупила у двух китайских фирм партию косметики по уходу за ресницами. А те, в свою очередь, получили их у поставщиков в КНДР. Незадачливая фирма добровольно раскрыла нарушение и заплатила штраф в размере \$996 тыс.¹¹

¹⁰ *Navigators Insurance Company Settles Potential Liability for Apparent Violations of Multiple Sanctions Programs. 2015. August 6. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20150806_navigators.pdf*

¹¹ *E.l.f. Cosmetics, Inc. Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the North Korea Sanctions Regulations. 2019. January 31. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20190131_elf.pdf*

Иными словами, вторичные санкции США по северокорейскому пакету пока не привели к сколько-нибудь серьёзному обострению отношений с КНР, Россией или какой-либо иной страной. Однако подобная ситуация не исключена в будущем. Основания даёт опыт вторичных санкций против Ирана, который отразился на американо-китайских отношениях гораздо сильнее.

Иранская ядерная проблема: отголоски в американо- китайских отношениях

Санкции против Ирана вполне сопоставимы с ограничениями против Северной Кореи. С целью сдерживания ядерной программы СБ ООН также был принят целый ряд резолюций. Начиная с 2006 г. интенсивность санкций нарастала по мере того, как Иран продвигался вперёд в своих ядерных разработках. Первая резолюция (1696) носила предупредительный характер, однако уже в следующей резолюции (1737) появились запреты на поставки материалов, пригодных для использования в ядерной программе. В 2007 г. число ограничений расширяется резолюцией 1747. Санкции используются как против лиц и организаций, задействованных в ядерной программе, так и против Корпуса стражей Исламской революции. Введены рестрикции на оружейные поставки в Иран, а также финансовые санкции в виде призыва международным институтам воздержаться от кредитования Ирана. В 2008 г. под ограничения попадают иранские банки, работающие за рубежом, вводится мера по досмотру судов и самолётов в случае подозрения в причастности к ядерной программе (резолюция 1803). Наконец, в 2010 г. на фоне очередных достижений Тегерана в обогащении урана финансовые, торговые и транспортные ограничения ужесточаются значительно сильнее (резолюция 1929). В резолюции также указывалась взаимосвязь между доходами от торговли нефтью и развитием ядерной программы. И хотя резолюция не ввела ограничения на импорт иранской нефти, данный пункт был широко использован отдельными странами в своих односторонних ограничительных мерах.

Как и в северокорейском случае, США проявили наибольшую активность в применении односторонних мер. Вашингтон активно вводил санкции сразу после Исламской революции 1979 г. Американцы первыми начали кампанию по сдерживанию ядерных проектов Ирана посредством санкций ещё в 1995 г. Европейские и азиатские союзники США неохотно присоединялись к санкциям Вашингтона, а подчас и открыто саботировали их. Поэтому интернационализация санкций в СБ ООН стала большим подспорьем для американской дипломатии. Исполнительную власть поддержал Конгресс, приняв за 20 лет целую серию законов по Ирану (PL 104-172 2006 г., PL 111-195 2010 г., PL 112-158 2012 г., PL 112-239 2013 г., PL 114-17 и PL 115-44 2017 г.) и большое число указов президента. Причём санкции касались как ядерной программы, так и ракетных проектов, прав человека, подозрений в поддержке терроризма и т.п. Они были значительно более жёсткими в сравнении с резолюциями ООН. Речь шла о запрете на инвестиции в нефтегазовый сектор, поставках топлива, а затем и импорте сырой нефти из Ирана.

При этом американцы предпринимали активные и вполне успешные усилия по интернационализации своих санкций. С пакетом своих односторонних мер выступил ЕС, а целый ряд стран принял требования США по лимиту закупок иранской нефти, финансовым и другим ограничениям (например, Индия и Япония). Данные меры нанесли серьёзный ущерб иранцам, став одним из факторов заключения Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) в 2015 г. и принятия резолюции СБ ООН 2231. Однако в 2018 г. американцы в одностороннем порядке вышли из СВПД, при этом сохранив экстерриториальный характер своих санкций. Иными словами, если в случае КНДР односторонние меры США сосуществуют с режимом санкций ООН, то в случае Ирана масштабные односторонние и при этом экстерриториальные санкции применяются американцами фактически в одиночку. При этом объём и политические последствия вторичных санкций США в отношении Ирана значительно сильнее в сравнении с санкциями по КНДР.

