

ДОКЛАД

№ 65 / 2021

Санкции против России: взгляд в 2021 г.



Российский совет
по международным
делам

Иван Тимофеев

РОССИЙСКИЙ СОВЕТ ПО МЕЖДУНАРОДНЫМ ДЕЛАМ

МОСКВА 2021

УДК [327.8:341.655](4/7:470+571)“2020/2021”

ББК 66.4(4/7),9(2Рос),3+67.910.71(2Рос)

Т41

Российский совет по международным делам

Автор:

канд. полит. наук **И.Н. Тимофеев**

Выпускающие редакторы:

Ю.С. Тимофеева, В.А. Морозов, О.А. Пылова

Т41 **Тимофеев, И. Н.**

Санкции против России: взгляд в 2021 г.: доклад 65/2021 / [И. Н. Тимофеев]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: НП РСМД, 2021. – 24 с. — Авт. и ред. указаны на обороте тит. л.

ISBN 978-5-6044862-7-6

Доклад посвящен анализу применения зарубежных санкций против российских граждан, компаний и отраслей экономики. Рассматриваются глобальные тенденции применения санкций, а также ограничительные меры против России по отдельным направлениям («украинский пакет», санкции против трубопроводных проектов, «киберсанкции» и др.). Доклад выполнен на основе Базы данных санкционных событий Российского совета по международным делам. В нем представлены данные за 2020 – начало 2021 г.

Высказанные в докладе мнения отражают исключительно личные взгляды и исследовательские позиции авторов и могут не совпадать с точкой зрения Некоммерческого партнерства «Российский совет по международным делам».

Полный текст доклада опубликован на интернет-портале РСМД. Вы можете скачать его и оставить свой комментарий к материалу по прямой ссылке – russiancouncil.ru/report65

Содержание

Введение	4
Методология доклада	5
Политика санкций: мировые тенденции	6
Санкции против России	10
«Украинский пакет» санкций	11
Санкции против проекта «Северный поток – 2»	13
Проблема «вмешательства в выборы» и кибербезопасности	14
Права человека, нераспространение ОМУ и «дело Навального»	16
Иные санкции: КНР, Венесуэла, Ливия, Сирия	18
Основные выводы	20
Об авторе	22

Введение

К 2021 г. влияние зарубежных ограничительных мер (санкций) на Россию приобрело двойственный характер. Их воздействие на макроэкономические показатели остается относительно небольшим¹. Эпидемия COVID-19, спад мировой экономики, цены на нефть и связанные с ними факторы повлияли на российскую экономику в гораздо большей степени, чем ограничительные меры зарубежных стран. За прошедший год под блокирующие финансовые санкции не попало ни одно системообразующее российское предприятие или отрасль. Вряд ли найдется хотя бы один санкционный эпизод, который бы в этот период привел к серьезным макроэкономическим последствиям.

С другой стороны, санкции продолжают оставаться серьезным политическим риском для конкретных предприятий и бизнес-структур. Они влияют на деловые связи с зарубежными партнерами и контрагентами, затрудняют доступ к зарубежным рынкам и капиталам, отдельным товарам, услугам и технологиям. Блокирующие санкции и торговые ограничения против компаний, их владельцев или менеджеров способны нанести значительный финансовый и репутационный ущерб. Особенно уязвим бизнес, ориентированный на внешние рынки или зависимый от иностранных поставщиков. К числу рисков также относятся принудительные меры (*enforcement*) стран-инициаторов, направленные на исполнение национальных режимов санкций. В их числе как административные штрафы, так и меры уголовного преследования.

Иными словами, относительно низкое влияние санкций на макроэкономическую стабильность сочетается с высокими рисками для отдельных предприятий или проектов. Контроль риска санкций остается важнейшей задачей менеджмента компаний. Особенно это касается финансового, энергетического, судостроительного и авиастроительного секторов, военно-промышленного комплекса, а также любой отрасли, прямо или косвенно связанной с технологиями, промышленными товарами двойного назначения и т.п. Кроме того, риск санкций актуален для компаний, которые ведут бизнес в санкционных юрисдикциях. Среди таких стран – Иран, КНДР, Сирия, Венесуэла и др.

Цель предлагаемого доклада – анализ и оценка ключевых составляющих риска санкций для российского бизнеса в контексте мировых тенденций применения ограничительных мер. Он строится на основе данных о санкционных эпизодах за 2020 – начало 2021 гг. Доклад будет интересен владельцам и менеджерам российских компаний, их зарубежным партнерам и инвесторам. Доклад также будет полезен для представителей российских государственных ведомств, задействованных в политике противодействия зарубежным санкциям и ответственных за применение ответных специальных экономических мер.

¹ Еще в 2019 г. авторы доклада МВФ констатировали, что «вес» санкций в замедлении экономического роста России составляет лишь 0,2%. Гораздо большую роль играли такие факторы как цена на нефть, фискальная политика, финансовые и монетарные факторы. См. International Monetary Fund European Department, 'Russian Federation Staff Report', 02.08.2019 // International Monetary Fund. 13.01.2021. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/08/01/Russian-Federation-2019-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-48549>

Методология доклада

В 2020 г. Российский совет по международным делам (РСМД) запустил работу над новой базой данных событий в области политики санкций («База санкционных событий» - БСС).

Единицей анализа является отдельное событие в области санкций. В их числе: введение санкций, их отмена или продление; использование принудительных мер в том или ином виде; предоставление исключений из режимов санкций, в том числе гуманитарных; декларации о необходимости использовать санкции или же их отмены; присоединение к режимам санкций других стран и др.

В базе данных фиксируются следующие параметры: страна или международная организация, которая выступает инициатором события; ведомство или институт, являющиеся непосредственным источником событий (таких институтов может быть несколько); страна-цель или функциональная тема (например, права человека, нераспространение, терроризм и др.) в отношении которой происходит событие (таких стран или проблем тоже может быть несколько); проблема, являющаяся поводом для введения санкций; характер введенных санкций (блокирующие, торговые, визовые и др.), закон или нормативно-правовой акт, на основе которого принимается решение. Все эти переменные имеют номинальную шкалу или шкалу равных отношений. Данные шкалы не могут упорядочиваться. Однако они позволяют выявить типичные характеристики событий и оценить их атрибутивное распределение.

