УДК 327

Иван ТИМОФЕЕВ

ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРАДОКС: ПОЛИТИКА САНКЦИЙ США В ОТНОШЕНИИ БИЗНЕСА СТРАН ЕС

Аннотация. В статье проанализирована политика санкций правительства США против бизнеса стран ЕС. Несмотря на то что ЕС является всё более активным инициатором экономических санкций и во многих случаях выступает союзником США в применении ограничительных мер против третьих стран, бизнес из стран ЕС нередко сам попадает под действие экстерриториальных санкций США. Предложены три гипотезы. Первая состоит в том, что страны ЕС являются лидерами по числу штрафов, однако подобное “лидерство” вряд ли политически мотивировано. Под штрафы попадают как сами американские компании, так и фирмы из иных стран. Вторая – европейские компании нарушают режимы санкций США непреднамеренно, так как угроза потерь для них выше, чем возможная прибыль. Соответственно нарушения определяются скорее проблемами управления, нежели злым умыслом. Третья гипотеза – европейский бизнес стремится урегулировать споры с властями США, идя на выполнение американских требований и законодательства. В этом смысле санкции США против бизнеса можно считать высоко эффективными: они заставляют нарушителей менять свою деятельность и отсекают их от работы с подсанкционными странами, организациями и физическими лицами. Верификация гипотез проведена с помощью анализа количественных данных: 215 случаев применения штрафных мер американскими регуляторами в 2009–2020 гг. Из них 43 случая отражают санкции США против европейских компаний.

Ключевые слова: санкции, вторичные санкции, ЕС, США, министерство финансов США.

Постановка проблемы

Экономические санкции становятся всё более востребованным инструментом внешней политики Европейского союза. В условиях скромных возможностей ЕС применять военную силу, санкции превращаются в оптимальный инструмент воздействия на третьи страны. Благодаря мощи своей экономики, ЕС уже сегодня яв-

© **Тимофеев Иван Николаевич** – к.полит.н., доцент кафедры политической теории МГИМО МИД России, программный директор Российского совета по международным делам (РСМД). **Адрес:** 119454, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76, ауд. 324. **E-mail:** itimofeev@russiancouncil.ru

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220204555>

ляется значимым инициатором санкций. Евросоюз активно содействует исполнению режимов ограничений ООН, а по целому ряду направлений вводит собственные односторонние меры. Многие из них – совместно с США¹.

В то же время санкции ЕС и США совпадают не всегда. В частности, между Брюсселем и Вашингтоном наметились серьезные разногласия по иранской ядерной сделке. Если США в одностороннем порядке возобновили действие масштабных санкций против Ирана, то ЕС остаётся приверженным резолюции СБ ООН 2231 от 2015 г. Проблема в том, что за нарушение режимов санкций США американские регуляторы наказывают как американские, так и зарубежные компании, то есть используют санкции экстерриториально. Компании из Евросоюза в массовом порядке страдают от таких мер и несут заметные финансовые издержки из-за угрозы штрафов властей США.

Иными словами, ЕС оказался в двойственной ситуации. С одной стороны, он все более активно применяет санкции. Но с другой – компании из ЕС сами становятся жертвами экстерриториальных мер США. Брюссель предпринимает меры для защиты бизнеса. В 2018 г. было возобновлено действие блокирующего статута 1996 г. Однако на деле европейские компании предпочитают соблюдать законы США и не идти на риск получить штраф или вообще оказаться в американских санкционных списках. Получается, что угроза экстерриториальных санкций ограничивает суверенитет ЕС. Подобная двойственность ярко прозвучала в письме нового председателя Еврокомиссии Урсулы фон дер Ляйен Валдису Домбровскису – европейскому комиссару по финансовой стабильности, финансовым услугам и Союзу рынков капитала. *“С целью обеспечения нашего экономического суверенитета, я хочу, чтобы Вы разработали предложения по обеспечению большей устойчивости Европы в отношении экстерриториальных санкций третьих стран. Я хочу, чтобы Вы обеспечили надлежащее исполнение санкций ЕС, особенно используя его финансовую систему”*². Примечательно, что значительная часть полномочий по использованию санкций и защиты от них новый председатель Еврокомиссии передала именно финансовым властям ЕС, тогда как ранее соответствующее подразделение (Unit FPI.5) входило в состав Службы внешнеполитических инструментов³.