За последние десять лет режим санкций США против Ирана нарушался значительно чаще в сравнении с другими режимами. Из 312 нарушений, по которым Департамент казначейства США применял

штрафные меры, 107 приходится на Иран. Тогда как на Кубу – 67, Судан – 58, программу по противодействию распространения оружия массового уничтожения (ОМУ) – 16, Бирму – 15, программу по противодействию наркобизнесу – 14, а на остальные программы – не более десяти на каждую. В числе основных нарушителей были американские и европейские компании. Причём европейцы заплатили 83% всех штрафов.

На их фоне китайцы смотрелись вполне скромно. Можно говорить лишь о нескольких расследованиях, которые были завершены за период 2009–2019 гг. или ведутся в настоящее время¹². Два из них можно считать сравнительно мелкими. В 2018 г. под штраф Департамента казначейства США попала китайская компания Yantai Jereh Oilfield Group за поставки оборудования для нефтяной отрасли Ирана. Случай был признан «вопиющим» (egregious), то есть имел целый рядотягчающих обстоятельств, включая попытки менеджмента скрыть несоблюдение санкций, систематический характер нарушений, преднамеренность действий компании и т.п. В итоге предприятие согласилось выплатить штраф в \$2,7 млн, получив лишь небольшую скидку за сотрудничество с американцами в период расследования¹³. Другой случай произошёл с китайским филиалом американской фирмы Stanley Black & Decker. Китайская «дочка» поставляла в Иран промышленное оборудование без ведома материнской компании в США. Штаб-квартира в США сама узнала о нарушениях и добровольно сообщила о них американским властям. Штраф был относительно мягким в сравнении с объёмом сделок и составил \$1,8 млн¹⁴. Данные случаи не вызвали политического резонанса.

Объём и политические последствия вторичных санкций США в отношении Ирана значительно сильнее в сравнении с санкциями по КНДР

¹² Timofeev I. *Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business // Russia in Global Affairs. 2019. Vol. 17. No 3. July–September. URL: <https://eng.globalaffairs.ru/number/Rethinking-Sanctions-Efficiency-20213>*

¹³ Yantai Jereh Oilfield Services Group Co., Ltd. *Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the Iranian Transactions and Sanctions Regulations. 2018. December 12. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20181212_jereh.pdf*

¹⁴ Stanley Black & Decker, Inc. *Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the Iranian Transactions and Sanctions Regulations Committed by its Chinese-Based Subsidiary Jiangsu Guoqiang Tools Co. Ltd. 2019. March 27. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20190327_decker.pdf*

Куда как более громкими стали дела телекоммуникационных компаний ZTE и Huawei. Расследование против ZTE было открыто за поставки в Иран оборудования, в котором содержались американские компоненты. Поэтому разбирательство велось как по линии Департамента казначейства, так и по линии министерства торговли США. Случай был признан американцами «вопиющим» с учётом множества отягчающих обстоятельств. Действия ZTE по обходу санкций США были определены как заранее спланированные. Ситуацию усугубляли повторяющиеся попытки менеджмента скрыть нарушения. Причём происходило это, по версии американцев, даже после того, как власти США начали свои расследования¹⁵. В конечном итоге компания пошла на сотрудничество с Департаментом казначейства и министерством торговли, приняв их условия и заплатив огромные штрафы. К 2018 г. общая сумма всех штрафов составила \$2,29 млрд¹⁶.

Однако более серьёзный политический кризис вызвало дело Huawei. Оно до сих пор не завершено, но уже привело к целому ряду серьёзных последствий. Власти США обвинили китайскую компанию в поставках Ирану оборудования, в котором содержались американские компоненты. Таким образом, дело сразу перешло в ведение Департамента казначейства и министерства торговли. К нему также подключилось и министерство юстиции. Вовлечение в расследование сразу нескольких регуляторов встречается нечасто и говорит о серьёзности предполагаемых нарушений. В декабре 2018 г. в Канаде по запросу США была задержана финансовый директор Huawei Мэн Ваньчжоу. Американские власти предъявили ей обвинение в финансовых махинациях, связанных с обходом санкций в отношении Ирана. А 15 мая Huawei была внесена в «чёрные списки» министерства торговли «по соображениям национальной безопасности». Фактически речь шла о существенных ограничениях на взаимодействие Huawei с американскими компаниями. Для китайского гиганта это означало серьёзные проблемы в силу тесных технологических связей с американцами.

