

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-39-51>



Санкции и принудительные меры США в отношении компаний финансового сектора

Юлия Сергеевна Тимофеева

E-mail: ytimofeeva@russiancouncil.ru, ORCID: 0000-0003-3341-064X

Российский совет по международным делам, Москва 119049,

Российская Федерация

Аннотация

Односторонние ограничительные меры активно применяются Соединенными Штатами Америки в отношении зарубежных государств. Ввиду роста использования финансовых санкций и применения американскими регуляторами вторичных санкций увеличиваются санкционные риски для коммерческих компаний. В особенно уязвимом положении оказываются банки. В частности, они лидируют по числу случаев попадания под штрафные меры за нарушение режимов американских санкций, а также по суммам штрафных выплат.

Данное исследование представляет собой попытку определить основные причины попадания компаний финансового сектора под ограничительные меры США, выявить особенности отношений банков с регуляторами США в процессе расследований, а также оценить потенциал применения санкций США на данном направлении в будущем. Работа базируется на анализе 54 случаев применения штрафных принудительных мер Министерства финансов США в отношении банков, а также случаев секторальных и блокирующих санкций в отношении финансовых институтов. Проведенный анализ показывает, что в число причин уязвимости банков входят их функциональные связи с правительством страны-мишени, а также структурные особенности компаний финансового сектора. Показательна склонность банков к принятию требований США под угрозой принудительных мер, что может указывать на результативность американских санкций в деле принуждения бизнеса к исполнению санкционного законодательства США.

Ключевые слова: санкции США, вторичные санкции, банки, санкционные риски, комплаенс

JEL: F51

Для цитирования: Тимофеева Ю. С. Санкции и принудительные меры США в отношении компаний финансового сектора // Финансовый журнал. 2021. Т. 13. № 4. С. 39–51.

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-39-51>.

© Тимофеева Ю. С., 2021

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-39-51>

US Sanctions Against Financial Companies: Key Features

Yulia S. Timofeeva

Russian International Affairs Council, Moscow 119049, Russian Federation

ytimofeeva@russiancouncil.ru, <https://orcid.org/0000-0003-3341-064X>

Abstract

Sanctions constitute one of the most demanded instruments of the U.S. foreign policy agencies in affecting foreign adversaries. The use of sanctions is also a challenge for commercial companies, given the growing use of financial sanctions and enforcement measures by the U.S. government. Banks have been increasingly vulnerable to these risks; they are among the most frequent targets of restrictive and enforcement measures by the U.S. and tend to pay much more in comparison with other sectors in terms of financial penalties.

This study is based on the analysis of 54 cases of US financial penalties against banks as well as individual cases of US sectoral and blocking sanctions. The article aims at understanding the reasons why this type of financial organizations is vulnerable to US sanctions, the key features of US sanctions against them, and possible application of US sanctions in this direction in the future. The results of the study demonstrate that the heightened sanctions risks that banks face are attributed to their functional connections with the governments under sanctions, the nature of banking business and some intraorganizational factors. Moreover, the inclination of financial companies pressured by sanctions to accept requirements of the U.S. indicates the effectiveness of application of sanctions against commercial ventures.

Keywords: *sanctions, secondary sanctions, banks, sanctions risk, sanctions compliance*

JEL: *F51*

For citation: *Timofeeva Yu.S. US Sanctions Against Financial Companies: Key Features. Financial Journal, 2021, vol. 13, no. 4, pp. 39–51 (In Russ.).*

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2021-4-39-51>.

© Timofeeva Yu.S., 2021

ВВЕДЕНИЕ

Санкции представляют собой экономические и политические ограничительные меры, направленные на изменение политического курса зарубежных государств. США инициируют санкции чаще других государств и международных организаций [Hufbauer G. et al., 2009, p. 3–5, 17]. Использование данного инструмента во внешнеполитических целях обеспечивается ролью американского доллара в глобальной экономике. Высокая доля доллара США в международных расчетах обуславливает прозрачность этих транзакций для США и значительно увеличивает возможности Вашингтона выявлять нарушения режимов санкций внутри собственных границ и за их пределами, тем самым сводя к минимуму вероятность обхода американских режимов ограничительных мер. В таких условиях коммерческие организации, в частности ориентированные на международную деятельность, сталкиваются с высоким санкционным риском, так как количество режимов санкций США и их фигурантов растет. Более того, национальные правительства пока не способны предоставить своему коммерческому сектору гарантии реальной защиты от санкций США, что предопределяет различие подходов государства и бизнеса к санкциям: бизнес-структуры склонны к выполнению требований американских регуляторов и присоединению к их ограничительным мерам, в то время как правительства могут сопротивляться воздействию ограничительных мер и отвергать требования инициаторов санкций [Timofeev I., 2019].

Наряду с совершенствованием механизма контроля и мониторинга за соблюдением режимов санкций США происходит трансформация самих ограничительных мер Соединенных Штатов, характерной чертой которой является рост случаев применения таргетированных финансовых санкций [Likhacheva A., 2019, p. 115; Drezner D., 2015] при сохранении высокой роли ограничительных мер в области торговли. Объектом санкций зачастую становятся отдельные организации и физические лица, а не государства в целом.

Поэтому коммерческие компании наряду с правительствами стран-мишеней сталкиваются с необходимостью следить за характером изменений в санкционном механизме США и искать способы адаптации к рискам санкций.