Подобная ситуация ставит ряд исследовательских вопросов. Каковы реальные масштабы применения экстерриториальных санкций США против компаний из стран ЕС? Как часто против них используются штрафы в сравнении с другими странами? Почему европейские компании попадают под санкции? Является ли это результатом намеренных действий по обходу существующих режимов США с це-

¹ European Sanctions Map. (2020) Online Project, available at <https://www.sanctionsmap.eu/#/main>

² Leyen, von Der, U. (2019) Mission Letter to Valdis Dombrovskis, available at https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/mission-letter-valdis-dombrovskis-2019_en.pdf

³ European Commission 2019-2024. (2019) Allocation of Portfolios and Supporting Services, available at https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/allocation-portfolios-supporting-services_en_0.pdf

лью максимизации прибыли? Или же результатом случайностей, сложной структуры бизнеса или ошибок в управлении? Какие стратегии выбирает европейский бизнес для адаптации к риску?

Рабочие гипотезы основываются на результатах эмпирического исследования штрафных мер Министерства финансов США против международного бизнеса за период с 2009 по 2019 г. [Timofeev, 2019]. Первая гипотеза состоит в том, что страны ЕС являются лидерами по числу штрафов, однако подобное “лидерство” вряд ли политически мотивировано. Под штрафы попадают как сами американские компании, так и фирмы из иных стран. Вторая гипотеза – европейские компании нарушают режимы санкций США скорее непреднамеренно, так как угроза потерь для них выше, чем возможная прибыль. Соответственно нарушения определяются скорее проблемами управления, нежели злым умыслом. Наконец, третья гипотеза – европейский бизнес стремится урегулировать споры с властями США, идя на выполнение американских требований и законодательства. В этом смысле санкции США против бизнеса можно считать высоко эффективными: они заставляют нарушителей менять свою деятельность и отсекают их от работы с подсанкционными странами. Возможности властей ЕС повлиять на ситуацию остаются ограниченными, а вопрос суверенитета и политического противодействия экстерриториальным санкциям – открытым.

Основные понятия и обзор литературы

Под санкциями в работе понимается использование экономических и финансовых ограничений страной-инициатором, направленные на изменение курса страны-цели во внутренней или внешней политике. В качестве инструментов санкций используются запреты на экспорт и импорт, запреты на финансовые транзакции, ограничения технической и экономической помощи, ограничения на поставки технологий, на кредитование отдельных секторов экономики. К числу санкций относятся и ряд неэкономических мер, например, визовые ограничения. Инициатором может выступать также группа стран или международная организация. Целью санкций, в свою очередь, может быть страна (группа стран) и отдельные физические и юридические лица. К непосредственным задачам санкций относятся военно-политическое сдерживание страны-цели, ограничение её потенциалов, принуждение к смене внешнеполитического курса, смена политического режима в стране-цели или влияние на отдельные аспекты внутренней политики [Hufbauer et al., 2009: 52–53]. К ним можно отнести сигнальную функцию, когда экономический ущерб от санкций символичен, но сам факт их применения посылает сигнал стране-цели, её гражданам или компаниям. Принуждение, сдерживание и посылка сигнала часто выступают в литературе в качестве основных функций санкций [например, Giumelli, 2016].

Санкции следует отделять от торговых войн [Pare, 1997: 94–98]. В случае торговых войн речь идёт о создании благоприятных условий для национального производителя за счёт тарифов и пошлин. В случае санкций – о достижении политических целей путём экономических ограничений. К тому же, в США и ЕС санкции достаточно ясно выражены в правовом отношении – по ним существует отдельное законодательство, а правоприменение осуществляют конкретные государственные органы. Под первичными санкциями будем понимать ограничения непосредствен-

но против отдельной страны, сектора экономики, компаний или физических лиц. Под вторичными – меры по наказанию физических или юридических лиц, в том числе в иной юрисдикции, за нарушение существующих режимов санкций или связей с теми странами или лицами, которые уже находятся под санкциями. Вторичные санкции можно понимать как “санкции за нарушение санкций”.