¹⁵ Zhongxing Telecommunications Equipment Corporation Settles Potential Civil Liability for Apparent Violations of the Iranian Transactions and Sanctions Regulations. 2017. March 7. Office of Foreign Assets Control. US Department of the Treasury. URL: https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/CivPen/Documents/20170307_zte.pdf

¹⁶ Secretary Ross Announces \$1.4 Billion ZTE Settlement; ZTE Board, Management Changes and Strictest BIS Compliance Requirements Ever. US Department of Commerce. 2018. June 7. URL: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2018/06/secretary-ross-announces-14-billion-zte-settlement-zte-board-management>

Впрочем, и для американского бизнеса ограничения против Huawei несли серьёзные убытки. Уже 20 мая министерство торговли США выпустило временную генеральную лицензию, делающую исключения из новых правил. Но теперь Huawei оказывалась в подвешенном состоянии, так как лицензия должна продлеваться каждые 90 дней и может быть отозвана в любой момент. Параллельно против компании были выдвинуты обвинения в промышленном шпионаже. На этом фоне президент США Дональд Трамп подписал исполнительный указ «О защите информации, коммуникационных технологий и цепей поставок услуг»¹⁷. Указ вводил чрезвычайное положение в связи с риском враждебных действий противников США в информационной сфере. Китай прямо не упоминался в тексте, но читался между строк. Таким образом, дело Huawei дало формальный старт более масштабным действиям США, которые чреватые санкциями в информационном секторе как против КНР, так и против других стран, включая Россию.

Пекин весьма жёстко отреагировал на действия американцев и канадцев, в том числе задержав двух граждан Канады. Вместе с тем сама компания Huawei избегала излишней политизации вопроса, что в целом свойственно бизнесу, попадающему под санкции. В настоящее время расследование против компании ещё не завершено. По всей видимости, Huawei будет вести дело к урегулированию претензий американцев. Скорее всего, ей придётся заплатить крупные штрафы. Но это худшее из зол, так как позволяет остаться на рынке и продолжать необходимое сотрудничество с американскими фирмами.

В то же время дело Huawei стало рубежным. В США китайские компании стали восприниматься в качестве угрозы. В самом Китае действия американцев расценили как попытку использовать санкции для подрыва технологического развития страны. Тем более что США предпринимают активные усилия, чтобы проекты китайских компаний в области технологий 5G были запрещены за рубежом. Ключевым выводом, по всей вероятности, станет неотвратимый курс КНР на собственную технологическую автономию, хотя в среднесрочной перспективе китайским компаниям придётся идти на условия властей США. Тактически американцы

¹⁷ Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain. 2019. May 15. The White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-securing-information-communications-technology-services-supply-chain/>

смогут навязать китайским фирмам свою волю. Стратегически КНР будет стремиться к автономии, что приведёт к потере американцами китайского рынка со всеми вытекающими последствиями для бизнеса.

Ещё одно рубежное дело — внесение в SDN-лист китайской судоходной компании China Ocean Shipping Company (COSCO). Её подозревают в перевозке иранской нефти в обход санкций США. Случай COSCO трудно назвать рядовым. Американцы использовали радикальную меру, фактически исключив COSCO из международных транзакций. Теперь компания столкнётся с серьёзными проблемами с долларовыми платежами, обслуживанием в портах, страхованием и т.п. Санкции повлияли и на партнёров COSCO. Реакция властей КНР вновь оказалась весьма сдержанной. Однако за видимым спокойствием вполне могут скрываться грозные тучи стратегического противостояния с США.

Американо-китайский конфликт?