Все более широкое использование финансовых ограничительных мер и активное применение инструмента вторичных санкций во многом определяют уязвимость банков перед американскими санкциями, так как они предоставляют финансовые услуги и, как следствие, занимают центральную, связующую роль в глобальной экономике. Именно банки лидируют по числу случаев попадания под штрафные меры американского Министерства финансов (54 из 215 случаев за 2009–2020 гг.) [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 81] и по размерам штрафов [Timofeev I., 2019, p. 95], которые они соглашаются выплатить регулятору для завершения административного преследования в случае нарушения американских режимов санкций. Подверженность финансовых компаний рискам обусловлена, в частности, многочисленностью проводимых ими операций и клиентов, среди которых могут быть лица из санкционных списков США. Но проблема использования санкций против банков не ограничивается разрушительным эффектом для частного бизнеса. Санкции США в отношении финансового сектора ввиду его системообразующего характера несут угрозу для всей экономики государства, в котором санкционированные организации зарегистрированы. Это обосновывает актуальность изучения применения Соединенными Штатами санкций в отношении банковского сектора.

Таким образом, цель исследования — определить основные причины массового попадания банков под санкции США, выявить особенности санкций США против них, а также оценить потенциал применения санкций США на данном направлении.

Степень изученности проблематики санкций зависит от предметной направленности. Изучению эффективности санкций и их последствий посвящены работы ряда исследователей: [Hufbauer G. et al., 2009; Vapat N., 2013; Brzoska M., 2015; Drezner D., 2015; Grauvogel J., von Soest C., 2014; Pape R., 1997] и др. Санкции против России рассматриваются в работах [Ashford E., 2016; Ahn D., Ludema R., 2020; Gilligan E., 2016; Darsey J., Stulberg A., 2019] и др.

В России интерес к санкционной тематике был стимулирован событиями на Украине 2014 г. и принятием антироссийских ограничительных мер США, ЕС и рядом других государств. Различные аспекты санкций активно изучают: [Тимофеев И. Н., 2018; Афонцев С., 2015; Ананьев Б. И., 2019; Бартенев В. И., 2018; Гурвич Е. Т., Прилепский И. В., 2016; Гландин С. В., 2016; Likhacheva A., 2019] и др.

Проблематика влияния политики санкций на бизнес-структуры, в частности на компании банковского сектора, остается изученной в меньшей степени. Исследования в области экономики и юриспруденции, а также изучение кейсов санкций против конкретных банков отчасти восполняют этот пробел. Речь идет о работах Рестрепо-Амарилеса и Винклера [Restrepo-Amariles D., Winkler M., 2018], Хундта и Хорша [Hundt S., Horsch A., 2018], Кьяццы и его коллег [Caiazza S. et al., 2018], Скотта [Scott B., 2019], Ли [Lee J., 2011], Хардуина [Hardouin P., 2017]. И. Н. Тимофеев исследовал применение вторичных санкций США [Timofeev I., 2019], в том числе против финансовых организаций [Тимофеев И. Н., 2020а].

Таким образом, обширный массив исследовательских работ посвящен вопросам эффективности санкций и опыту их применения в отношении государств. В то же время сохраняется пробел в изученности влияния санкций США на коммерческие организации и особенностей их применения ввиду относительно малого числа исследований. Данное исследование способствует восполнению существующего пробела.

Понятная основа данной исследовательской работы представлена рядом терминов, связанных прежде всего с классификацией санкций. По причинам их введения выделяют первичные и вторичные санкции. Первичные санкции используются непосредственно

против лиц, санкционирование которых предусмотрено нормативно-правовой базой США по санкциям (законами конгресса США и исполнительными указами президента) [Тимофеев И. Н., 2018, с. 29, 31–33, 36]. Вторичные санкции применяются против физических и юридических лиц за нарушение ими уже существующих режимов санкций, т. е. за взаимодействие с лицами, которые находятся под санкциями¹.

По способу воздействия на объект санкций различают такие основные виды, как блокирующие и секторальные санкции. Блокировка, вводимая путем внесения лица в SDN-список², подразумевает заморозку активов объекта санкций, лишение его доступа к американской финансовой системе, визовые ограничения и запрет на транзакции с ним или в его интересах для третьих лиц. Секторальные санкции — это точечные, не всеобъемлющие, ограничения на конкретные операции с компаниями стратегически значимых секторов экономики санкционируемого государства, попавшими в SSI-список³. Помимо SDN- и SSI-списков существуют также санкционные списки — CAPTA, запрещающий открытие или ведение корреспондентского счета или сквозного счета в США⁴, и NS-MBS (Non-SDN Menu-Based), для фигурантов которого установлены конкретные ограничения⁵.

Кроме того, отдельно можно выделить штрафные санкции — вид принудительных мер, принимаемых в ответ на нарушение уже существующего режима санкций. Штрафные меры предполагают, что объект санкций для урегулирования допущенных нарушений существующих режимов берет на себя обязательства по выплате штрафа, назначенного ведомством США.

ДИЗАЙН ИССЛЕДОВАНИЯ

В исследовательской работе проведен анализ первичных и вторичных санкций США против компаний финансового сектора за период 2009–2020 гг. В частности, изучены 54 случая принудительных мер Министерства финансов США в отношении банков на основе базы данных Российского совета по международным делам — Quantitative Enforcement Database (OQED)⁶, в которой отражена и закодирована информация о соглашениях, касающихся штрафов, между Управлением по контролю за иностранными активами Министерства финансов США и компаниями. Результаты исследования на основе базы данных OQED Российского совета по международным делам были впервые опубликованы Тимофеевым [Timofeev I., 2019]. Кроме того, проанализированы секторальные санкции США, действующие против российских банков, а также кейсы американских блокирующих санкций против иранских и российских банков.

Исследование проведено в рамках институционального подхода, подразумевающего изучение нормативно-правовой основы применения санкций США, а также формальных процедур, регламентирующих деятельность американских регуляторов по контролю

¹ Яникеева И. Санкции и мировая энергетика: что сильнее? / *Международная жизнь*. 29.06.2019. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/22763>.