Большинство исследований по тематике санкций сфокусировано на вопросе об их эффективности. Она понимается как способность повлиять на смену курса страны-цели под влиянием ограничительных мер. Классическим исследованием здесь является труд Гэрри Хафбауэра и его коллег [Hufbauer et al., 2009]. Проведено немало количественных исследований о взаимосвязи эффективности санкций с различными независимыми переменными – ущербом для страны-цели, участием международных институтов и др. [например, Varat et al., 2013]. Проводится и большое число исследований по отдельным страновым кейсам [Nephew, 2018; Haggard and Noland, 2017; Жебин, 2017; Розенталь, 2019 и др.].

В последние два десятилетия растёт внимание к “таргетированным санкциям”. К ним относятся точечные меры, направленные против отдельных лиц или компаний, а не страны в целом [Drezner, 2015; Tourinho, 2015]. Применение штрафов американскими властями против компаний из ЕС – одно из отражений данного тренда. Инструменты точечных санкций усовершенствовались на фоне усилий США по борьбе с терроризмом после 2001 г. и связаны с возросшими возможностями отслеживать финансовые транзакции по всему миру [например, Zarate, 2013].

Значительные акценты в литературе делаются на политике санкций США. Тем не менее существует большой объём работ, связанный с санкциями ООН как единственного легитимного источника ограничительных мер [например, Jazairi, 2015; Brzoska, 2015]. С учётом возрастающей роли ЕС, растёт и число исследований политики санкций Европейского союза [например, Portela, 2010; Giumelli, 2013], в том числе и в контексте санкций против России [например, Connolly, 2018].

Тем не менее значительная часть источников обходит вопрос о применении санкций США против союзников, в частности – против стран ЕС или компаний, работающих в юрисдикции ЕС, хотя в России внимание учёных к проблеме растёт на фоне применения санкций США против проекта “Северный поток-2” [Белов, 2020]. Кроме того, весьма скромное внимание уделяется понятию вторичных санкций, тогда как в отношении союзников и партнёров зачастую применяются именно они. Ещё в 1999 г. Дениел Дрезнер отметил, что ограничения против союзников оказываются более эффективными в сравнении с ограничениями против противников на международной арене [Drezner, 1999]. Однако и здесь речь идёт о связке “страна-страна”, тогда как в отношениях США и Европейского союза они часто сводятся к связке “страна-бизнес”. Исследования применения санкций против компаний и бизнеса в целом встречаются значительно реже. Один из недавних примеров – работа Б. Эли и К. Прибл [Early and Preble, 2018]. Примечательна недавняя публикация группы авторов Европейского совета по международным отношениям об опыте применения вторичных санкций США против компаний из ЕС [Geranmayeh and Rapnouil, 2019]. В работе идёт речь в основном о блокирующих санкциях, тогда как распространенной и болезненной мерой являются штрафы против компаний. Исследование практики штрафов Министерства финансов США против

международного бизнеса было выполнено в России [Timofeev, 2019]. Но оно было посвящено бизнесу в целом и не выделяло компании из ЕС в отдельный кластер. То же можно сказать и об упомянутой работе Б. Эли и К. Прибл.

Иными словами, в существующей литературе наметился пробел в изучении вторичных экстерриториальных санкций США против ЕС. Конкретно речь идёт о недостатке исследований применения штрафных мер американскими властями против европейского бизнеса за нарушение существующих режимов санкций США. Тогда как на практике проблема остаётся острой. Восполнение данного пробела является целью предлагаемой работы.

Источники данных и дизайн исследования

Единицей анализа являются случаи применения штрафных мер властями США против американского и зарубежного бизнеса, включая компании из ЕС. В политику санкций на уровне исполнительной власти в основном вовлечено три ведомства: Министерство финансов, Министерство торговли и Государственный департамент США. В ряде случаев к ним подключается Министерство юстиции (например, когда речь идёт о трансформации административного расследования в уголовное). Государственный департамент занимается визовыми ограничениями и контролем оборонного экспорта. Министерство торговли – ограничениями, связанными с экспортом и импортом. Министерство финансов – широким кругом нарушений, связанных с использованием американской финансовой системы. В настоящее время именно Министерство финансов и его профильный Офис контроля зарубежных активов (OFAC) являются наиболее активным органом исполнительной власти, применяющим санкции. Это объясняется доступом к информации о значительном числе финансовых транзакций, осуществляемых как американскими, так и зарубежными юридическими и физическими лицами. Через информацию о сделках, а также используя иные источники, Минфин раскрывает нарушения режимов санкций. С учётом наиболее активной роли Минфина, мы будем использовать в качестве источника данные именно этого ведомства. Другие министерства вводят ограничения значительно реже, хотя среди них есть заметные случаи. Например, в январе 2020 г. было достигнуто соглашение между компанией Airbus и Государственным департаментом о выплате штрафа за нарушение Закона о международной торговле оружием (ITAR).