В базе данных также указывается число физических и юридических лиц, воздушных и морских судов, попавших под санкции. Важной переменной является оценка события. Она осуществляется при помощи порядковой шкалы, где «1» означает то, что событие носит положительный характер для страны-цели, ее организаций или граждан, связанных с тематикой санкций. В числе таких событий – отмена или смягчение санкций, гуманитарные или иные исключения, оправдательные приговоры или решения судов об отмене санкций; «-1» означает то, что событие носит отрицательный характер: введение или ужесточение санкций, их продление, возбуждение уголовных или административных дел, штрафы и др. Наконец, «0» означает, что событие не связано с непосредственным вредом или пользой. В их числе – декларации, заявления, проекты законов (но не сами законы), рекомендации и др. Данные события имеют потенциал позитивных или негативных результатов. Но сами по себе таким результатом не являются.

События ранжируются по дате. Источником информации являются сообщения и событиях официальных государственных ведомств, компаний, международных организаций и любых других институтов, связанных с событием. Естественно, БСС не может претендовать на полноту охвата всех возможных событий. Однако она включает те эпизоды, которые имеют документальное выражение, отражая политическое решение, действие или позицию стран-инициаторов и стран-целей².

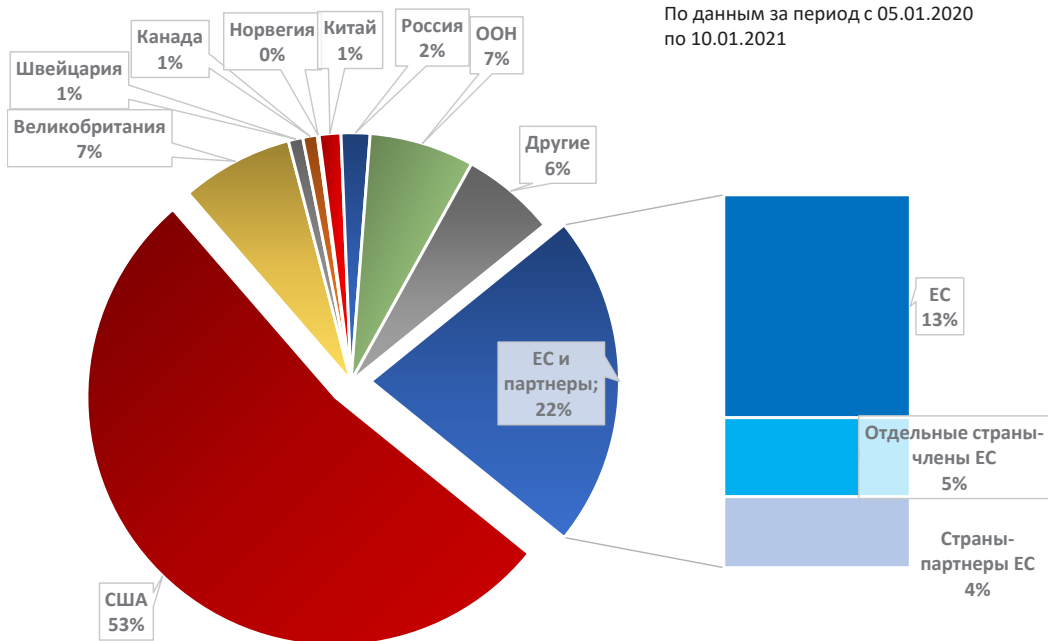
Политика санкций: мировые тенденции

За период с 5 января 2020 г. по 10 января 2021 г. нами зафиксировано 850 санкционных событий. Сюда входят как санкции против России и российских лиц, так и ограничения против других стран, их физических и юридических лиц.

США являются наиболее активным инициатором санкционных событий. На них приходится 449 эпизодов из 850, или 52,8%. Европейский союз также можно считать активным инициатором санкций. На него приходится 110 событий (12,94%). Однако в это число не входят события, связанные с действиями отдельных государств-членов ЕС. Они могут вводить собственные ограничения (например, страны Балтии вводили самостоятельные санкции против Белоруссии), а также осуществлять меры по имплементации санкций ЕС, выступать с инициативами о введении или отмене санкций, принимать те или иные судебные решения и т.п. Так, например, на Германию приходится 10 таких событий, Францию – шесть, Нидерланды – четыре, и по одному событию на Кипр, Данию, Эстонию, Финляндию, Италию, Латвию, Литву, Люксембург, Мальту, Испанию. Девять событий связано с действиями сразу нескольких стран ЕС. Таким образом, к активности стран ЕС можно добавить еще 39 событий.

США — наиболее активный инициатор санкционных событий

По данным за период с 05.01.2020 по 10.01.2021



В целом ряде случаев партнеры ЕС присоединяются к режиму санкций Союза. Среди таких стран обычно встречаются Грузия, Украина, Молдавия, Северная Македония, Албания и др. Всего таких событий за год насчитывается 35. Иными словами, общее число событий, связанных с санкциями ЕС и действиями отдельных стран и партнеров ЕС насчитывает 184 эпизода.

Достаточно высокую активность проявляет Великобритания. Страна вышла из ЕС и перезапустила самостоятельную политику санкций. С действиями Лондона в рассматриваемый период связано 62 события. На Швейцарию и Канаду приходится по восемь событий, на Норвегию – одно.

Китай и Россия используют санкции в гораздо меньших масштабах. На КНР приходится 12 эпизодов, а на РФ – 16.

Примечательно, что с деятельностью ООН связано лишь 58 событий, хотя именно Совет Безопасности Организации Объединенных Наций является единственным источником многосторонних ограничительных мер. Санкции остальных игроков с точки зрения ООН являются односторонними³.

Что касается целей санкций, то здесь лидируют три страны. Против Ирана было направлено 123 события, против КНР – 94 события, против России – 93 события. На «тройку лидеров» в сумме приходится 310 событий. Среди остальных заметных стран-целей – Венесуэла – 44 события, Белоруссия – 33, Сирия – 35, КНДР – 32, Куба – 23, Ливия – 18, Никарагуа – 19, Турция – 17 событий.