² *Specially Designated Nationals and Blocked Persons List (SDN) / U.S. Department of the Treasury*. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/specially-designated-nationals-and-blocked-persons-list-sdn-human-readable-lists>.

³ *Sectoral Sanctions Identifications (SSI) List / U.S. Department of the Treasury*. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list/sectoral-sanctions-identifications-ssi-list>.

⁴ *CAPTA List / U.S. Department of the Treasury*. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list/list-of-foreign-financial-institutions-subject-to-correspondent-account-or-payable-through-account-sanctions-capta-list>.

⁵ *Non-SDN Menu-Based Sanctions List (NS-MBS List) / U.S. Department of the Treasury*. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/consolidated-sanctions-list-non-sdn-lists/non-sdn-menu-based-sanctions-list-ns-mbs-list>.

⁶ По вопросам, связанным с базой данных РСМД OQED, обращаться к автору (ytimofeeva@russiancouncil.ru).

за соблюдением ограничительных мер и принуждением к нему (инфорсменту). Особую важность представляет анализ Инструкции по санкционному инфорсменту Министерства финансов США (2009)⁷, определяющей ряд параметров, влияющих на сумму штрафа, который предъявляется банкам в качестве особого вида принудительных мер в случае нарушения режимов санкций США. Кроме того, были проанализированы: исполнительный указ № 13662⁸, принятые в рамках него директивы⁹, иные указы по санкциям в отношении России, отдельные исполнительные указы по блокирующим санкциям¹⁰, отчеты Счетной палаты США¹¹ и другие нормативно-правовые и информационные документы органов власти США.

ШТРАФНЫЕ САНКЦИИ США ПРОТИВ БАНКОВ: ОСОБЕННОСТИ И РЕЗУЛЬТАТЫ

Штрафы — одна из часто применяемых мер инфорсмента в отношении банков. Как правило, они используются против компании, которая провела транзакции с участием или в интересах лица из SDN-списка в нарушение существующих режимов санкций США. Согласие такой организации на выплату штрафа Министерству финансов США рассматривается как условие урегулирования допущенных нарушений и, по сути, снимает претензии американских регуляторов к ней.

В период с 2009 по 2020 г. 25,2 % случаев штрафных санкций США и 93,2 % суммы штрафов приходятся на банки. В 2009–2020 гг. финансовые компании выплатили 5,271 млрд долл. из 5,656 млрд долл. общих выплат за указанный период [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 80, 81; Тимофеев И. Н., 2020б, с. 52]. Логично возникает вопрос о факторах, ввиду которых Министерство финансов США назначает организациям банковского сектора наиболее серьезные суммы выплат.

Управление по контролю над иностранными активами Министерства финансов США (*Office of Foreign Assets Control*, OFAC) определяет размер штрафа в зависимости от ряда факторов. Снижению штрафа, помимо прочего, могут способствовать: добровольное раскрытие нарушения, отсутствие санкционной истории¹², непреднамеренный характер нарушения, незначительный размер организации, «невопиущий» характер нарушений, наличие внутренней программы комплаенса, сотрудничество с OFAC в расследовании, принятие компанией мер по исправлению ситуации. OFAC отмечает, что, как правило, штраф за добровольно раскрытые нарушения будет как минимум вдвое меньше, чем за нераскрытые¹³. Тем не менее за десятилетний период только 39 % компаний добровольно раскрыли нарушения [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 84], что может быть связано с тем фактом, что банки в большинстве своем совершают нарушения непреднамеренно: лишь в единичных случаях зафиксирован преднамеренный характер нарушений [Тимофеев И. Н.,

⁷ *Economic Sanctions Enforcement Guidelines*, 2009 / U.S. Department of Treasury. *Electronic Code of Federal Regulations*. URL: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=ccac94aaa0387efe2a9c3fca2dc5a4ab&mc=true&node=ap31.3.501_1901.a&rgn=div9.

⁸ *Executive Order 13662 — Blocking Property of Additional Persons Contributing to the Situation in Ukraine* / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo3.pdf.

⁹ *Напр., Directive 2 as Amended Under Executive Order 13662* / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo13662_directive2_20170929.pdf.

¹⁰ *Напр., Executive Order 13902 of January 10, 2020* / Federal Register. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2020/01/14/2020-00534/imposing-sanctions-with-respect-to-additional-sectors-of-iran>.

¹¹ *United States Government Accountability Office: Report to the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives. Economic Sanctions. March, 2020. 84 p.*

¹² Отсутствие санкционной истории — ситуация, когда не было расследования OFAC по факту нарушений санкций этой компанией за последние пять лет, то есть компания не была замечена в совершении нарушений.

¹³ *Economic Sanctions Enforcement Guidelines*, 2009 / U.S. Department of Treasury. *Electronic Code of Federal Regulations*. URL: https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=ccac94aaa0387efe2a9c3fca2dc5a4ab&mc=true&node=ap31.3.501_1901.a&rgn=div9.

2020а, с. 83]. Руководство компании могло не знать о запрещенных транзакциях или о том, что проводимые операции незаконны с позиции американских регуляторов. Впрочем, это не освобождает компании от ответственности, а лишь дает возможность рассчитывать на определенную скидку со стороны Минфина США.

Осведомленность менеджмента компании о факте нарушений и его сокрытие, напротив, становятся отягчающим обстоятельством для организации и способствуют увеличению штрафа. Например, так было в случае французского банка Société Générale¹⁴. Как следствие, компании производят смену менеджмента в качестве «немедленных мер» по исправлению ситуации: к примеру, HSBC Bank сменил руководство в целях «реабилитации» перед американскими финансовыми властями за нарушение режимов санкций [Hardouin P., 2017].