В качестве наказания за нарушение режимов санкций США Министерство финансов использует два ключевых инструмента. Первый – блокирование нарушителя, то есть его помещение в SDN-List – список лиц и организаций, с которыми запрещены любые экономические отношения за исключением узкого набора операций в гуманитарной сфере. Попадание в SDN-List фактически означает “отлучение” от международной финансовой системы и чревато либо гибелью бизнеса, либо колоссальными издержками. Фактически нарушитель санкций уравнивается в правах с теми подсанкционными лицами, с которыми он вступил во взаимодействие, тем самым нарушив законодательство США. Среди недавних случаев – попадание в 2019 г. в SDN китайской COSCO Shipping Tanker – дочернего предприятия глобального перевозчика COSCO Shipping – за предполагаемую перевозку иранской нефти. В январе 2020 г. компания из списка была удалена в связи с возможным от-

казом от нарушений режима санкций США. Другой недавний пример – блокирование Rosneft Trading за сделки по перевозке нефти из Венесуэлы. Против финансовых институтов, наряду с SDN, могут быть использованы также и ограничения на использование корреспондентских и сквозных счетов (CAPTA List), хотя данная практика пока широкого распространения не получила.

Другая распространенная мера – использование денежных штрафов против компаний-нарушителей. В сравнении с блокированием, она носит более гибкий характер. Компания несёт убытки, но её повседневная деятельность не прекращается. Данная мера используется для того, чтобы сохранить бизнес, но отвести его от нарушений. Она в большей степени подходит для мер против “системного” бизнеса, то есть тех компаний, которые не являются злостными нарушителями или не созданы специально для обхода санкций. Она также не наносит большого урона рынкам, если нарушения совершает крупная компания. Но при этом вполне годится и против мелких фирм или физических лиц. Она широко распространена как в отношении американских, так и зарубежных компаний. Европейский бизнес часто становится объектом именно штрафных мер. В SDN-List можно найти немало европейских компаний, но многие из них – офисы зарубежных фирм, находящихся под санкциями, включая российские. Поэтому именно анализ штрафов представляется приоритетным в исследовании ограничительных мер властей США против бизнеса из ЕС.

Каждый случай завершившегося расследования отражается в соглашении об урегулировании претензий властей США (settlement agreement). Данные соглашения являются для нас единицей наблюдения. Существуют подробные инструкции, согласно которым власти США начисляют штраф с учетом отягчающих и смягчающих обстоятельств¹. Все эти обстоятельства прописываются в соглашении в соответствии с инструкциями. То есть сами соглашения имеют сходную структуру. Это позволяет зафиксировать исходы по тем или иным решениям властей США в виде числового кода. То есть перевести качественную информацию из соглашений в количественную форму. В свою очередь, количественные данные дают возможность выявить закономерности для всей совокупности применения штрафов за определённый период. Выявляется значительный объём информации, который в противном случае был бы скрыт от наблюдения.

Результатом кодирования является база данных по применению штрафов Министерства финансов США против международного бизнеса [Timofeev, 2019]. Она состоит из 73 переменных, отражающих информацию о размерах штрафа, профиле компании (страна, отрасль), специфике нарушений (число, нарушенные программы), отягчающих и смягчающих обстоятельствах, действиях компании после начала расследования и др. В настоящее время база включает в себя 215 случаев за более чем 10 лет (2009–2020 гг.).