Санкции США против КНР часто рассматриваются в тесной связи с торговой войной. На деле — это разные процессы с отличающимися целями, средствами, нормами и даже ответственными лицами. Санкции значительно ближе к политическим вопросам, хотя в их основе и лежат экономические ограничения. И если торговые войны вполне могут вестись между партнёрами, то эскалация санкций — признак более фундаментальных проблем в отношениях. Особенно если санкции перерастают из эпизодических мер в стратегический курс.

Переходу санкций против КНР в стратегическое русло может способствовать несколько факторов. Первый — сама история применения ограничений против Китая. Пекин находился под жёсткими санкциями начиная с 1947 г., хотя с конца 1960-х гг. они постепенно смягчались. После событий на площади Тяньаньмэнь США и Европейское сообщество вновь усилили давление (закон PL 101-246 1990 и Мадридская декларация Европейского совета 1989 г.). В течение

1990-х гг. ограничения постепенно сходили на нет под влиянием быстрого усиления экономической взаимозависимости и успешной лоббистской деятельности как китайских бизнесменов, так и американских партнёров. К 2000 г. сохранился лишь небольшой набор ограничений, главным образом в области поставок вооружений и военной техники. Однако сама «стратегическая память» или «историческая колея» использования санкций против Китая сохранилась. Можно спорить о том, насколько серьёзно данный фактор может повлиять на политические решения. Однако при прочих равных конфронтационная «колея» подкрепляет соперничество на новом этапе отношений.

Второй фактор – инциденты в цифровой среде. В отличие от дела Huawei, опасения американцев здесь связаны непосредственно с вопросами безопасности, а не экономической конкуренции или нарушения режима санкций против третьих стран. Первым тревожным звонком стал инцидент 2015 г. По мнению США, связанные с правительством КНР хакеры похитили миллионы досье американских граждан. Политический скандал удалось замять. Однако Барак Обама ввёл чрезвычайное положение по данному вопросу, подписав указ 13694. Он давал полномочия органам исполнительной власти вводить санкции против организаций и физических лиц из любых стран, подозреваемых в совершении киберпреступлений. С тех пор громких инцидентов в цифровом пространстве между КНР и США не происходило. Но институциональный процесс противодействия угрозе был запущен.

Третий фактор – сотрудничество КНР с Россией в оборонной сфере. Здесь Китай попадает под действие закона PL 117-44 «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act – CAATSA), который предусматривает санкции за военно-техническое сотрудничество с Москвой. В сентябре 2018 г. Департамент казначейства США включил в SDN-лист департамент подготовки войск и снабжения Центрального военного совета КНР за сделки с Россией по закупке систем С-400 и истребителей Су-35. В список попал и его директор Ли Шанфу. Фактический ущерб от этих действий ничтожен и скорее имеет характер сигнала. Он был бы мало заметен, если бы представлял собой единственное

Ключевым выводом, по всей вероятности, станет неотвратимый курс КНР на собственную технологическую автономию

САНКЦИИ И ТОРГОВЫЕ ВОЙНЫ

Торговая война



Цель: получение экономических преимуществ через тарифные и нетарифные барьеры в торговле

Санкции



Цель: достижение политических целей и изменение поведения страны-цели

Первичные вводятся против физических и юридических лиц страны-цели

Вторичные вводятся против физических и юридических лиц третьих стран за нарушение санкционного режима

Совета Безопасности ООН

обладают полной международно-правовой легитимностью

Односторонние санкции

налагаются отдельной страной или группой стран

Вторичные санкции США 2009–2019 гг.

Штрафы компаний и физических лиц за нарушение санкционных режимов Минфина США

Штрафы



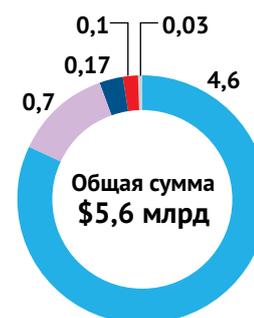
■ Против компаний
■ Против физических лиц

Штрафы по странам



■ США
■ Швейцария
■ ЕС
■ Китай
■ Другие

Суммы штрафов, \$ млрд



■ ЕС
■ США
■ Швейцария
■ Китай
■ Другие

Источник: на основе данных Министерства финансов США.

ограничение против КНР. В контексте других ограничений он приобретает роль «звена в общей цепи», хотя с точки зрения принятия решений в американской бюрократии вряд ли планировался в качестве такового.