Высокие штрафы в отношении банков и массовое попадание финансовых компаний под ограничительные меры связаны со спецификой их деятельности. При определении суммы штрафа Управление по контролю за иностранными активами Минфина США оценивает количество запрещенных транзакций и их сумму, а финансовые организации, как правило, проводят большее число транзакций и в некоторых случаях работают с представителями разных государств, в том числе подсанкционных юрисдикций. Например, французская компания Société Générale S.A. согласилась выплатить чуть менее 54 млн долл. за 1077 нарушений режимов санкций против Кубы, Ирана и Судана общей стоимостью более 5,560 млрд долл.¹⁵ Британский Standard Chartered Bank был оштрафован более чем на 639 млн долл. за 9335 нарушений режимов санкций (общей стоимостью около 437,6 млн долл.) против Мьянмы, Кубы, Ирана, Сирии, Судана¹⁶. Французский Crédit Agricole Corporate and Investment Bank допустил 4297 нарушений и согласился выплатить штраф в размере около 330 млн долл.¹⁷ Французский BNP Paribas SA стал рекордсменом по сумме штрафа — 963,5 млн долл. за 3897 нарушений режимов санкций США¹⁸.

Халатность и невнимательность персонала могут сыграть ключевую роль в создании условий для попадания банка под американские санкции. В частности, сбои в системе мониторинга, которая отслеживает запрещенные транзакции в автоматическом режиме, или ошибки персонала являются источниками санкционных рисков. К примеру, персонал компании Deutsche Bank Trust Company Americas (DBTCA) в 2008–2009 гг. не включил идентификационный код лондонского филиала Bank Melli Iran в специальный модуль своего программного обеспечения. В результате транзакции не были определены системой как запрещенные и были допущены банком в нарушение исполнительного указа президента США № 13382, предписывающего блокирование собственности лиц, причастных к распространению оружия массового уничтожения. За это в 2013 г. DBTCA был назначен штраф в размере 18,9 тыс. долл. США¹⁹.

В целом 46 % банков, попавших под штрафные санкции США, допустили нарушения из-за халатности, и только в 24 % случаях из этих 46 % выявлена попытка скрыть нарушения²⁰. Ряд банков, в частности J.P. Morgan, Société Générale, Standard Chartered,

¹⁴ Enforcement Information for November 19, 2018 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20181119_socgen_web.pdf.

¹⁵ Enforcement Information for November 19, 2018 / U.S. Department of the Treasury.

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

¹⁷ Enforcement Information for October 20, 2015 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20151020_cacib.pdf.

¹⁸ Enforcement Information for June 30, 2014 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20140630_bnp.pdf.

¹⁹ Enforcement Information for September 5, 2013 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20130905_DBTCA.pdf.

²⁰ Вывод сделан на основе базы данных OQED Российского совета по международным делам.

Wells Fargo, приняли решение модернизировать программное обеспечение, идентифицирующее запрещенные транзакции, а другие банки, например Bank of America, Western Union, J.P. Morgan и т. д., организовали тренинги для персонала. Это отражает заинтересованность финансовых компаний в минимизации рисков санкций.

В целом 50 из 54 компаний в различных формах, таких как предоставление материалов, запрашиваемой информации, толкинг-соглашения и др., приняли требования американского регулятора. При этом только 21 компания добровольно раскрыла нарушения [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 84].

Другая особенность штрафов США в отношении банков заключается в их использовании против как иностранных компаний, так и представителей американского банковского сектора. 42,6 % банков, попавших под штрафы Казначейства США, зарегистрированы в странах ЕС и Великобритании, и именно эти компании заплатили OFAC 4,587 млрд долл. из 5,271 млрд долл., или 87 % всех выплат. За тот же период со штрафом столкнулись 18 американских финансовых компаний [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 82], которые суммарно заплатили чуть более 120 млн долл., что значительно меньше, чем выплаты банков ЕС и Великобритании²¹. Эта асимметрия может быть связана с тем, что компании из ЕС в большей степени вовлечены в работу с подсанкционными юрисдикциями: они взаимодействовали с Ираном, а также с другими государствами Ближневосточного региона. Кроме того, играет роль масштаб организации: большая доля оштрафованных банков ЕС и Великобритании приходится на крупные банки. Наконец, в некоторых случаях нарушения, которые допустили американские банки, исчисляются единицами, а сами компании охотно идут на сотрудничество с американским регулятором. Например, после выявления нарушений, которые сами по себе были относительно незначительными, *Western Union* добровольно сообщил о них в Минфин США и сотрудничал со следствием [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 85], а при расчете штрафа Citigroup было учтено, что банк допустил всего восемь нарушений²².

Около четверти всех компаний, столкнувшихся со штрафами, представляют финансовый сектор экономики. В большинстве своем штрафные санкции США против финансовых организаций применены за непреднамеренные нарушения, а их основной объект с точки зрения размера выплат — банки из ЕС и Великобритании. Союзнические связи ЕС и Великобритании и США на государственном уровне не обеспечивают неприкосновенность их бизнеса в плане санкций. В такой ситуации для банков, преследующих главным образом коммерческие интересы, рациональным решением является принятие условий и требований регуляторов США. Штрафные санкции США против банков результативны с этой точки зрения.

СЕКТОРАЛЬНЫЕ И БЛОКИРУЮЩИЕ САНКЦИИ США В ОТНОШЕНИИ БАНКОВ: ОСОБЕННОСТИ И РЕЗУЛЬТАТЫ ПРИМЕНЕНИЯ

Следует различать секторальные и блокирующие санкции, направленные против конкретных отраслей. В настоящее время секторальные санкции США действуют, в частности, в отношении России, а именно финансового, оборонного и энергетического секторов российской экономики. Более того, создан механизм использования секторальных санкций США также против технологического сектора экономики России²³. Но, например,

²¹ Вывод сделан на основе базы данных OQED Российского совета по международным делам.