На тройку лидеров (Иран, Китай, Россия) приходится более трети всех санкционных событий

По данным за период с 5.01.2020 по 10.01.2021

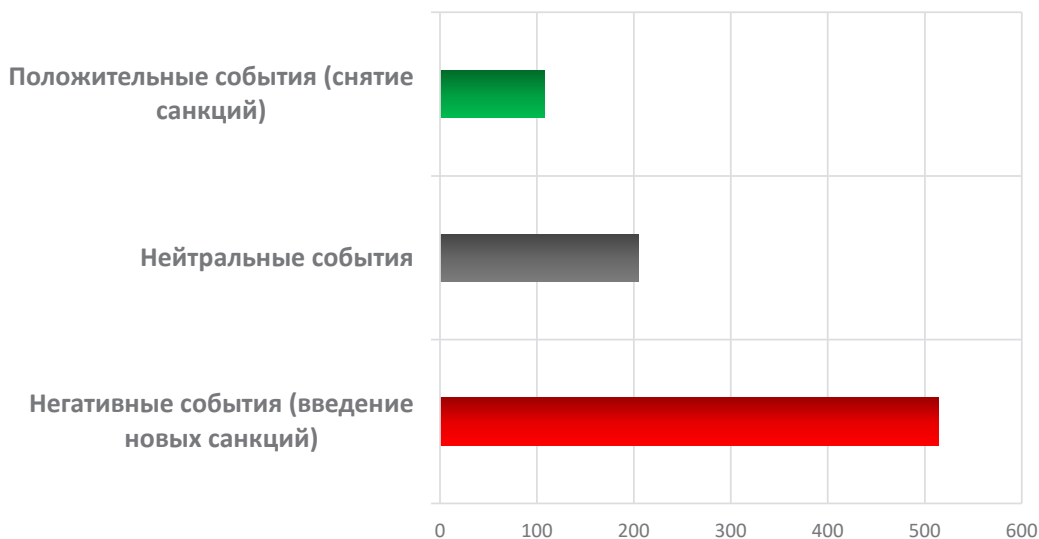


³ Доклад Специального докладчика по вопросу о негативном воздействии односторонних принудительных на осуществление прав человека Идриса Джазири от 10.08.2015 // Совет по правам человека. Генеральная Ассамблея ООН. – С. 5.

Наряду со странами и ассоциированными с ними гражданами и организациями санкции часто вводятся по тем или иным функциональным направлениям. Наиболее распространенные – борьба с терроризмом (59 эпизодов), права человека (34 эпизода), борьба с наркобизнесом (14 эпизодов), нераспространение ОМУ (19 эпизодов).

Из 850 событий 514 (60,4%) являются негативными, то есть характеризуются введением новых санкций, продлением режима действующих ограничений, использованием принудительных мер за нарушение режима санкций и др. 205 событий (24,1%) — нейтральны и сводятся к декларациям, заявлениям, проектам законов или документов. Лишь 108 событий из 850 – положительные (12,7%). Они связаны с отменой санкций, приостановкой их деятельности, выдачей лицензий, гуманитарными исключениями и т.п. (остальные 23 события представляют собой действия отдельных лиц и стран, являющихся целями санкций).

60,4% санкционных событий — негативные



Эпидемия COVID-19 радикально на политику санкций не повлияла. Из 850 событий с COVID-19 связано 22 эпизода. Лишь пять из них являются положительными и предполагают конкретные гуманитарные исключения или смягчение режимов. Остальные сводятся либо к декларациям и заявлениям, либо к блокированию отдельных инициатив по гуманитарным исключениям в ООН (как это произошло, например, с блокированием российского проекта Декларации государств-членов ООН о солидарности в борьбе с коронавирусом) ⁴.

⁴ Комментарий для СМИ в связи с рассмотрением Генассамблеей ООН Декларации о солидарности в борьбе с пандемией коронавируса // Постоянное представительство Российской Федерации при ООН. 26.01.2021. URL: https://russiaun.ru/ru/news/pressrelease_020420

Таким образом, можно говорить о следующих мировых тенденциях.

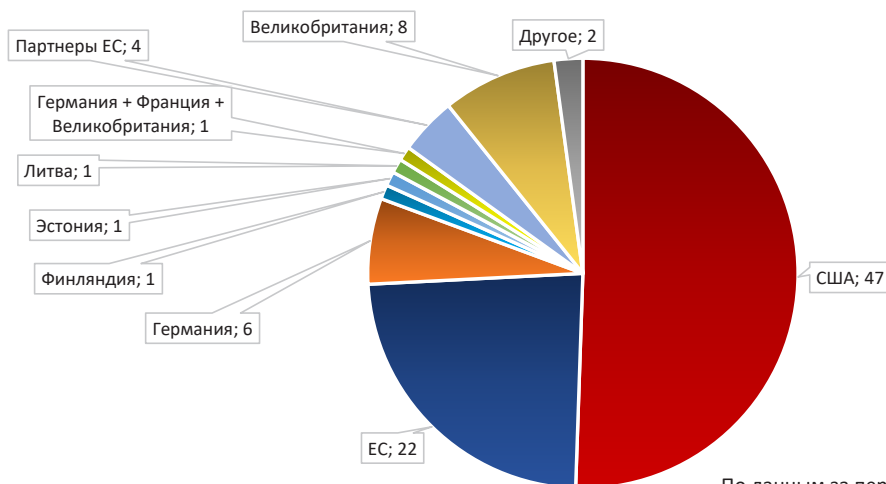
- 1) Страны «коллективного Запада» остаются наиболее активным инициатором санкций. В совокупности на них приходится 712 событий из 850 (83,7%).
- 2) В этой группе наибольшее число событий приходится на США. Здесь же нужно отметить, что эффект от санкций США должен быть выше в сравнении с остальными странами за счет американского лидерства в мировых финансах и размеров рынка.
- 3) Россия и КНР – достаточно крупные мишени санкций, однако их трудно назвать активными инициаторами (совокупно на них приходится 28 эпизодов или 3,29%). В будущем это число может вырасти в связи с формированием в обеих странах инструментов и институтов политики санкций.
- 4) Доля санкций ООН представляется весьма скромной в сравнении с долей односторонних мер отдельных западных стран и союзов (58 против 712 эпизодов).
- 5) Среди стран-целей «восходящими звездами» являются Китай, Белоруссия и Турция. В 2020 г. число связанных с ними зарубежных санкций стало заметно на фоне других стран-целей.

Санкции против России

Ограничительные меры против России выстраиваются по нескольким сквозным темам. Среди них – ситуация на Украине и вокруг нее, трубопроводные проекты, кибербезопасность, нераспространение ОМУ, права человека, режимы санкций против третьих стран (Венесуэла, КНДР и др.). Проблема для бизнеса состоит в том, что все эти темы составляют «большую политику». Развитие ситуации здесь определяется внешнеполитическими интересами и вопросами безопасности. Вместе с тем внешняя политика и международные отношения порождают санкционные режимы, которые для бизнеса чреваты издержками и потерями. Отдельным компаниям и отраслям крайне сложно, а зачастую невозможно, управлять риском. Однако для снижения издержек необходимо понимание сути риска и ключевых тенденций его развития.