Четвёртый фактор – рост военно-политической активности КНР в Южно-Китайском море. Пока США не применяли санкции против Китая по данному сюжету. Однако такие дискуссии велись в экспертной среде¹⁸. Политические противоречия в Южно-Китайском море сохраняются, а в перспективе могут усиливаться, что повышает вероятность использования американцами санкций. Сохраняются противоречия и по другим вопросам региональной безопасности, в том числе по Тайваню.

Пятый фактор – внутривластная динамика в США. С инициативами по сдерживанию КНР может выступать Конгресс. И хотя позиции Конгресса и администрации по Китаю в целом совпадают, со стороны законодателей могут поступать более радикальные предложения в сравнении с подходами исполнительной власти. Пока Китай упоминается в текущих законопроектах и резолюциях в связи с угрозой экономического, информационного и политического влияния в противовес США и потребностью формировать коалицию со странами региона¹⁹, проблемой Тибета²⁰, Гонконга²¹ и т.д. В любом случае, Конгресс вряд ли сыграет роль амортизатора возможных осложнений в двусторонних отношениях.

Ключевой вопрос для оценки перспектив дальнейшей эскалации – отношение к происходящему в самом Пекине. Если в США давно

**В отличие от Вашингтона,
Пекин предпочитает
вводить неформальные
и непрямые ограничения**

¹⁸ См., например: Cooper Z., Lorber E. *Sanctioning the Dragon: Using Statecraft to Shape Chinese Behavior* // *National Interest*. 2016. March/April. P. 36–42.

¹⁹ S. 2547. *To State the Policy of the United States with Respect to the Expansion of Cooperation with Allies and Partners in the Indo-Pacific Region and Europe Regarding the People's Republic of China*. 116th Congress, 1st Session. 2019. September 25. The US Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2547/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22China%22%5D%7D&r=6&s=3>

²⁰ S. 2539. *To Modify and Reauthorize the Tibetan Policy Act of 2002, and for other Purposes*. 116th Congress, 1st Session. 2019. September 24. The US Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2539/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22China%22%5D%7D&r=8&s=3>

²¹ H.Res.543 – *Stand with Hong Kong Resolution*. 2019. September 25. 116th Congress (2019-2020). The US Congress. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/543/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22China%22%5D%7D&r=17&s=3>

открыто говорят о КНР как об угрозе и применяют санкции по отдельным эпизодам, то позиция Китая пока представляется более осторожной. Вплоть до недавнего времени официальный Пекин закрывал глаза на отдельные случаи применения санкций против своих граждан и компаний, тем более что они были немногочисленными. В США пока не появилось отдельной программы санкций против КНР, аналогичной тем, которые существуют в отношении России. Пока Вашингтон не дал достаточно серьёзного повода для того, чтобы Пекин открыто пошёл на обострение. Однако в Китае наверняка думают о возможных мерах по противодействию санкциям США. На стратегию КНР будет оказывать влияние сама специфика китайской политики санкций. В отличие от Вашингтона, Пекин предпочитает вводить неформальные и непрямые ограничения. Так произошло, например, с доступом на китайский рынок некоторых компаний из Южной Кореи в связи с планами Сеула закупить американские системы противоракетной обороны THAAD. В то же время Китай вполне открыто заявил о возможных санкциях против американских компаний в случае поставок вооружений на Тайвань.

Руководство КНР может рассматривать целый ряд превентивных мер. Некоторые из них уже обсуждаются американскими экспертами²², хотя неясно насколько и в какой мере Пекин готов к их использованию. Можно выделить ряд таких мер.

- Определение компаний и лиц, которые могут стать объектом ограничений в случае аналогичных мер США, применение точечных ограничений против данных компаний и лиц. Ключевое ограничение – отказ в доступе на рынок КНР.
- Использование уязвимостей американской экономики, включая значительный долг.
- Запрет на экспорт некоторых товаров в США.
- Введение точечных ограничений против союзников США или же, наоборот, выстраивание особых отношений с ними по отдельным направлениям вопреки позиции Вашингтона.
- Форсированное импортозамещение американских товаров и технологий.
- Активизация поддержки противников США, находящихся под санкциями. В данном случае речь идёт не просто о нарушении режимов санкций США с целью максимизации прибыли, а о целенаправленной помощи по политическим соображениям.