²² *Enforcement Information for September 3, 2014 / U.S. Department of the treasury*. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/20140903_citigroup.pdf.

²³ *Executive Order 14024 of April 15, 2021 / Federal Register*. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2021/04/19/2021-08098/blocking-property-with-respect-to-specified-harmful-foreign-activities-of-the-government-of-the>.

в отношении государственной нефтегазовой компании Венесуэлы *Petróleos de Venezuela (PDVSA)* и связанных с ней лиц применяются блокирующие санкции, хотя санкции против Венесуэлы в целом имеют заявленную секторальную направленность, затрагивая прежде всего энергетический и финансовый секторы.

Введение секторальных санкций против российских банков стало возможным после подписания президентского указа № 13662²⁴, создавшего необходимые для этого механизмы. Из числа финансовых организаций в списке SSI секторальных санкций США находятся Сбербанк, ВТБ Банк, Газпромбанк, Россельхозбанк и ВЭБ.РФ, а также их дочерние компании. Для них установлены ограничения финансирования и других операций с новым долгом или новыми ценными бумагами²⁵. Согласно логике властей США запреты на конкретные операции с данными банками могут ограничить способность российского правительства участвовать в эскалации украинского конфликта, так как указанные компании непосредственно связаны с Правительством России, а ВЭБ.РФ, в частности, действует как банк развития и платежный агент правительства. Характерно, что американские секторальные санкции призваны наказать не российские банки как таковые, которые к ситуации на Украине отношения не имеют, а Правительство России посредством воздействия на эти финансовые компании.

Банки из списка SSI имеют возможность продолжать совершать ряд деловых операций, однако сам статус фигуранта санкционного списка по секторальным санкциям создает определенные издержки. Их положение усложняется тем, что помимо американских ограничительных мер против них также действуют секторальные санкции Европейского союза²⁶.

Другой вид санкций, используемый США против финансовых компаний, — блокирующие санкции. Блокировка относится к наиболее жесткой санкционной мере и вводится посредством внесения лица в санкционный список SDN.

В случае отдельных государств блокировка финансовых компаний носит масштабный характер. В частности, законодательство США запрещает Ирану прямой доступ к американской финансовой системе. С ноября 2008 г. Соединенные Штаты также ввели запрет для иностранных банков и иных лиц на использование финансовой системы США для проведения транзакций с участием Ирана [Katzman K., 2020]. Большое число организаций иранского банковского сектора находятся в SDN-списке, например Центральный банк Ирана, Банк экспортного развития Ирана, Сельскохозяйственный банк Ирана и многие другие. Стоит отметить, что ряд центральных банков иных государств также находится под блокирующими санкциями, среди них — ЦБ Сирии, ЦБ КНДР, ЦБ Венесуэлы, а также ЦБ Донецкой народной республики.

В меньшей степени блокирующие санкции в отношении банков применяются США для давления на Россию. Вашингтон отдает предпочтение секторальным санкциям, однако некоторые российские банки все же находятся в SDN-списке. Причиной блокировки российских финансовых компаний часто служит «правило 50 %», согласно которому блокирующие санкции распространяются на организации, на 50 % или более прямо или косвенно находящиеся в собственности физических или юридических лиц из SDN-списка²⁷.

²⁴ Executive Order 13662 of March 20, 2014 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/ukraine_eo3.pdf.

²⁵ Directive 1 (as Amended on September 29, 2017) Under Executive Order 13662 / U.S. Department of the Treasury. URL: https://home.treasury.gov/system/files/126/eo13662_directive1_20170929.pdf.

²⁶ Council decision 2014/512/CFSP of 31 July 2014 concerning restrictive measures in view of Russia's actions destabilising the situation in Ukraine // EU Official Journal. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014D0512>.

²⁷ Entities Owned by Blocked Persons (50 % Rule). Frequently Asked Questions / U.S. Department of the Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/faqs/topic/1521>.

В марте 2014 г. США объявили о блокирующих санкциях против ряда российских чиновников, которые якобы имели отношение к «правлящим кругам». Тогда под блокирующие санкции США попали и контролируемые ими компании. Например, черный список пополнил банк «Россия» вслед за своим крупнейшим акционером Ю. Ковальчуком²⁸, а также Собинбанк, принадлежавший банку «Россия»²⁹. СМП Банк Бориса и Аркадия Ротенбергов был тоже заблокирован³⁰ в связи с «правилом 50 %».

Немало российских банков оказались под американскими блокирующими санкциями из-за «деятельности в Крыму». Помимо прочих³¹ речь идет об АО «Банк «Таата»»; ОАО «Черноморский банк развития и реконструкции»; АО «Коммерческий банк «Северный кредит»»; АО «Ишбанк»; АО «Коммерческий банк «Рублев»» и ПАО Банк «ВВБ»³². Стоит отметить, что в настоящее время из указанных финансовых компаний деятельность продолжают Черноморский банк развития и реконструкции и Ишбанк, а у остальных Банком России были отозваны лицензии. Иными словами, прекращение их деятельности прямым образом не связано с санкциями США.

Российские финансовые организации попадают под блокирующие санкции США также за взаимодействие с подсанкционными лицами, т. е. в качестве объектов вторичных санкций. Например, в марте 2019 г. Минфин США ввел санкции против АО «Еврофинанс Моснарбанк» за его деятельность в интересах государственной нефтегазовой компании Венесуэлы PDVSA³³ по исполнительному указу № 13850³⁴, требующему введения санкций против лиц, способствующих дестабилизации ситуации в Венесуэле. В результате попадания в SDN-список и последующего исключения банка из членов платежных систем Visa и Mastercard «Еврофинанс Моснарбанк» перешел на использование карт платежной системы «Мир»³⁵.

