ПОЧЕМУ ВТОРИЧНЫЕ САНКЦИИ ЭФФЕКТИВНЫ?

ОПЫТ ПРИНУДИТЕЛЬНЫХ МЕР ВЛАСТЕЙ США ПРОТИВ АМЕРИКАНСКОГО И ЗАРУБЕЖНОГО БИЗНЕСА

ИВАН ТИМОФЕЕВ

МГИМО МИД России, Москва, Россия

Институт психологии РАН, Москва, Россия

Резюме

Статья посвящена проблеме эффективности экономических санкций, которые в возрастающей степени используются в качестве инструмента внешней политики. Она выходит за рамки традиционного подхода, в котором эффективность оценивается с точки зрения изменения политического курса страны-цели под влиянием санкций. Вместо привычной связки «государство–государство» автор исследует влияние санкций на поведение бизнеса, то есть рассматривает их эффективность в связке «государство–бизнес». На опыте США по применению вторичных санкций против американского и зарубежного бизнеса поднимаются два исследовательских вопроса. Первый: почему бизнес нарушает санкции? являются ли такие нарушения преднамеренными или случайными? Второй: как влияют на соблюдение санкционных законов вторичные санкции (штрафы)? Меняют ли они поведение бизнеса в сторону лояльности к американским властям, или компании продолжают нарушать «правила игры»? Исследовательские гипотезы предполагают, что нарушение бизнесом режимов санкций имеет рациональную мотивацию: он действует преднамеренно с целью максимизации прибыли. Однако штрафы, порождающие риск ещё более значительных потерь, склоняют к соблюдению санкций. Для проверки гипотез на основе материалов расследований Минфина США создана база данных, в которой отражено 205 случаев применения штрафных мер властями США против бизнеса за последние 10 лет (2009–2019). База данных состоит из 73 переменных. Полученные данные обработаны методами частотного анализа. Проведённая работа не подтвердила гипотезу о преднамеренном характере нарушений со стороны бизнеса. Такие нарушения присутствуют, но они не являются преобладающей практикой. Вторая гипотеза подтверждена: компании существенно меняют своё поведение в сторону соблюдения режимов санкций. Исследование даёт принципиально новую картину эффективности санкций США как мирового лидера по числу случаев их применения. В отличие от связки «государство–государство» в связке «государство–бизнес» они показывают высокую эффективность.

Ключевые слова:

политика санкций; вторичные санкции; ограничительные меры; штрафы; бизнес; США; Министерство финансов США; эффективность санкций.

Часть исследования проведена при поддержке гранта Российского научного фонда (проект № 18-18-00439). Предыдущая версия проведённого исследования была опубликована на английском языке в журнале *Russia in Global Affairs*. Настоящая статья представляет собой расширенное и переработанное изложение результатов исследования.

Дата поступления рукописи в редакцию: 21.08.2018

Дата принятия к публикации: 25.11.2019

Для связи с автором / *Corresponding author*:

Email: itimofeev@russiancouncil.ru

Проблему вторичных санкций США актуализируют, как минимум, два события. Первое — выход Соединённых Штатов из Совместного всеобъемлющего плана действий по иранской ядерной программе (СВПД) в мае 2018 года. Вашингтон возобновил действие отменённых ранее санкций против Тегерана, и к 2019 г. их объём существенно возрос. Под угрозой вторичных санкций оказались вернувшиеся в Иран после заключения ядерной сделки компании, в том числе из Европейского Союза. Их массовый уход после возобновления режима санкций показал, что бизнес ориентируется на требования законодательства США, не полагаясь на эффективность попыток защитить его интересы. Для ряда европейских компаний даже возобновление действия блокирующего статута ЕС 1996 г. не стало достаточным основанием, чтобы продолжить работу в Иране. Второе событие — применение вторичных санкций против китайской компании «Хуавэй» за нарушение введённых Соединёнными Штатами ограничений против Ирана. Этот случай получил политическую окраску, обострив отношения между Вашингтоном и Пекином, хотя компании из КНР попадали под вторичные санкции США и прежде.

Рост числа американских односторонних ограничительных мер против различных государств увеличивает для бизнеса угрозу попасть под вторичные санкции. Они превратились в значимый политический риск, требующий детального изучения и профессиональной экспертизы.

