

Политика санкций: текущие тенденции

Иван Тимофеев - программный директор Российского совета по международным делам (РСМД)

Telegram: @sanctionsrisk

Санкции 2021: политический контекст

- ▶ Санкции - производная от политических отношений. Политические кризисы приводят либо к появлению новых режимов санкций, либо к более активному применению уже имеющихся
- ▶ Ключевым политическим фактором в 2021 г. стала смена президента США. Джо Байден пересматривает внешнюю политику, включая санкции. Большой акцент на таргетированные санкции, переговоры с Ираном, пересмотр или отмена одиозных указов Трампа по Китаю, снижение остроты темы «вмешательства в выборы», рост внимания к правам человека
- ▶ Изменилась внутривнутриполитическая конъюнктура и настроения в Конгрессе США. Заметный рост внимания к Китаю, некоторое снижение значимости «российской темы»

Влияние Женевского саммита на политику санкций

- ▶ Обе стороны вводили жесткие взаимные санкции накануне саммита (российские «дипломатические» санкции, американские санкции по «делу Навального» и «вмешательству в выборы»)
- ▶ Саммит стабилизировал отношения, но не снял проблему санкций. Ни один правовой механизм по санкциям США не пересмотрен. Байден пошел навстречу ЕС и Германии, введя исключения по «Северному потоку-2», но одновременно ввел санкции против ряда судов и компаний-владельцев
- ▶ Длительность стабилизации будет определяться (а) ходом переговоров по кибер-безопасности, нераспространению и др. темам и (б) отсутствием внезапных триггеров («здоровье Навального», предвыборные протесты и т.п.).

Ключевые поводы для санкций в отношении российских лиц в 2021 г.

- ▶ «Дело Навального» (права человека, использование химического оружия)
- ▶ Кибер-безопасность, кибер-шпионаж и вмешательство в выборы
- ▶ Газопроводные проекты («Северный поток-2»)
- ▶ Ситуация вокруг Украины

«Дело Навального»

- ▶ ЕС: решение 2020/1482 от 14.10.2020. Блокирующие и визовые санкции в отношении 6 чиновников высокого ранга и НИИ ОХТ (аналогичное решение принято в Великобритании)
- ▶ ЕС: решение 2021/372 от 02.03.2021. Блокирующие и визовые санкции в отношении четырех чиновников высокого ранга (Канада присоединилась к обоим решениям)
- ▶ США: первый этап санкций по ст.307 CBW Act 1991; 10 российских компаний внесено в BIS Entity List (химическая продукция, фарма); 6 исследовательских институтов в список DoS по ст. 321 CAATSA (связаны с обороной и разведкой); 5 организаций в список DoS по EO 13382; 7 чиновников высокого ранга и 3 института в список SDN DoT по EO 13661
- ▶ Конгресс США: два законопроекта по санкциям в отношении чиновников РФ (ни один не прошел)
- ▶ Ключевой вопрос: применение санкций США по второму этапу CBW Act. Выбор 3 из 6 мер. Опыт Трампа в 2019 г. EO 13883 (мягкое применение).

Кибер-безопасность, «вмешательство» и «вредоносная активность» России

- ▶ Доклад разведки США о вмешательстве в выборы 2020 г. (EO 13848); атака на Solar Winds
- ▶ Исполнительный указ 14024 от 15.04.2021. Механизм блокирующих санкций в отношении: лиц, принадлежащих к оборонному, технологическому или любому иному сектору российской экономики; лиц, ответственных за вмешательство в выборы, кибер-преступления, международную коррупцию, убийства граждан США и стран-партнеров, подрывающих территориальную целостность США и стран-партнеров, предпринимающих попытки по обходу санкций, принадлежащих к правительственным структурам РФ, члены семей всех перечисленных лиц, все, кто содействовал указанным лицам
- ▶ Директива 1. Минфина США во исполнение EO 14024. Запрет американским лицам участвовать в сделках на первичном рынке российских суверенных облигаций с 14.06.2021 (данную меру ожидали по «делу Навального» во исполнение CBW Act). Ее применение по EO 14024 повышает неопределенность второго этапа применения по CBW Act
- ▶ Блокирующие санкции в отношении 19 российских физических и 25 юридических лиц (основания: EO 13661, EO 13848, CAATSA и др.)