Для проверки выдвинутых гипотез данные подвергаются частотному анализу. Он позволяет выявить информацию о месте европейского бизнеса в общей “популяции” нарушителей, причинах нарушений и дальнейших действий, свидетельст-

¹ U.S. Department of Treasury (2009) ‘Economic Sanctions Enforcement Guidelines’, available at https://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=ccac94aaa0387efe2a9c3fca2dc5a4ab&mc=true&node=ap31.3.501_1901.a&rgn=div9

вующих либо о сотрудничестве с властями США, либо об отказе в таком сотрудничестве.

Анализ

Из 215 случаев применения штрафов Минфина США в отношении международного бизнеса с 2009 по 2020 гг. 43 приходится на компании из ЕС. Однако европейский бизнес – не единственная цель. 142 из 215 дел связаны с американскими компаниями. Иными словами, с точки зрения частоты расследований, американский регулятор все-таки ориентирован на отечественные компании. Китай представлен лишь 4 компаниями, тогда как, например, на Швейцарию приходится 6 случаев.

Однако ситуация предстает в ином свете, если посмотреть на долю европейских компаний в общей сумме выплаченных штрафов. С 2009 г. по настоящее время общая сумма выплат всех компаний по заключенным соглашениям с Минфином США составила 5,657 млрд долларов. Из них компаниями ЕС выплачено 4,677 млрд. То есть 43 компании из ЕС, которые составляют лишь 19,8% от общего числа, заплатили 82,39% от общей суммы штрафов. А если к ЕС прибавить компании из Швейцарии, то асимметрия будет ещё выше – 5,321 млрд из 5,657 млрд или 94% выплат. Тогда как на 142 компании и физических лица из США приходится лишь 182,35 млн долларов, что составляет 3,26%.

Подобную асимметрию назовем “европейским парадоксом” – относительно небольшая доля европейских компаний платит львиную долю штрафов. То есть с точки зрения частоты попадания под штрафы ЕС слабо выделяется на фоне США, но с точки зрения долей выплат неравенство переворачивается с ног наголову.

Следует отметить, что в будущем брекзит может несколько поменять данную конфигурацию. Из 43 европейских компаний 15 приходится на британские или совместные британско-американские фирмы. Сумма их выплат за 10 лет составила 1,608 млрд. долларов, то есть 28,4% от общей суммы. Если в следующие 10 лет пропорции сохранятся, то доля ЕС уменьшится. Однако данные с 2009 по 2020 г. (до завершения брекзита) мы должны анализировать с учётом доли Великобритании как члена ЕС.

Остальные страны распределены следующим образом: Германия – 6 случаев, Нидерланды – 6, Франция – 5, Швеция – 3, Италия – 2, Австрия, Бельгия, Дания, Испания, Венгрия и Люксембург – по одному.

Впрочем, “европейский парадокс” вряд ли можно объяснить политически мотивированными решениями властей США – “теории заговора” против Европы здесь не состоятельны. 16 компаний из 43 являются либо совместными с США, либо дочерними по отношению к американскому бизнесу. У властей США есть основания рассматривать их как часть юрисдикции США или, по крайней мере, взыскивать за нарушения уже с материнской компании. Интересно, что в случае совместного бизнеса воспроизводятся свойства, присущие американскому бизнесу, то есть их доля в общей сумме штрафов невелика. На 16 совместных компаний приходится лишь 25,5 млн долларов. Тогда как оставшиеся 27 фирм тянут на себе 4,6 млрд. То есть совместные компании не делают разницы. Если их убрать из анализа, то асимметрия будет ещё большей не в пользу компаний из ЕС.

Однако у “европейской выборки” есть другие особенности, которые дают объяснение высоким суммам штрафов. Прежде всего, само распределение штрафов между европейскими компаниями асимметрично. Если ранжировать компании по сумме выплат, то на первую десятку приходится 4,415 млрд долларов из 4,676 млрд, выплаченных европейцами. То есть, 94,4% выплат приходится на первый квартиль. Все без исключения компании из первого квартиля являются банками. Если посмотреть на выборку из 215 случаев по всем странам, именно на банки и финансовый сектор приходится наибольшая нагрузка. Они выплатили 5,271 млрд долларов из 5,657 общих выплат. То есть на 54 банка приходится 93,2% штрафов, тогда как на все остальные сектора вместе взятые – лишь 6,8%.