За рассматриваемый период 2020 – начала 2021 гг. в отношении России можно выделить 93 санкционных эпизода. Наиболее частый инициатор таких событий – США (47 эпизодов из 93). Далее идет Европейский Союз – 22 эпизода. Сюда же добавим действия отдельных стран-членов. Среди них – Германия (шесть событий), Финляндия, Эстония, Латвия – по одному событию. Одно событие также связано с совместным действием Германии, Франции и Великобритании. Сюда же добавим четыре эпизода, когда партнеры ЕС (включая Грузию и Украину) присоединялись к санкциям Евросоюза. Итого – 36 эпизодов, инициированных ЕС, отдельными странами ЕС или партнерами ЕС в рамках режима санкций Евросоюза. На Великобританию приходится восемь эпизодов. По одному эпизоду связано со Швейцарией и Украиной. Таким образом, подавляющее большинство санкционных эпизодов по России инициировано США и ЕС.

Подавляющее большинство санкционных эпизодов по России инициировано США и ЕС



По данным за период с 05.01.2020 по 10.01.2021

«Украинский пакет» санкций

Большая часть эпизодов так или иначе связана с украинским кризисом (44 эпизода из 93). Такая высокая доля объясняется несколькими причинами. Во-первых, режимы санкций против России по украинскому вопросу введены большой группой стран (всего 41 страна). Во-вторых, этот режим один из наиболее давних из числа действующих против России. В-третьих, по нему заблокировано или внесено в иные списки подавляющее большинство российских лиц, находящихся под санкциями. Все эти причины порождают большое число рутинных действий различных инстанций стран-инициаторов. Однако столь большое число не должно вводить в заблуждение. Никаких принципиальных изменений режимов санкций по украинской тематике за последний год не произошло. Речь идет лишь о продлении существовавших режимов.

В ряде случаев речь идет также о судебных исках российских лиц по исключению из санкционных списков (в основном они окончились безрезультатно для истцов). Среди примеров – иски российских ВТБ⁵ и Роснефти⁶ по исключению из списка секторальных санкций ЕС, иск Бориса Ротенберга против ряда европейских банков⁷, иск Виктора Вексельберга с требованием разморозки швейцарских активов⁸, иск компании «Lamesa Investment Ltd.». Виктора Вексельберга против британского *Synergy Bank*⁹. Продолжается судебный процесс по иску Олега Дерипаски против руководства Минфина США¹⁰. Санкции против перечисленных истцов прямо или косвенно связаны с санкциями против России по украинской тематике. Парадокс заключается в том, что сами истцы зачастую не имеют отношения к событиям на Украине и вокруг нее. В санкционные списки они попали по политическим причинам. Среди них, например, «связи» с российским правительством или значимость для российского государства. Однако во всех перечисленных случаях основанием для включения в санкционные списки были нормативно-правовые документы, связанные с украинским кризисом.

Ряд эпизодов санкций по «украинскому пакету» отражает расследования

- ⁵ Judgment of the Court (Seventh Chamber), 25 June 2020 // CURIA – Documents. 26.01.2021.
URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227736&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&ir=&occ=first&part=1&cid=6739836>
- ⁶ Judgment of the General Court (Sixth Chamber), 13 September 2018 // CURIA – Documents. 26.01.2021.
URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205646&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&ir=&occ=first&part=1&cid=741105>
- ⁷ Релиз: иск Бориса Ротенберга к банкам был отклонен (на фин. Tiedote: Boris Rotenbergin kanne pankkeja vastaan hylättiin) // Окружной суд Хельсинки. 26.01.2021. URL: <https://oikeus.fi/karajaoikeudet/helsinginkarajaoikeus/fi/index/tiedotteet/2020/01/tiedoteborisrotenberginkannepankkejavastaanhylattiin.html>
- ⁸ Неудача для Вексельберга - активы остаются замороженными (на нем. Rückschlag für Vekselberg – Vermögen bleibt eingefroren) // WIRTSCHAFT. 26.01.2021.
URL: <https://www.tagesanzeiger.ch/rueckschlag-fuer-vekselberg-vermoegen-bleibt-eingefroren-904953607498>
- ⁹ Appeal No: A4/2019/2463, Case No: 1236/5/7/15, Hearing date: 16th June 2020 // England and Wales Court of Appeal (Civil Division) Decisions. 26.01.2021.
URL: [https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/ew/cases/EWCA/Civ/2020/821.html&query=\(lamesa\)](https://www.bailii.org/cgi-bin/format.cgi?doc=/ew/cases/EWCA/Civ/2020/821.html&query=(lamesa))
- ¹⁰ Тимофеев И.Н. «Дерипаска против Мнучина и Гаки»: политические вопросы // Международный дискуссионный клуб «Валдай». 26.01.2021. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/deripaska-protiv-mnuchina-i-gaki/>

Минфина США о нарушении режимов американских санкций. Среди них – раскрытие возможных нарушений санкций со стороны таких зарубежных компаний как *Swedbank*¹¹, *Frequency Electronics*¹², *Airbnb*¹³ или же завершённые расследования с последующими штрафами (*Deutsche Bank Trust Companies America*¹⁴, *BitGo*¹⁵). Минфин США и другие ведомства ведут активную политику по принуждению частного бизнеса к исполнению санкционного законодательства. По данным Российского совета по международным делам, в 2020 г. по всем режимам Минфином США были оштрафованы 17 компаний. В сумме они заплатили 24,5 млн долл. Однако прошлый год выдался относительно «вегетарианским». В 2019 г. суммарный объем штрафов составил 1,288 млрд долл на 25 компаний. Наиболее крупные штрафы тогда заплатили британский *Standard Chartered Bank* (657 млн долл.)¹⁶ и *UniCredit* (611 млн долл.)¹⁷.

Следует отметить и уголовные дела по эпизодам нарушения режимов санкций ЕС и США. Например, в Германии предъявлены обвинения двум россиянам за нарушение режима санкций ЕС и поставки товаров двойного назначения в Россию¹⁸. В США был вынесен приговор (28 месяцев тюрьмы) гражданину Италии Габриэле Виллоне за участие в сделке по поставке в Россию турбины в обход режима санкций США¹⁹. По этому же уголовному делу проходят и граждане России Олег Никитин и Антон Черемухин – соответственно руководитель и сотрудник российской компании «*KS Engineering*». Уголовные обвинения также предъявлены одному россиянину и двум гражданам Болгарии за попытку нарушения режима санкций и попытку поставки в РФ радиационно-стойких чипов²⁰.