Таким образом, блокирующие санкции против российских банков носят точечный характер. Блокировка негативно отражается на спектре услуг и клиентуре организаций, не в последнюю очередь из-за сопутствующего отключения их от платежных систем Visa и Mastercard. Впрочем, опыт российских банков показывает, что факт попадания под блокирующие санкции как таковой не предопределяет прекращение их деятельности. Блокирующие санкции были введены против относительно небольших российских финансовых компаний. В случае давления на крупные организации предпочтение отдается секторальным санкциям. Попадание банков России под секторальные санкции не было предопределено их действиями: они непосредственно не совершали нарушения и не были причастны к ситуации на Украине. Однако их восприятие властями США как источников финансирования внешнеполитического курса Правительства России, а также их системообразующая роль для финансовой системы государства в целом привели к введению секторальных санкций против пяти крупных российских банков России.

²⁸ *Treasury Sanctions Russian Officials <...> for Involvement in The Situation in Ukraine / U.S. Department of the Treasury. 20.03.2014. URL: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl23331.aspx>.*

²⁹ *Announcement of Additional Treasury Sanctions on Russian Government Officials and Entities / U.S. Department of the Treasury. URL: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl2369.aspx>.*

³⁰ Там же.

³¹ *Treasury Sanctions Individuals and Entities for Sanctions Evasion and Other Activities Related to Russia and Ukraine / U.S. Department of the Treasury. 22.12.2015. URL: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0314.aspx>.*

³² *Treasury Designates Individuals and Entities Involved in the Ongoing Conflict in Ukraine / U.S. Department of the Treasury. 20.06.2017. URL: <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/sm0114.aspx>.*

³³ *Treasury Sanctions Russia-based Bank Attempting to Circumvent U.S. Sanctions on Venezuela / U.S. Department of the Treasury. 11.03.2019. URL: <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm622>.*

³⁴ *Executive Order 13850 of November 1, 2018 / Federal Register. URL: <https://www.federalregister.gov/documents/2018/11/02/2018-24254/blocking-property-of-additional-persons-contributing-to-the-situation-in-venezuela>.*

³⁵ *Информация для клиентов / АО АКБ «Еврофинанс Моснарбанк». URL: <https://evrofinance.ru/ru/individuals/page123456/>.*

Согласно выводам некоторых исследователей, изучавших последствия принудительных мер для банков, санкции в форме ограничений финансирования и кредитования вынуждают банки срочно списывать проблемные ссуды, изменять кредитную политику, уменьшать капитал первого уровня, при этом увеличивая капитал второго уровня [Caiazza S. et al., 2018, p. 4]. Помимо этого финансовые компании склонны разрабатывать или совершенствовать программы и службы санкционного комплаенса, принимать меры по снижению рисков санкций [Тимофеев И. Н., 2020а, с. 86–87], прекращать работу в подсанкционных юрисдикциях. Так, например, Сбербанк отказывается работать на территории Крымского полуострова³⁶ ввиду действующих в отношении Крыма и Севастополя санкций США и ЕС. В целом воздействие санкций ощутимо для России и компаний, однако издержки от них уступают, к примеру, потерям от «нефтяного шока» [Гурвич Е. Т., Прилепский И. В., 2016]. Таким образом, санкции против России, не изменив внешнеполитический курс правительства, изменили поведение самих банков.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Финансовый сектор является системообразующим с точки зрения функционирования государства, в связи с чем часто становится объектом первичных и вторичных санкций, направленных против правительств стран-мишеней. США воздействуют на банки в основном с помощью блокирующих и секторальных санкций, а также широко используют финансовые штрафы в качестве принудительных мер.

Блокирующие санкции являются самой жесткой мерой, запрещая любые транзакции с санкционированным лицом. Они применяются против центральных банков ряда государств, иных государственных и частных финансовых организаций. Для воздействия на значимые с точки зрения глобальной политики и экономики правительства более предпочтительной альтернативой для США будет использование секторальных санкций, так как их избирательный характер позволяет сохранить канал влияния США на правительство государства-мишени. Штрафные санкции США в отношении финансового сектора, в свою очередь, успешны с точки зрения изменения поведения банков и имеют большой потенциал в дальнейшем применении. Однако их вклад в достижение основной политической цели санкций — изменения политического курса определенного государства — не проявляется незамедлительно, так как издержки для правительств от принудительных мер, в том числе против банков, имеют свойство накапливаться со временем.

Механизм воздействия штрафных мер заключается в создании кумулятивного эффекта, когда растущее число коммерческих структур присоединяется к режимам американских санкций, значительно сужая круг контрагентов ряда организаций государства-мишени и способствуя изоляции его экономики.

США обладают уникальными возможностями воздействия на финансовые организации по всему миру и активно используют их. Санкции США трансформируются в зависимости от целей и интересов Вашингтона. США, с большой вероятностью, продолжают использование санкций, а коммерческие структуры так же будут вынуждены искать способы приспособления к деятельности в условиях высокого санкционного риска.