Банковскому бизнесу свойственно две особенности. Первая – большое число транзакций. Оно значительно выше в сравнении, например, с компаниями производственного сектора. Соответственно, выше и суммы сделок. С учётом того, что штраф привязан к объёму сделок, неудивительно, что именно банки платят наиболее солидные штрафы. Число нарушений (то есть отдельных сделок, совершённых с подсанкционными лицами) в случае банков, обычно, исчисляется сотнями и тысячами. Тогда как в других секторах – это скорее редкость. Исключение – туристический сектор, где сделкой считается отдельная путёвка. Но там значительно меньше финансовые объёмы транзакций, а значит меньше и суммы штрафов. То же касается и числа нарушенных программ. В случае банков речь, как правило, идёт о нарушении сразу нескольких программ (Иран, Куба, Судан и др.). Тогда как в остальных секторах нарушается в основном одна программа.

Вторая особенность банков – сложная структура управления. С учётом большого числа сделок, существенно повышаются требования к работе структурных подразделений (службы комплаенс), отвечающих за исполнение законодательства. Соответственно и вероятность ошибки – выше. Такие ошибки происходят как из-за человеческого фактора, так и из-за сбоев программного обеспечения мониторинга сделок.

Впрочем, открытым остаётся вопрос о том, почему американские банки страдают значительно меньше европейских? За 10 лет банки США заплатили штрафов на 120 млн долларов. То есть значительно меньше европейских, хотя структурные риски у них те же. Наши данные не дают прямого ответа на этот вопрос. Можно предположить, что для банков США анализ и выполнение американского законодательства – более естественны, чем для европейских. Они заранее заточены на выполнение законов США, а значит допускают меньше ошибок. Европейцы же оказались не готовы к тому, что США будут столь активно применять вторичные санкции, и, по всей видимости, уделяли американскому законодательству второстепенное внимание.

Такое предположение частично подтверждается тем, что среди европейцев довольно редко преднамеренные (willful) нарушения. Они составляют 6 случаев из 43 (14%). Это соответствует пропорциям для всей выборки стран – 32 случая из 215 (14,8%). Гораздо чаще нарушения совершаются по “халатности”, в том числе в результате “слепоты” в отношении американских законов – 24 случая из 43 (55,8%). Для всей выборки их пропорция несколько меньше – 80 из 215 (37,2%). В 24 случаях из 43 (55,8%) власти США констатируют недостаточный уровень службы комплаенс и лишь в двух отмечают её достаточность (по остальным оценки отсутствуют).

ют). Иными словами, причина “европейского парадокса” лежит как в структурных особенностях банковского бизнеса, так и в неготовности комплаенс-служб банков и других компаний учитывать законодательство США.

В будущем “европейский парадокс”, скорее всего, будет менее выражен или вообще сойдет к минимуму. Помимо брекзита причиной здесь, вероятно, станет эффект научения. Европейский бизнес всерьез воспринял угрозу штрафов и в будущем выполнять требования американских властей будет более тщательно. Об этом свидетельствуют наши данные по уровню сотрудничества попавших под расследования Минфина США европейских компаний, а также их последующие действия. В выборке всех стран 135 из 215 (62,7%) компаний не раскрывают свои нарушения добровольно и 72 из 215 (33,4%) добровольно донесли о своих нарушениях в OFAC (по остальным классификация не дана). В европейской выборке пропорции иные: 22 из 43 (51,2%) не донесли на себя, тогда как 20 из 43 (46,5%) – добровольно раскрыли нарушения. Иными словами, среди европейцев добровольные раскрытия встречаются чаще. Также в ряде случаев компания не заявляет нарушение просто в силу непонимания того, что они происходят. Далеко не всегда отсутствие добровольного раскрытия означает намерение скрыть нарушения.