²² См., например: Nephew R. *China and Economic Sanctions: Where does Washington Have Leverage?* // *Brookings Report*. 2019. September. URL: <https://www.brookings.edu/research/china-and-economic-sanctions-where-does-washington-have-leverage/>

Если произойдёт последнее, то характер нарушений режимов санкций США со стороны КНР принципиально изменится. От разрозненных эпизодов, происходящих по инициативе или в силу ошибок компаний или менеджмента, сделки с подсанкционными странами могут стать системной политикой, поддерживаемой государством.

Китай также будет вести дело к постепенной трансформации мировой финансовой системы с целью снижения доминирования американского доллара и профилактики его использования в политических целях. Одним из фундаментальных следствий курса на противодействие санкциям (если он будет избран руководством КНР) станет существенный рост роли государства в экономике и внешней торговле Китая. Парадоксальным образом, санкции США могут привести к подрыву нормативных принципов, которые продвигает Вашингтон. Вместо рыночных отношений, которые – пусть и с определённой спецификой – сегодня широко распространены в среде китайского бизнеса, США будут иметь дело с более сильной привязкой экономики КНР к решениям государственных регуляторов.

Впрочем, подобное развитие событий пока не предопределено, хотя и становится всё более вероятным. Резкое обрушение экономических связей повредит как Китаю, так и США. Поэтому стороны наверняка будут воздерживаться от чрезмерно резких движений. Пекин может пойти по более мягкому пути, избегая изоляции и делая ставку на многостороннюю дипломатию. Тем более что США в последние годы сделали свою политику санкций гораздо более односторонней.

Наиболее ярким примером стал выход Вашингтона из СВПД и навязывание международному бизнесу своих режимов санкций. Такая политика настраивает против США не только соперников, но и союзников. Экстерриториальные санкции больно бьют по европейскому бизнесу. Они затронули интересы таких стран, как Япония, Индия и Южная Корея, которые недавно были лишены исключений на покупку иранской нефти. Вряд ли стоит ожидать системного, консолидированного и эффективного протеста против санкций США в обозримой перспективе. Тем более маловероятно, что такой протест мог бы возглавить Китай. Однако и Вашингтону теперь будет сложнее убедить своих союзников и партнёров помогать им в сдерживании КНР и поддерживать санкции США в случае развёртывания полномасштабного соперничества.

**Вашингтону теперь
будет сложнее убедить
своих союзников
и партнёров помогать им
в сдерживании КНР**

Основной мишенью санкций США долгое время выступали государства, которые Вашингтон характеризовал как страны-изгои. В ряде случаев ограничительные меры получали поддержку СБ ООН, особенно когда дело касалось нераспространения ракетно-ядерных технологий и вооружений. Однако односторонние ограничения и экстерриториальные санкции США всё в большей степени затрагивают крупных игроков. В Азии основной мишенью санкций становится Китай. Вплоть до недавнего времени проблемой были эпизодические штрафы и вторичные санкции против отдельных лиц и компаний. Их общее число было небольшим, а действия американских властей не вызывали политических проблем. Сегодня ситуация начинает меняться. Вопрос сдерживания Китая превратился в США в самостоятельную повестку, повышая риски санкций и последующих ответных мер со стороны КНР. В руках у китайского руководства – широкий спектр возможных действий. Санкционная эскалация чревата серьёзным ущербом для американо-китайских отношений.

Тем не менее, конфронтационный сценарий пока не предопределён. По меньшей мере, в среднесрочной перспективе США смогут сохранить своё лидерство, обладая значительными возможностями использования экономических ограничений для достижения политических целей. Однако злоупотребление санкциями и односторонние действия, подобные выходу из СВПД, будут подрывать поддержку США даже со стороны союзников. Риторика о финансовом суверенитете может превратиться в конкретные стратегии. Китай обладает наибольшими возможностями по её реализации. Вполне возможно, что в Вашингтоне возобладает понимание необходимости коалиционной игры и многосторонней дипломатии. Точка невозврата пока не пройдена.

 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