Северный поток - 2

- ▶ Обновление законодательства США. NDAA 2021, sec. 1242. Расширение санкций на страхование, сертификацию, а также техническую модернизацию судов-укладчиков. Консультации с союзниками. Выведение из под санкций правительственных структур ЕС, Швейцарии, Норвегии, Великобритании
- ▶ Применение санкций в отношении ряда российских судов и их владельцев (всего 14 судов и 4 юрлица в menu-based sanctions list и SDN-list) (январь и май 2021)
- ▶ Исключения в отношении NS2-AG и Маттиаса Варнига (май 2021)
- ▶ «Сделка» Германии и США по Северному потоку - 2

Ситуация на и вокруг Украины

- ▶ Политическое обострение весны 2021 г. Без значительных санкционных последствий
- ▶ Автоматическое продление режимов США, ЕС и других стран
- ▶ Ограничительные меры Украины

Промежуточные выводы:

- ▶ Новый правовой механизм США (EO 14024) существенно расширяет число лиц, которые могут попасть под санкции. Риски для технологического сектора
- ▶ Вместе с тем, «политическая пауза» в отношениях России и США. Стабилизация риска санкций, как минимум, на полгода, в течение которых будут вестись российско-американские консультации на рабочем уровне

Санкции в отношении Белоруссии

- ▶ Эскалация санкций США, ЕС, Великобритании, Канады, Швейцарии и др. начиная с сентября 2020 г. на фоне протестов (блокирующие и визовые санкции в отношении силовиков, чиновников и силовых ведомств)
- ▶ Новый этап эскалации в связи с делом Ryanair. Секторальные и точечные санкции в отношении белорусской экономики
- ▶ США: отказ от продления генеральной лицензии в отношении 9 крупных предприятий (Белорусский нефтяной торговый дом, Белнефтехим, Белнефтехим USA, Белшина, Гродно Азот, Гроднохимволокно, Лакокраска, Нафтан, Полоцк Стекловолокно)
- ▶ ЕС: Решение 2021/1002. Блокирующие и визовые санкции в отношении 78 физ. и 7 юридических лиц (+1 юрлицо по регламенту 765/2006 - Белаэронавигация)
- ▶ ЕС: секторальные санкции в отношении оборонного, нефтеперерабатывающего, химического, табачного, финансового секторов. Решение 2021/1031, Регламент 2021/1030

Санкции в отношении Белоруссии: риски для российского бизнеса

- ▶ Ключевой риск - вторичные санкции или принудительные меры США в случае взаимодействия с белорусскими SDNs и их дочерними предприятиями
- ▶ Указ 13405 не подразумевает санкции против иностранных лиц за взаимодействие с белорусскими SDNs
- ▶ Однако риски возникают в случае какой-либо связи с американскими физическими и юридическими лицами (любые компании США, а также их дочерние предприятия)
- ▶ Кейс Zoltek. Венгерская «дочка» Zoltek закупила продукцию «Нафтана». Итог - штраф 7,7 млн.\$.
- ▶ Риски уголовного преследования в случае преднамеренной попытки нарушения режима санкций США в отношении РБ
- ▶ Риски избыточного комплаенса банков при осуществлении транзакций со ссылкой на санкции США и ЕС
- ▶ Желательность транзакций в рублях с белорусскими SDNs

Санкции: типы риска

- ▶ Попадание под зарубежные ограничения по политическим причинам, независящих от бизнеса (пример: блокирование 8 судостроительных компаний России 15.03.2019 после Керченского инцидента)
- ▶ Блокирование за взаимодействие с лицами, находящимися под санкциями (примеры: Еврофинанс 11.03.2019; «Гудзон» и Приморская морская логистическая компания 21.08.2018; НК и НК Приморнефтепродукт 1.07.2017 и др.)
- ▶ Штрафы (только Минфин США оштрафовал 233 компании и физлица за последние 10 лет на общую сумму 5,667 млрд. долларов)
- ▶ Уголовные дела за нарушение режимов санкций (в основном со стороны властей США). Блокирование поставок товаров и услуг для компаний (пример: поставки комплектующих для пресса компании группы ГАЗ)

Основные причины попадания под санкции

- ▶ Преднамеренные действия по нарушению режима санкций. Пример: попытка купить турбину в США для использования в России в обход режима санкций; уголовное дело против Олега Никитина, Антона Черемухина и их итальянских партнеров за нарушение ИЕЕРА (до 20 лет тюрьмы до 1 млн. \$ штрафа), а также за мошенничество (до 5 лет тюрьмы 250 тыс. \$ штрафа)
- ▶ Случайные действия или действия по халатности, неосторожности, недосмотру, незнанию законодательства и т.п. Пример: уголовное дело против Индустриального банка Кореи. Из-за отсутствия системы комплаенс банк «пропустил» перевод 10 млн. \$ иранским лицам. Итог: штраф 86 млн. \$
- ▶ Второй тип преобладает над первым (по штрафным мерам Минфина США лишь 16% компаний и физлиц нарушили режимы санкций преднамеренно).