Важно и то, что после начала расследования и европейцы, и представители других регионов стараются, во-первых, максимально сотрудничать с американскими властями в расследовании. И, во-вторых, не повторяют нарушений в будущем. 36 компаний из 43 (83,7%) сотрудничали с властями в той или иной форме, при том, что отказы в материалах расследования не фиксируются вообще. Это соответствует распределению и в общей выборке по 215 случаям. Повторение нарушений не было зафиксировано ни в одном случае. В процессе расследования компании принимают активные меры по совершенствованию механизмов управления с целью недопущения новых нарушений. Из 43 европейских компаний такие меры приняли 37, то есть 86%. В целом по выборке – 141 компания из 215 (65,5%), однако по 72 случаям регулятор не даёт никаких оценок, поэтому в реальности число тех, кто принял меры по соблюдению режимов санкций может быть выше. Компании усиливают службу комплаенс, нанимают в неё новых сотрудников, проводят тренинги, издают пособия для сотрудников, проводят аудит сделок, закупают программное обеспечение, увольняют менеджеров, допустивших нарушения и т.п.

Иными словами, практически все компании, попавшие под штрафные меры Минфина США, сотрудничают с американскими властями и не нарушают режимы повторно. Это вполне рациональная стратегия для европейцев. Она менее затратна, чем игнорирование расследований американцев в надежде на помощь властей ЕС. Пока европейский бизнес спасает себя сам, соблюдая американские законы. Те же тенденции свойственны и компаниям из других стран.

Выводы и дискуссия

Наша первая гипотеза о перекосе штрафных мер США не в пользу ЕС раскрывается в виде “европейского парадокса”. Европейские компании составляют лишь пятую часть от общего числа оштрафованных лиц. Однако выплачивают более 80% от общей суммы штрафов. Политическая мотивация подобных действий (дискриминация стран ЕС в сравнении с другими) неочевидна. Также данные не дают ос-

нований утверждать, что штрафные меры используются с целью усиления конкурентоспособности американских компаний. Скорее “европейский парадокс” объясняется структурными рисками, присущими финансовому сектору, а также запоздалой реакцией на необходимость соблюдать и законы ЕС, и законы США. Об этом говорит подтверждение второй гипотезы: европейцы нарушают режимы санкций скорее по “халатности”, а не преднамеренно с целью максимизации прибыли. Проверка третьей гипотезы говорит о том, что компании из ЕС склонны сотрудничать с властями США, не прибегая к помощи властей ЕС.

Однако используемая база данных имеет и свои ограничения. Она учитывает лишь те компании, которые заключили соглашение с властями США об урегулировании претензий. Число иных компаний неизвестно, а их деятельность не учитывается. В то же время, случаи открытого неподчинения требованиям американцев со стороны европейских компаний также неизвестны.

Вопросы вызывает общее число штрафов. 43 случая за 10 лет можно считать небольшой величиной. Общее число соглашений также невелико – всего 215 случаев. Однако их эффект на поведение других компаний сомнений не вызывает, о чем, в частности, говорит недавний отказ банков обслуживать Геннадия Ротенберга из-за риска вторичных санкций, а также поддержка банковских решений в окружном суде г. Хельсинки (Финляндия).

Пробелом остаётся недостаток систематизированной информации о взаимодействии европейского бизнеса с властями ЕС с целью разработки механизмов их защиты от действий США. Судя по упомянутым изменениям в принятии решений по санкциям в ЕС, такие усилия вполне могли предприниматься. Их изучение требует дополнительной работы. Также необходимы исследования отношений бизнеса ЕС с другими регуляторами США (Государственный департамент, Министерство торговли) и применения блокирующих санкций против европейцев со стороны американского министерства финансов.

Список литературы

- Белов В.Б. (2020) “Северный поток-2” в контексте Мюнхенской конференции по безопасности. Институт Европы РАН, *Аналитическая записка* №4 (187). 7 с.
Жебин А.З. (2017) Северная Корея: бомбы, ракеты, санкции. *Азия и Африка сегодня*, №1. с. 2–8.
Розенталь Д.М. (2019) Анатомия политического кризиса в Венесуэле. *Пути к миру и безопасности*, №1 (56). с. 22–33.