Под **вторичными санкциями** понимаются *ограничительные меры американских правительственных структур против отдельных юридических и физических лиц, включая частные и государственные компании, за нарушение ранее принятых санкционных программ США*. Их практический смысл состоит в том, чтобы заставить бизнес соблюдать режимы первичных санкций и тем самым усилить изоляцию подпадающих под них стран. Такого рода санкции распространяются не только на американский, но и на зарубежный бизнес, поэтому

нередко их отождествляют с понятием «экстерриториальные санкции». Пользуясь доминированием доллара в мировой финансовой системе и сознавая ключевую роль США в мировой экономике, американские регуляторы распространяют действие своих законов на зарубежные компании. Кроме того, Соединённые Штаты выступают наиболее активным инициатором санкций. В XX и начале XXI века Вашингтон использовал односторонние экономические меры чаще, чем все остальные страны и международные организации, вместе взятые [Hufbauer et al. 2009]. Закономерно, что и вторичные санкции получили широкое распространение именно в руках американцев.

Изучаемая проблема актуальна и для России. С 2014 г. США ввели санкции против отдельных лиц, компаний и секторов российской экономики. Соответственно, под угрозой вторичных санкций оказались их зарубежные партнёры и контрагенты. Проблема усугубляется постоянным расширением санкций, повышающим степень политического риска. В этих условиях зарубежные партнёры могут отказываться от сделок даже в тех случаях, когда коммерческая деятельность не подпадает под введённые ограничения. Для российских компаний понимание механизма вторичных санкций США — важный инструмент управления риском.

Наряду с практической значимостью проблема имеет и чисто научное измерение. Она затрагивает фундаментальный вопрос эффективности санкций в качестве инструмента внешней политики с той оговоркой, что такие оценки зачастую зависят от исходных позиций исследователей [Jaeger 2018: 15]. Дж. Дарси и А. Сталберг на примере России и США показали, что само понимание санкций может отличаться в зависимости от национального контекста [Darsey and Stulberg 2019]. Тем не менее в исследовательской практике сложились некоторые устоявшиеся подходы.

Прежде всего эффективность ассоциируется со способностью инициатора санкций повлиять с их помощью на внешнюю

или внутреннюю политику страны-цели. Иными словами, базовым критерием эффективности служит степень воздействия вводимых мер на поведение другого государства. В 1997 г. Р. Пейп раскритиковал результаты Г. Хафбауэра и его коллег, которые фиксировали успех санкций в трети случаев их применения; сам Р. Пейп зафиксировал смену поведения лишь в 5% случаев [Pape 1997]. Затем Д. Дрезнер обнаружил, что ограничительные меры эффективны против союзников, тогда как против оппонентов они дают обратный результат — такие закономерности воплощают «парадокс санкций» [Drezner 1999]. Способность санкций повлиять на политический курс страны-цели была поставлена под вопрос в ряде работ текущего десятилетия (например: [Hufbauer et al. 2009; Rosenberg et al. 2016]).

Эффективность такого рода мер также поддается оценке через измерение потенциального ущерба государству, в отношении которого они вводятся. Санкции используются в качестве инструмента сдерживания экономического и военного потенциала страны-цели, а значит, они могут приносить политические дивиденды даже тогда, когда не приводят к изменению поведения. Исследование ущерба от санкций — распространённая исследовательская стратегия (например: [Neuenkirch, Neumeier 2015]).

Наконец, эффективность санкций можно рассматривать с точки зрения сигнальной функции. Сама угроза применения санкций или введение незначительных символических мер — средство послать сигнал стране-цели о серьёзности намерений инициаторов (например: [Barat et al. 2013]).

В целом триада «принуждение—сдерживание—посылка сигнала» (coerce, constraint, signal) представляет функциональный эталон санкций и одновременно закладывает аналитическую модель их изучения (например: [Giumelli 2016]).

Другой подход связан с вопросом о правах человека. Драматические последствия для населения Ирака, которые спровоци-

ровало введение в 1991 г. всеобъемлющих санкций против этой страны (колоссальное падение качества жизни и рост смертности), послужили толчком к распространению «точных санкций». Предполагалось, что из гуманитарных соображений ограничения следует фокусировать на конкретных лицах и организациях, а не на стране в целом (например: [Drezner 2015, Tourinho 2015]). Глобализация финансовой мощи США и новые инструменты мониторинга транзакций существенно расширили возможности отслеживать сделки, а следовательно, и накладывать санкции на узкую группу лиц. В политических целях такие инструменты были опробованы американцами после 2001 г. на фоне борьбы с международным терроризмом (например: [Zarate 2013]). Впрочем, и точечные санкции могут наносить правам человека ущерб, по своим последствиям вполне сопоставимый со всеобъемлющими санкциями [Джазаири 2015, 2018].