Сама ситуация вокруг Донбасса за прошедший год стабилизировалась, и

¹¹ Press Release, 11 March 2020: Swedbank notifies OFAC of potential sanction violations // Cision. 26.01.2021.
URL: <https://mb.cision.com/Main/67/3056878/1209269.pdf>

¹² OFAC investigating Frequency Electronics over potential sanctions breaches // EU Sanctions. 26.01.2021. URL: <https://www.europeansanctions.com/2020/09/ofac-investigating-frequency-electronics-over-potential-sanctions-breaches/>

¹³ Airbnb, Inc: Form S-1 Registration Statement Under the Securities Act of 1933, as filed with the Securities and Exchange Commission on November 16, 2020 // the Securities and Exchange Commission. 26.01.2021.
URL: <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1559720/000119312520294801/d81668ds1.htm>

¹⁴ Enforcement Release: September 9, 2020 // U.S. Department of the Treasury. 26.01.2021.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20200909_DBTCA.pdf

¹⁵ Enforcement Release: December 30, 2020 // U.S. Department of the Treasury. 26.01.2021.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20201230_bitgo.pdf

¹⁶ Enforcement Information for April 9, 2019 // U.S. Department of the Treasury. 26.01.2021.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20190408_scb_webpost.pdf

¹⁷ Enforcement Information for April 15, 2019 // U.S. Department of the Treasury. 26.01.2021.
URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20190415_uni_webpost.pdf

¹⁸ Судебное разбирательство по делу государственной безопасности против двух немцев по обвинению в нарушении эмбарго в отношении России (на нем. Staatsschutzverfahren gegen zwei Deutsche wegen mutmaßlicher Verstöße gegen das Russland-Embargo) // Hamburger Justiz. 26.01.2021.
URL: <https://justiz.hamburg.de/pressemitteilungen/14751402/pressemitteilung-2020-12-08-olg-01/>

¹⁹ Italian national sentenced to federal prison for attempting to evade U.S. national security trade sanctions // U.S. Department of Justice. 26.01.2021. URL: <https://www.justice.gov/usao-sdga/pr/italian-national-sentenced-federal-prison-attempting-evade-us-national-security-trade>

²⁰ International Trio Indicted in Austin for Illegal Exports to Russia // U.S. Department of Justice. 26.01.2021.
URL: <https://www.justice.gov/opa/pr/international-trio-indicted-austin-illegal-exports-russia>

если конфликт не обострится вновь, то масштабных расширений режима санкций не будет. Впрочем, никаких гарантий от эскалации вооруженного конфликта, а значит, и от новых санкций, не существует. Сам факт наличия режима ограничений представляет риски для отдельных компаний, их владельцев, менеджеров и сотрудников. Причем речь идет как о российских компаниях, так и об их зарубежных контрагентах. Большая часть эпизодов, связанных с санкциями по Украине, носит отрицательный характер (32 из 44), шесть событий имеют нейтральный характер и шесть можно охарактеризовать как положительные. Но положительные события принципиально картину не меняют. Например, три эпизода связаны с продлением генеральной лицензии OFAC для компании «Группа ГАЗ»²¹. В одном эпизоде британский санкционный регулятор OFSI выпустил лицензию для взаимодействия с портами Крыма²². Наиболее ярким событием здесь можно считать иск американской *Exxon Mobil* против Минфина США. Компания добилась отмены решения о штрафе в 2 млн долл. за контракты с российской Роснефтью²³.

Санкции против проекта «Северный поток – 2»

Международный проект газопровода из России в Германию за прошедший год подвергся серьезному давлению со стороны США. Законодательная база для применения санкций против российских трубопроводных проектов начала складываться уже достаточно давно – в 2014–2017 гг. В 2019 г. Конгресс принял отдельный «Акт о защите энергетической безопасности Европы» (PEESA) в рамках Закона об оборонном бюджете на 2020 г.²⁴ Закон запрещал предоставлять суда для укладки труб. С учетом того, что американцы распространяют действие своего законодательства и на зарубежные компании, появление закона заставило ряд компаний выйти из проекта. Наиболее болезненным стало прекращение участия в укладке труб швейцарской компании «*AllSeas*» и ее судов-укладчиков.

В конце прошлого года закон PEESA был расширен в рамках Закона об оборонном бюджете на 2021 г.²⁵ Теперь ограничения распространяются на страховые услуги, модернизацию и оборудование судов-укладчиков (с учетом того, что Россия сумела приспособить для нужд проекта свои суда «Академик Черский» и «Фортуна»), а также на сертификацию трубопровода.

²¹ Issuance of Venezuela-related General License 5F and Amended Frequently Asked Question; Issuance of Ukraine-related General Licenses 13P and 15J // U.S. Department of the Treasury. 26.01.2021.
URL: https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20201223_33

²² General licence - INT/2020/059 // Office of Financial Sanctions Implementation. HM Treasury. 26.01.2021.
URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/949118/General_licence_-_INT.2020.059_-_Publication_Notice.pdf

²³ Тимофеев И.Н. Exxon Mobil разорвал шаблон // Коммерсантъ. 26.01.2021.
URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4241115>

²⁴ S.1790 - National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020 // U.S. Congress. 26.01.2021.
URL: <https://www.congress.gov/bills/116th-congress/senate-bill/1790/text>

²⁵ H.R. 6395 (116th): National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021 // GovTrack. 26.01.2021.
URL: <https://www.govtrack.us/congress/bills/116/hr6395/text>

Отдельные меры против «Северного потока – 2» были приняты и на уровне исполнительной власти США. Например, в июле 2020 г. Государственный департамент отменил исключения для «Северного потока – 2» и второй линии «Турецкого потока», распространив на него действия ст. 232 закона CAATSA 2017 г.²⁶ В октябре Госдепартамент также расширил толкование закона PEESA еще до вступления в силу поправок, внесенных в рамках Закона об оборонном бюджете на 2021 г.²⁷ Санкциям могли подвернуться не только компании, предоставляющие суда-укладчики, но и осуществляющие услуги по их модернизации.