Какие российские компании наиболее подвержены риску?

- ▶ Работающие в секторах, которые уязвимы к санкциям по политическим причинам. Среди них: ОПК (много компаний ОПК выпускает гражданскую продукцию); энергетика (добыча нефти и газа); финансовый сектор
- ▶ Ведущие бизнес в санкционных юрисдикциях (КНДР, Иран, Венесуэла, Судан, Куба и др.)
- ▶ Являющиеся «дочками» зарубежных компаний (прежде всего, американских)
- ▶ Ведущих активную международную деятельность
- ▶ Взаимодействующие с лицами под санкциями США и других стран (речь не только о «страновых», но и «функциональных» санкциях)
- ▶ Осуществляющие большое число сделок (финансовый сектор, страхование, туризм и др.)
- ▶ Имеющие сложную организацию

Целенаправленная работа с лицами под санкциями

- ▶ Любое целенаправленное нарушение режима санкций чревато уголовным или административным преследованием. Зачастую речь об американских регуляторах. Преднамеренный характер нарушений является отягчающим обстоятельством и зачастую соседствует с обвинениями в мошенничестве, отмывании денег, контрабанде и других преступлениях.
- ▶ Однако ряд бизнесов целенаправленно заточен на работу с санкционными юрисдикциями как по политическим причинам (исполнение международных соглашений, национального законодательства), так из соображений прибыли.

Снижение риска в случае целенаправленной работы

- ▶ Использование отечественной финансовой системы (национальной платежной системы)
- ▶ Создание юрлиц, непосредственно заточенных под санкционную юрисдикцию
- ▶ Отказ от долларовых трансакций
- ▶ Поставки через третьи страны

Вместе с тем, данные способы обхода санкций имеют свои ограничения. Они либо повышают издержки, либо чреваты раскрытием и последующим преследованием (особенно сделки через третьи страны)

Взаимодействие с регулятором как способ снижения риска

- ▶ Регуляторы зачастую предлагают легальные способы работы в санкционных юрисдикциях или с лицами под санкциями
- ▶ В США существует механизм исключений (специальные и генеральные (общие) лицензии)
- ▶ Существуют многочисленные гуманитарные исключения (продовольствие, медикаменты, медоборудование и др.)
- ▶ Среди недостатков: вероятность отказа, сроки рассмотрения, невозможность обращения к регуляторам по политическим причинам, запросы по раскрытию информации, недостаток компетенций сотрудников, высокие издержки и др.

Контроль риска непреднамеренных нарушений

- ▶ Соблюдение российского и зарубежного (в случае международной деятельности) законодательства. Иными словами, санкционный комплаенс при осуществлении сделок

Компоненты санкционного комплаенса

- ▶ Наличие кадров и структурных подразделений, специально занимающихся темой санкций и обеспеченных необходимыми ресурсами
- ▶ Непрерывный мониторинг санкционного законодательства в России и за рубежом
- ▶ Контроль сделок и контрагентов. Эффективный мониторинг санкционного статуса
- ▶ Наличие процедур комплаенса
- ▶ Контроль комплаенса со стороны руководства
- ▶ Контроль линейного менеджмента по исполнению инструкций комплаенс
- ▶ Система поощрений и наказаний
- ▶ Взаимодействие с национальными и зарубежными регуляторами, понимание системы принятия решений в области правоприменительной практики по санкциям

Типичные проблемы комплаенса

- ▶ Отсутствие комплаенса, нежелание признать риск и вкладывать средства в его контроль
- ▶ Неверная трактовка законодательства или его незнание
- ▶ Сбои в мониторинге сделок (особенно в случае множества сделок и использования специального ПО)
- ▶ Ошибки в оценке контрагента
- ▶ Целенаправленные нарушения со стороны менеджмента
- ▶ Утрата контроля над осуществлением сделки или ее частью
- ▶ Реэкспорт товаров с запрещенными компонентами
- ▶ Попытки скрыть нарушения

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

Подробнее <https://t.me/sanctionsrisk>

Российский совет по международным делам

119049, Москва, 4-й Добрынинский переулок, 8

E-mail: itimofeev@russiancouncil.ru