³⁶ *Сбербанк не видит возможности работать в Крыму, не попав под санкции / ТАСС. 20.10.2017. URL: <https://ria.ru/20171020/1507256252.html>.*

Список источников

- Ананьев Б. И. Санкции в теории международных отношений: методологические противоречия и проблемы интерпретации // Вестник международных организаций. 2019. № 3 (14). С. 136–150. URL: <http://dx.doi.org/10.17323/1996-7845-2019-03-07>.
- Афонцев С. А. Выход из кризиса в условиях санкций: миссия невыполнима? // Вопросы экономики. 2015. № 4. С. 20–36. URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2015-4-20-36>.
- Бартевев В. И. Блокирование помощи как элемент внешнеполитического инструментария США: de jure и de facto // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 6 (63). С. 110–140. URL: <http://dx.doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-110-140>.
- Гландин С. В. Юридические способы исключения из американских санкционных списков // Законодательство. 2016. № 10. С. 70–78.
- Гурвич Е. Т., Прилепский И. В. Влияние финансовых санкций на российскую экономику // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 5–35. URL: <http://dx.doi.org/10.32609/0042-8736-2016-1-5-35>.
- Дарси Д. Д., Сталберг А. Н. Глухота сторон в клубке санкционных противоречий между США, ЕС и Россией: противоборствующие стратегические дискурсы и взаимное «подстегивание» // Вестник международных организаций. (2019) Т. 14. № 3. С. 69–98 (на рус. и англ. яз.). URL: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-03-04>.
- Тимофеев И. Н. «Санкции за нарушение санкций»: принудительные меры Министерства финансов США против компаний финансового сектора // Полис. Политические исследования. 2020а. № 6. С. 73–90. URL: <http://dx.doi.org/10.17976/jpps/2020.06.06>.
- Тимофеев И. Н. Европейский парадокс: Политика санкций США в отношении бизнеса стран ЕС // Современная Европа. 2020б. № 2. С. 45–55. URL: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220204555>.
- Тимофеев И. Н. Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО. 2018. № 2. С. 26–42. URL: <http://dx.doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42>.
- Ahn D., Ludema R. D. The Sword and the Shield: The Economics of Targeted Sanctions. *European Economic Review*. 2020. Vol. 130. Art. 103587. URL: <http://dx.doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103587>.
- Ashford E. Not-So-Smart Sanctions: The Failure of Western Restrictions against Russia // *Foreign Affairs*. 2016. Vol. 95. No. 1. P. 114–123.
- Bapat N., Heinrich T., Kobayashi Y. et al. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analyses Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. Iss. 1. P. 79–98. URL: <https://doi.org/10.1080/03050629.2013.751298>.
- Brzoska M. International sanctions before and beyond the UN sanctions // *International Affairs*. 2015. Vol. 91. Iss. 6. P. 1339–1349. URL: <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2346.12449>.
- Caiazza S., Cotugno M., Fiordelisi F. et al. The spillover effect of enforcement actions on bank risk-taking // *Journal of Banking & Finance*. 2018. Vol. 91. URL: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2018.04.008>.
- Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // Taylor & Francis Group, LLC. *International Interactions. Empirical and Theoretical Research in International Relations*. 2015. Vol. 41. Iss. 4. P. 755–764. URL: <https://doi.org/10.1080/03050629.2015.1041297>.
- Gilligan E. Smart Sanctions against Russia: Human Rights, Magnitsky and the Ukraine Crisis // *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*. 2016. Vol. 24. No. 2. P. 257–277.
- Grauvogel J., von Soest C. Claims to legitimacy count: Why sanctions fail to instigate democratisation in authoritarian regimes // *European Journal of Political Research*. 2014. Vol. 53. Iss. 4. P. 635–653. URL: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12065>.
- Hufbauer G., Shott J., Elliott K. et al. *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.
- Hardouin P. “Too big to fail, too big to jail”: restoring liability a lesson from HSBC case // *Journal of Financial Crime*. 2017. Vol. 24. No. 4. P. 513–519. URL: <https://doi.org/10.1108/JFC-09-2016-0061>.
- Hundt S., Horsh A. The Effects of Sanctions on the Lending Policy and the Value of International Banks: the Case of Iran // *Review of Middle East Economics and Finance*. 2018. Vol. 14. No. 3. URL: <https://doi.org/10.1515/rmeef-2018-0010>.
- Katzman K. *Iran Sanctions* / Congressional Research Service, CRS report 20871. November 18, 2020.
- Lee J., Doody J. Office of Foreign Assets Control Compliance: Recent Developments // *Banking Law Journal*. 2011. Vol. 128. No. 10. P. 954–959.
- Likhacheva A. B. Unilateral Sanctions in a Multipolar World. Challenges and Opportunities for Russia's Strategy // *Russia in Global Affairs*. 2019. Vol. 17. No. 3. P. 109–131. URL: <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2019-17-3-109-131>.
- Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work // *International Security*. 1997. Vol. 22. Iss. 2. P. 90–136. URL: <https://doi.org/10.2307/2539368>.
- Restrepo-Amariles D., Winkler M. U.S. Economic Sanctions and the Corporate Compliance of Foreign Banks // *The International Lawyer*. 2018. Vol. 51. No. 3. P. 497–535.
- Scott B. Halkbank and OFAC: a sanctions evasion case study // *Journal of Money Laundering Control*. October, 2019. Vol. 22. No. 4. P. 734–743. URL: <https://doi.org/10.1108/JMLC-12-2018-0074>.

Timofeev I. N. 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. P. 86–108. URL: <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2019-17-3-86-108>.