Европейский союз и власти Германии периодически высказывают протесты против санкций США. В Германии также принято решение о создании специального фонда для работы с «Северным потоком – 2»²⁸. Однако подобные протесты и действия пока не меняют американский политический курс. Поправки к закону PEESA предполагают консультации США с европейскими союзниками перед введением санкций. Но, по сути, такой механизм ничего не меняет. В январе 2021 г. США начали применять санкции против участников проекта «Северный поток – 2». Под блокирующие ограничения попало судно «Фортуна» и ее владелец – компания «КВТ-Рус»²⁹. Из-за угрозы санкций от участия в проекте отказываются некоторые зарубежные компании. Например – швейцарская *Zurich Insurance*³⁰. Кроме того, сообщалось об отказе работы с «Северным потоком – 2» со стороны немецкой инженеринговой компании «Bilfinger»³¹.

Всего за рассматриваемый период можно выделить как минимум 10 эпизодов по «Северному потоку – 2». Высока вероятность того, что в 2021 г. их число может возрасти за счет введения санкций США против отдельных лиц или отказов отдельных компаний от участия в проекте.

Проблема «вмешательства в выборы» и кибербезопасности

Наш прогноз на 2020 г. предполагал повышение риска санкций в связи с президентскими выборами в США и обострением проблемы «вмешательства в

²⁶ CAATSA/CRIIEA Section 232 Public Guidance // U.S. Department of State. 26.01.2021.
URL: <https://www.state.gov/caatsa-criiea-section-232-public-guidance/>

²⁷ Notice of Department of State Public Guidance for the Protecting Europe's Energy Security Act (PEESA) // Federal Register. 26.01.2021. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/11/05/2020-24579/notice-of-department-of-state-public-guidance-for-the-protecting-europes-energy-security-act-peesa>

²⁸ Northern German state plans foundation to help complete Nord Stream 2 gas link // Reuters. 26.01.2021.
URL: <https://www.reuters.com/article/uk-germany-nordstream-foundation/northern-german-state-plans-foundation-to-help-complete-nord-stream-2-gas-link-idUKKBN29B1G7?edition-redirect=uk>

²⁹ Issuance of Counter Terrorism General Licenses and related FAQs; Counter Terrorism Designations; Venezuela-related Designations; CAATSA – Russia-related Designations; Yemen-related Designations Updates // U.S. Department of the Treasury. 26.01.2021. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20210119>

³⁰ Bloomberg узнал о выходе страховщика «Северного потока – 2» из проекта из-за санкций США // Forbes. 26.01.2021. URL: <https://www.forbes.ru/newsroom/biznes/418707-bloomberg-uznal-o-vyhode-strahovshchika-severnogo-potoka-2-iz-proekta-iz-za>

³¹ Bild сообщила об отказе немецкой Bilfinger SE от участия в «Северном потоке 2» // Интерфакс. 26.01.2021.
URL: <https://www.interfax.ru/world/745872>

выборы»³². В преддверии выборов президента в Конгрессе были предложены два законопроекта, которые предполагали введение санкций по теме «вмешательства». 30 сентября 2020 г. в Палату Представителей был внесен законопроект, который представлял собой новую версию ранее существовавшего законопроекта DETER³³. 1 октября появился еще один законопроект – SECURE Act³⁴. Однако проекты не получили дальнейшего развития. Сами выборы не породили эскалации проблемы «вмешательства» в российско-американских отношениях. Исполнительный указ президента Д. Трампа № 13648 от 12 сентября 2018 г. обязывает Директора национальной разведки в течение 45 дней после выборов подготовить отчет о фактах иностранного вмешательства³⁵. Подобный отчет уже готовился после промежуточных выборов в Конгресс в 2018 г. Тогда «вмешательство» зафиксировано не было. Несмотря на то, что тема «вмешательства» до сих пор обсуждается в СМИ, она вряд ли приведет к масштабным санкциям против России. По крайней мере, речь не идет о мерах, прописанных в законопроектах DASKA и DETER, среди которых – ограничения против обязательств российского суверенного долга, блокирующие санкции в отношении ведущих банков, ограничения на поставки оборудования в интересах российского энергетического сектора и т.п.

Вместе с тем разворачивается очередной кризис российско-американских отношений по вопросу кибербезопасности. В США зафиксирован масштабный взлом информационных систем государственных ведомств. Американские СМИ сообщали о том, что за взломом якобы стоят «связанные с Россией хакеры»³⁶. Но официальных обвинений со стороны Вашингтона в адрес Москвы пока не было предъявлено, что не означает их появления в будущем.

В США уже существует серьезная правовая база, позволяющая оперативно вводить санкции против отдельных лиц и организаций в связи с вопросами цифровой безопасности. В течение 2020 г. против российских лиц их применяли четыре раза. Блокирующие финансовые санкции были введены против 8 юридических и 14 физических лиц. Санкции по вопросу кибербезопасности в 2020 г. вводил против России и Европейский союз. Они были использованы против одного из подразделений ГРУ ГШ РФ и двух его

³² Санкции против России: взгляд в 2020 г.: доклад 51/2020 / [И.Н. Тимофеев, В.А. Морозов, Ю.С. Тимофеева]; Российский совет по международным делам (РСМД). – М.: НП РСМД, 2020 – С. 13.

³³ H.R.8463 – Defending Elections from Threats by Establishing Redlines Act of 2020 // U.S. Congress. 26.01.2021. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/8463/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22russia%22%5D%7D&r=178&s=3>

³⁴ H.R.8495 – SECURE Act // U.S. Congress. 26.01.2021. URL: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/8495/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22russia%22%5D%7D&r=172&s=4>

³⁵ Executive Order 13848 of September 12, 2018 // U.S. Department of the Treasury. 26.01.2021. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/election_eo_13848.pdf

³⁶ СМИ сообщили о краже «хакерами из России» данных Минфина США // РБК. 26.01.2021. URL: <https://www.rbc.ru/politics/14/12/2020/5fd680719a794767bad955d6>

сотрудников за предполагаемый взлом серверов Бундестага³⁷. С большой вероятностью подобная практика будет продолжаться, хотя точечные санкции вряд ли нанесут заметный урон российской экономике.

Всего за рассматриваемый период можно выделить как минимум девять санкционных эпизодов по кибер-проблематике и проблеме «вмешательства».

Права человека, нераспространение ОМУ и «дело Навального»

Односторонние санкции по тематике прав человека – постоянный атрибут российско-американских отношений. Их правовую основу составляют «Закон им. Сергея Магнитского» 2012 г.³⁸ и «Глобальный закон им. Сергея Магнитского» 2016 г.³⁹ Как правило, применяются блокирующие финансовые и визовые санкции против отдельных лиц, которые, по мнению властей США, замешаны в нарушении прав человека. Например, в декабре 2020 г. были введены блокирующие санкции против пятерых граждан России, связанных с главой Чеченской Республики Р.А. Кадыровым⁴⁰. Сам глава Чечни находится под блокирующими санкциями США с декабря 2017 г. В июле 2020 г. к ним добавились визовые санкции Госдепартамента США⁴¹. Блокирующие санкции Минфина также были введены против пяти юридических лиц: бойцовского клуба «Ахмат», промоутерской компании «*Absolute Championship Akhmat*», компаний «Чеченские минеральные воды» и «Мега-СтройИнвест».