References

- Bapat, N.A., Heinrich, T., Kobayashi, Y., Morgan, C. (2013) ‘Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data’, *International Interactions* 39, pp. 79–98.
Belov V.B. (2020) “Severnyj potok-2” v kontekste Myunhenskoj konferencii po bezopasnosti. In: Institut Evropy RAN, *Analiticheskaya zapiska* №4 (187). 7 s.
Brzoska, M. (2015) ‘International Sanctions Before and Beyond UN Sanctions’, *International Affairs* 91 (6), pp. 1339–1349.
Connolly, R. (2018) *Russia’s Response to Sanctions. How Western Economic Statecraft is Reshaping Political Economy in Russia*, Cambridge: Cambridge University Press.
Drezner, D. (1999). *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*, New York: Cambridge University Press.
Drezner, D. (2015) ‘Targeted Sanctions in a World of Global Finance’, *International Interactions* 41, pp. 755–764.

- Early, B. and Preble, K. (2018) 'Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions', available at SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306653
- Geranmayeh, E. and Rapnouil, M. (2019) 'Meeting the Challenge of Secondary Sanctions', available at https://www.ecfr.eu/publications/summary/meeting_the_challenge_of_secondary_sanctions.
- Giumelli, F. (2013) *How EU Sanctions Work: A New Narrative*. Paris: Institute for Security Studies.
- Giumelli, F. (2016). 'The Purposes of Targeted Sanctions' in T. Beirsteker, S. Eckert and M. Tourinho (eds). *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, New York: Cambridge University Press, pp. 38–59.
- Haggard, S., Noland, M. (2017) *Hard Target. Sanctions, Inducements, and the Case of North Korea*. Stanford: Stanford University Press.
- Hufbauer, G., Shott, J., Elliott, K., Oegg, B. (2009) *Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition*, Washington DC: Peterson Institute for International Economics.
- Jazairi, I. (2015) 'Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights', United Nations General Assembly Human Rights Council Thirty Session.
- Nephew, R. (2018) *The Art of Sanctions. A View from the Field*, New York: Columbia University Press.
- Pape, R.A. (1997) 'Why Economic Sanctions Do Not Work', *International Security* 22 (2), pp. 90–136.
- Portela, C. (2010) *European Union Sanctions and Foreign Policy*. London: Routledge.
- Rozental' D.M. (2019) Anatomiya politicheskogo krizisa v Venesuele. Puti k miru i bezopasno-sti, №1 (56). s. 22–33.
- Timofeev, I. (2019) 'Rethinking Sanctions Efficiency. Evidence from 2015 Cases of the U.S. Government Enforcement Actions against Business', *Russia in Global Affairs* 3 (July/September), pp. 86–108.
- Tourinho, M. (2015) 'Towards a World Police? The Implications of Individual Targeted Sanctions', *International Affairs* 91 (6), pp. 1399–1412.
- Zarate, J. (2013) *Treasury Wars. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, New York: Public Affairs.
- Zhebin A.Z. (2017) Severnaya Koreya: bomby, rakety, sankcii. Aziya i Afrika segodnya, №1. s. 2–8.

European Paradox: U.S. Sanctions against European Business

Author: Timofeev I., Candidate of Sciences (Politics), Associate Professor at MGIMO-University and a Director of Programs at Russian International Affairs Council (RIAC). **Address:** 324 Office, 76 Vernadskogo Prospect, Moscow, Russia, 119454. **E-mail:** itimofeev@russiancouncil.ru

Abstract. The EU is an emerging initiator of sanctions worldwide and often allies with the U.S. restrictive measures against third countries. However, European business itself faces the risk of the U.S. extraterritorial sanctions. This raises a number of research questions. What is the scale of the U.S. sanctions against European companies in comparison with other countries? What is the reason for these sanctions? Is it a willful violation of the U.S. sanctions' regimes to increase profits or a result of recklessness, structural complexity of business and compliance management mistakes? What does European business do to meet the challenge? There are three hypotheses. (1) EU companies are among key targets of the U.S. secondary sanctions, however U.S. and other companies also face the risk, so there is no anti-European bias in the U.S. policy. (2) European violations are rather a result of reckless than willful conduct. (3) European companies prefer to comply with the U.S. legislation and cooperate with the authorities. This makes the U.S. measures effective – they force business to change operation and withdraw from abstain from doing business with countries and persons under sanctions. To verify these hypotheses, we use a dataset on 215 cases of the U.S. government enforcement actions against business in 2009–2020. 43 of these cases account to the measures against European business.

Key words: sanctions, secondary sanctions, EU, U.S., U.S. Department of Treasury.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220204555>