References

- Ashford E. (2016). Not-So-Smart Sanctions: The Failure of Western Restrictions against Russia. *Foreign Affairs*, vol. 95, no. 1, pp. 114–123.
- Ahn D., Ludema R.D. (2020). The Sword and the Shield: The Economics of Targeted Sanctions. *European Economic Review*, vol. 130, art. 103587. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2020.103587>.
- Afontsev S.A. (2015). Crisis Management under Economic Sanctions: Mission Impossible? *Voprosy Ekonomiki*, no. 4, pp. 20–36 (In Russ.). Available at: URL: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2015-4-20-36>.
- Ananyev B.I. (2019). Sanctions in IR: Understanding, Defining, Studying. *Vestnik mezhdunarodnyh organizacij – International Organisations Research Journal*, vol. 14, no. 3, pp. 136–150 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-03-07>.
- Bartenev V.I. (2018). Aid Prohibition as a Tool of the U.S. Foreign Policy: de Jure and de Facto. *Vestnik MGIMO-Universiteta – MGIMO Review of International Relations*, no. 6 (63), pp. 110–140 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-110-140>.
- Bapat N. Heinrich T., Kobayashi Y. et al. (2013). Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analyses Using New Data. *International Interactions*, vol. 39, iss. 1, pp. 79–98. Available at: <https://doi.org/10.1080/03050629.2013.751298>.
- Brzoska M. (2015). International sanctions before and beyond the UN sanctions. *International Affairs*, vol. 91, iss. 6, pp. 1339–1349. Available at: <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2346.12449>.
- Caiazza S., Cotugno M., Fiordelisi F. et al. (2018). The spillover effect of enforcement actions on bank risk-taking. *Journal of Banking & Finance*, vol. 91. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jbankfin.2018.04.008>.
- Darsey J., Stulberg A. (2019). Deaf Ears and the U.S.-EU-Russia Sanctions Tangle: Contending Strategic Discourses and Mutual Emboldenment. *International Organisations Research Journal*, vol. 14, no. 3, pp. 69–98. Available at: <https://doi.org/10.17323/1996-7845-2019-03-04>.
- Drezner D. (2015). Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions. Empirical and Theoretical Research in International Relations*, vol. 41, iss. 4, pp. 755–764. Available at: <https://doi.org/10.1080/03050629.2015.1041297>.
- Gilligan E. (2016). Smart Sanctions against Russia: Human Rights, Magnitsky and the Ukraine Crisis. *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, vol. 24, no. 2, pp. 257–277.
- Glandin S.V. (2016). Legal ways to be delisted from US sanctions lists. *Zakonodatelstvo – Legislation*, no. 10, pp. 70–78 (in Russ.).
- Gurvitch E.T., Prilepskiy I.V. (2016). The Impact of Financial Sanctions on the Russian Economy. *Voprosy Ekonomiki*, no. 1, pp. 5–35 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.32609/0042-8736-2016-1-5-35>.
- Grauvogel J., von Soest C. (2014). Claims to legitimacy count: Why sanctions fail to instigate democratisation in authoritarian regimes. *European Journal of Political Research*, vol. 53, iss. 4, pp. 635–653. Available at: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12065>.
- Hufbauer G., Shott J., Elliott K. et al. (2009). *Economic Sanctions Reconsidered*. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics. 248 p.
- Hardouin P. (2017). “Too big to fail, too big to jail”: restoring liability a lesson from HSBC case. *Journal of Financial Crime*, vol. 24, no. 4, pp. 513–519. Available at: <https://doi.org/10.1108/JFC-09-2016-0061>.
- Hundt S., Horsh A. (2018). The Effects of Sanctions on the Lending Policy and the Value of International Banks: the Case of Iran. *Review of Middle East Economics and Finance*, vol. 14, no. 3. Available at: <https://doi.org/10.1515/rmeef-2018-0010>.
- Katzman K. (2020). Iran Sanctions. Congressional Research Service. CRS report 20871, November 18.
- Lee J., Doody J. (2011). Office of Foreign Assets Control Compliance: Recent Developments. *Banking Law Journal*, vol. 128, no. 10, pp. 954–959.
- Likhacheva A.B. (2019). Unilateral Sanctions in a Multipolar World. Challenges and Opportunities for Russia's Strategy. *Russia in Global Affairs*, vol. 17, no. 3, pp. 109–131. Available at: <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2019-17-3-109-131>.
- Pape R. (1997). Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, vol. 22, iss. 2, pp. 90–136. Available at: <https://doi.org/10.2307/2539368>.
- Restrepo-Amariles D., Winkler M. (2018). U.S. Economic Sanctions and the Corporate Compliance of Foreign Banks. *The International Lawyer*, vol. 51, no. 3, pp. 497–535.
- Scott B. (2019). Halkbank and OFAC: a sanctions evasion case study. *Journal of Money Laundering Control*, vol. 22, no. 4, pp. 734–743. Available at: <https://doi.org/10.1108/JMLC-12-2018-0074>.

Timofeev I.N. (2020a). "Sanctions for Sanctions Violation": U.S. Department of Treasury Enforcement Actions against Financial Sector. *Polis. Politicheskie issledovaniya — Polis. Political Studies*, no. 6, pp. 73–90 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.17976/jpps/2020.06.06>.

Timofeev I.N. (2020b). European Paradox: U.S. Sanctions against European Business. *Sovremennaya Evropa — Modern Europe*, no. 2, pp. 45–55 (In Russ.). Available at: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220204555>.

Timofeev I.N. (2018). Economic Sanctions as a Concept of Power Politics. *Vestnik MGIMO — MGIMO Review of International Relations*, no. 2 (59), pp. 26–42 (In Russ.). Available at: <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-2-59-26-42>.

Timofeev I.N. (2019). Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 205 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business. *Russia in Global Affairs*, vol. 17, no 3, pp. 86–108. Available at: <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2019-17-3-86-108>.

Информация об авторе

Юлия Сергеевна Тимофеева, программный координатор Российского совета по международным делам, г. Москва

Information about the author

Yulia S. Timofeeva, Program Coordinator, Russian International Affairs Council, Moscow

Статья поступила в редакцию 04.07.2021
Одобрена после рецензирования 30.07.2021
Принята к публикации 19.08.2021

Article submitted July 4, 2021
Approved after reviewing July 30, 2021
Accepted for publication August 19, 2021