Механизм санкций по тематике прав человека появился и в Европейском союзе. 7 декабря 2020 г. Совет ЕС принял Решение 2020/1999⁴². Можно предположить, что оно будет применяться и против российских лиц, хотя какого-либо серьезного влияния на макроэкономику данные санкции не окажут.

Одним из центральных поводов для введения санкций в рассматриваемый период стало так называемое «дело Навального» – обострение отношений России со странами Запада (особенно с Германией) после отравления рос-

³⁷ Council Decision (CFSP) 2020/1537 of 22 October 2020 amending Decision (CFSP) 2019/797 concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States // EU Official Journal. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.LI.2020.351.01.0005.01.ENG&toc=OJ.LI.2020.351:TOC>

³⁸ The Magnitsky Sanctions // U.S. Department of the Treasury. 26.01.2021. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/the-magnitsky-sanctions>

³⁹ Global Magnitsky Sanctions // U.S. Department of the Treasury. 26.01.2021. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/global-magnitsky-sanctions>

⁴⁰ Global Magnitsky Designations; Yemen-related Designation; Magnitsky Act-related Designation Update // U.S. Department of the Treasury. 26.01.2021. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/recent-actions/20201210>

⁴¹ Public Designation of Russian National Ramzan Kadyrov Due to Involvement in Gross Violations of Human Rights (July 20) // U.S. Embassy in Georgia. 26.01.2021. URL: <https://ge.usembassy.gov/public-designation-of-russian-national-ramzan-kadyrov-due-to-involvement-in-gross-violations-of-human-rights-july-20/>

⁴² Council Decision (CFSP) 2020/1999 of 7 December 2020 concerning restrictive measures against serious human rights violations and abuses // EU Official Journal. 26.01.2021. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1999&from=DA>

сийского политика Алексея Навального. Оно находится на стыке тематики прав человека и нераспространения ОМУ.

По мнению германской стороны, А. Навальный был отравлен боевым отравляющим веществом группы «Новичок». Это мнение поддержали союзники Германии. В результате, 15 октября 2020 г. были введены блокирующие и визовые санкции против шести российских чиновников высокого ранга и одного научно-исследовательского института⁴³. Решение было принято на основе правового механизма, который появился после «дела Скрипалей» в 2018 г. (решение Совета ЕС 2018/1544 от 2018 г.⁴⁴). США пока не ввели санкции по «делу Навального», однако их появление – вопрос времени. Вашингтон может задействовать Закон «О нераспространении химического и бактериологического оружия» 1991 г., который ранее использовался по «делу Скрипалей»: в 2019 г. указом № 13883 Д. Трамп ввел ограничения на операции с российским суверенным долгом, номинированном в иностранной валюте, торговые ограничения и запрет на поддержку России по линии МВФ⁴⁵.

Конгресс США уже обращался в Администрацию с требованием расследовать «дело Навального» и ввести санкции против России⁴⁶. «Дело Навального» также спровоцировало появление в Сенате законопроекта «О привлечении России к ответственности за враждебную деятельность»⁴⁷. В частности, в нем предлагаются блокирующие и визовые санкции против российских официальных лиц. Пока проект не стал законом. Развитие ситуации вокруг «дела Навального» также неизбежно вернет и к вопросу о санкциях по тематике прав человека. В 2020 г. с «делом Навального» было связано как минимум 11 санкционных эпизодов.

Иные санкции: КНР, Венесуэла, Ливия, Сирия

Российские компании сталкиваются с рисками принудительных мер США и вторичных санкций за нарушение американских режимов ограничительных мер. За прошедший год таких случаев было относительно немного. Но сам риск сохраняется и требует от российских игроков осторожности в работе с санкционными юрисдикциями.

Наиболее яркие события – блокирование Минфином США двух дочерних структур компании «Роснефть». Обе компании были заблокированы за предполагаемое сотрудничество с венесуэльской нефтедобывающей компанией PdVSA, против которой действуют блокирующие санкции США. В феврале 2020 г. в SDN-лист Минфина США была внесена компания «Роснефть Трейдинг» и ее руководитель Дидье Касимиро⁴⁸. А в марте 2020 г. – компания «ТНК Трейдинг»⁴⁹.

Европейский союз ввел блокирующие и визовые санкции против российского бизнесмена Евгения Пригожина за предполагаемые нарушения режима оружейного эмбарго в отношении Ливии⁵⁰.

Государственный департамент США включил одну китайскую и три российские компании в свой список, с фигурантами которого запрещено вступать в трансакции американским правительственным структурам. Причина – предполагаемые нарушения режима санкций против Северной Кореи и Сирии⁵¹. По сирийской тематике американское санкционное законодательство существенно ужесточилось. В частности, США приступили к реализации так называемого «закона Цезаря» («Акта о защите гражданского населения Сирии» 2019 г.). Новое законодательство существенно повышает риски вторичных санкций США против зарубежных компаний, работающих в Сирии⁵².

В 2020 г. существенно возросло число санкционных действий США против КНР. В 94 событиях, связанных с санкциями против КНР, на США как инициатора приходится 82 эпизода, т.е. 87,2%. Ограничительные меры против Китая – тема отдельного исследования. Однако в этой связи Россию затрагивают новые торговые санкции США против «военных конечных пользователей» (*Military End Users* – MEU). Речь идет о запрете американского технологического экспорта без лицензии Минторга США для компаний, которые, по мнению США, могут быть связаны с оборонно-промышленным сектором. Китай, Россия и Венесуэла определены как страны-цели. В декабре 2020 г. Минторг США внес в список MEU 58 китайских и 45 российских компаний и предприятий⁵³. Конечно, санкции против россиян имеют самостоятельную природу и не связаны исключительно с санкциями против КНР. Однако в американских доктринальных документах Китай и Россия рассма-

⁵³ Commerce Department Will Publish the First Military End User List Naming More Than 100 Chinese and Russian Companies // U.S. Department of Commerce. 26.01.2021. URL: <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2020/12/commerce-department-will-publish-first-military-end-user-list-naming>

триваются в одном ряду в качестве ключевой угрозы безопасности США. Поэтому отдельные режимы санкций против КНР могут также применяться в отношении России и наоборот. Появление таких режимов повышает нервозность зарубежных партнеров российских компаний и организаций. Ярким примером стал отказ компании «Софтлайн» – дистрибьютора компании «Майкрософт» – осуществлять поставки программного обеспечения МГТУ им. Н.Э. Баумана.

Основные выводы

Политика санкций против России уже второй год подряд характеризуется стабилизацией. Значимой эскалации санкций пока не происходит. По крайней мере, текущие санкционные события значимо не влияют на макроэкономическую ситуацию в России и сами по себе не приводят к заметным колебаниям рынка. Новые поводы для санкций, такие как «дело Навального» или инциденты в цифровой среде, порождают политическое напряжение и сигнальные санкции США и ЕС против отдельных российских лиц. Однако такие меры не затрагивают экономику в целом. Атака против «Северного потока – 2» привела к отсрочке в реализации проекта, но не к его остановке.

Вместе с тем отношения между Россией и ее западными оппонентами остаются напряженными. Они характеризуются уязвимостью перед новыми кризисными ситуациями и последующими санкциями. Без серьезного политического повода «драконовские санкции» против России вводиться не будут. Однако сбрасывать со счетов сценарий внезапной и обвальной эскалации отношений с качественным нарастанием санкционного давления все же нельзя. Этот сценарий не является базовым, однако с учетом сложившейся политической обстановки исключать его нельзя.

Санкционный риск значим для России с точки зрения отдельных компаний, проектов и отраслей. Многочисленные санкционные режимы реализуются в рутинном порядке с периодическими всплесками на фоне политических разногласий России и Запада или же в качестве отложенного эффекта уже прошедших кризисов.

Возможности контроля риска санкций со стороны российских компаний и отраслей ограничены. Опыт показывает крайне низкую вероятность отмены санкций в судебных инстанциях США, ЕС и других государств. Их отмена в административном порядке (через обращение в профильные ведомства стран-инициаторов) возможна, но требует значительного времени и также не гарантирует успех. В ряде случаев такие обращения невозможны по политическим причинам.

Судя по рассмотренным данным, российские компании и их зарубежные партнеры научились достаточно аккуратно работать с санкционным риском. Однако случаи административных и уголовных расследований против российских лиц или в связи с ними все же остаются. Требуется самый тщательный анализ законодательной и правоприменительной практики стран-инициаторов. Это особенно важно в случае работы в санкционных юрисдикциях. Необходимо учитывать расширение санкций против ряда стран и связанных с ними лиц: КНР, Турции, Белоруссии, а также Ирана, Сирии и др.

Продолжается тенденция избыточного соблюдения (*overcompliance*) санкционного законодательства США, ЕС, Великобритании и других инициаторов. Партнеры российских компаний могут уклоняться от сделок даже в

тех случаях, когда они не подпадают под санкции. Российским компаниям и организациям необходимо понимание механизма политики санкций, в том числе, в качестве элемента подготовки к переговорам с контрагентами.

Нарастание санкционного давления США на КНР не отвлечет внимание Вашингтона от России. Оба режима санкций вполне могут сосуществовать. Предпосылки к смягчению санкционных режимов в отношении России отсутствуют.

Российским профильным ведомствам следует продолжать взятый курс на постепенную и «мягкую» дедолларизацию экономики, развитие инструментов национальной платежной системы, отработку применения специальных экономических мер (контрсанкций), взаимодействие органов власти, бизнеса и экспертного сообщества по тематике санкций.

Необходимо развитие международной координации по вопросу адаптации к риску санкций. Прежде всего, необходимо развитие диалога и общих практик по данному вопросу между Россией и КНР.

С учетом расширяющейся практики санкций со стороны США, ЕС, Великобритании и ряда других стран целесообразна политическая и техническая проработка вопроса о единой платежной системе в форматах ЕАЭС и ШОС.

Об авторе

Иван Николаевич Тимофеев – программный директор Российского совета по международным делам (РСМД) с 2011 г. Отвечает за аналитическую работу Совета, руководит программной и проектной деятельностью. Его сфера ответственности включает взаимодействие с российскими и зарубежными дипломатами, государственными деятелями, экспертами, представителями бизнес-сообщества и некоммерческих организаций. Выпускник Санкт-Петербургского государственного университета (2002 г.). В 2003 г. получил степень магистра в Ланкастерском и Центрально-Европейском университетах (Master of Arts in Society and Politics). В 2006 г. защитил кандидатскую диссертацию в МГИМО МИД России. Доцент МГИМО (с 2009 г.). В 2009–2011 г. — директор Аналитического центра МГИМО. Автор более 80 научных публикаций, изданных в России и за рубежом.

Российский совет по международным делам

Российский совет по международным делам (РСМД) — некоммерческая организация, ориентированная на выработку практических рекомендаций российским организациям, министерствам и ведомствам, задействованным во внешнеполитической деятельности.

РСМД объединяет усилия экспертного сообщества, органов государственной власти, бизнес-кругов и гражданского общества с целью повышения эффективности внешней политики России.

Наряду с аналитической работой РСМД ведет активную образовательную деятельность с целью сформировать устойчивое сообщество молодых профессионалов в области внешней политики и дипломатии.

Совет выступает в качестве активного участника публичной дипломатии, представляя на международных площадках российское видение в решении ключевых проблем глобального развития.

Членами РСМД являются ведущие представители внешнеполитического сообщества России: дипломаты, бизнесмены, ученые, общественные деятели и журналисты.

Президент РСМД, член-корреспондент РАН Игорь Иванов занимал пост министра иностранных дел РФ в 1998–2004 гг. и секретаря Совета Безопасности РФ в 2004–2007 гг.

Генеральным директором Совета является Андрей КОРТУНОВ. В 1995–1997 гг. Андрей КОРТУНОВ занимал должность заместителя директора Института США и Канады РАН.

Российский совет по международным делам

САНКЦИИ ПРОТИВ РОССИИ: ВЗГЛЯД В 2021 г.

Доклад № 65/2021

Верстка — О.В. Устинкова

Источник фото на обложке:

Vostock Photo

Формат 70×100 $\frac{1}{16}$. Печать офсетная.

Тираж 150 экз.



Российский совет
по международным
делам

Тел.: +7 (495) 225 6283
Факс: +7 (495) 225 6284
welcome@russiancouncil.ru

119049, Москва,
4-й Добрынинский переулок, дом 8

russiancouncil.ru