Заслуживает упоминания подход к эффективности с точки зрения политических изменений в стране-цели: подрывая ресурсную базу политического режима, санкции создают условия для народных волнений и последующей смены власти. Однако исследования говорят, скорее, об обратном. Есть примеры, когда внешние ограничения предоставляют политической элите возможность консолидировать свои позиции и повысить собственную легитимность [Gruauvogel, Soest 2014].

Описанные подходы имеют два недостатка. Первый — акцент на государстве. Санкции рассматриваются в рамках диады «государство—государство» или «государство—граждане». Игнорируется то, как санкции влияют на бизнес — ведь компании отличаются от государств, следовательно, и отношения в формате «государство—бизнес» могут отличаться от взаимодействия по линии «государство—государство», причём весьма существенно. Второй — акцент на первичных санкциях и периферийное внимание к дополнительным мерам против нарушителей санкционных режимов. Две названные проблемы тесно взаимосвяза-

ны, ведь вторичные санкции применяются в основном против бизнеса.

Предлагаемая работа подходит к вопросу об эффективности санкций с точки зрения их влияния на стратегии и поведение последнего. Компании и корпорации могут попасть под первичные санкции, но угроза вторичных мер выходит за рамки границ национального государства, против которого введены ограничения. Она касается международного бизнеса в целом. Соответственно, эффективность санкций можно оценить в совершенно ином ключе — с точки зрения способности государственных регуляторов изменить поведение компаний под угрозой применения вторичных санкций. Такой подход может объяснить, почему, например, США продолжают вводить экономические ограничения даже тогда, когда они мало влияют на поведение страны-цели. Ключ к пониманию востребованности этого инструмента внешней политики может лежать в оценке того, как именно санкции влияют на бизнес и в какой степени они меняют его поведение. В научной литературе данный подход только начинает разрабатываться (например: [Early, Preble 2018]), хотя по проблематике вторичных санкций существуют представляющие интерес экспертно-аналитические материалы прикладной направленности [Forrer 2018; Moehr 2018].

Исходя из вышесказанного во главу угла поставим две группы исследовательских вопросов. (1) Почему компании нарушают санкционные режимы США? Носит ли такое поведение преднамеренный характер? Или нарушения — это скорее результат ненамеренных действий, вызванных случайным течением обстоятельств, отсутствием информации или сложностями бизнес-среды? (2) Как именно меняется поведение бизнеса в том случае, если его нарушения обнаруживает государственный регулятор и применяет против него вторичные санкции? Продолжает ли бизнес совершать нарушения или меняет своё поведение, склоняясь к лояльности?

В связи с поставленными вопросами сформулируем следующие рабочие гипоте-

зы. (1) Нарушение санкций США со стороны бизнеса носит рациональный и преднамеренный характер. Они связаны с желанием компаний максимизировать свою прибыль или сократить издержки. (2) Действия государственных регуляторов и применение вторичных санкций существенно меняют поведение бизнеса (в отличие от государства). Компании заинтересованы в минимизации издержек и продолжении деятельности, поэтому рациональной стратегией будет лояльность регулятору в процессе расследования и последующее соблюдение санкционных режимов США.

1

Проверка поставленных гипотез требует процедуры операционализации, то есть выражения действий правительства США и бизнеса в области санкций на языке конкретных переменных и эмпирических данных.

Основную роль в имплементации политики санкций играет Министерство финансов и входящий в его структуру Офис контроля зарубежных активов (Office of Foreign Assets Control — далее OFAC). Минфин формирует и ведёт списки находящихся под санкциями физических и юридических лиц. Ключевой из этих списков — Special Designated Nationals (SDN)-лист. В него входят лица и организации, с которыми запрещено иметь любые коммерческие отношения всем, кто находится в американской юрисдикции. Включение в SDN-лист — самая распространённая мера в реализации первичных санкций. OFAC составляет такие списки во исполнение указов президента США или законов Конгресса по санкциям против отдельных стран или по некоторым функциональным направлениям (среди них борьба с нарко-трафиком или распространением оружия массового уничтожения). Попадание в SDN-лист может быть и результатом вторичных санкций — например, за коммерческое взаимодействие с организациями и лицами, которые уже находились в ограничительном списке. Угроза включения в SDN — мощный стимул соблюдать санкции. Для

компаний, работающих на международном рынке, попадание в него чревато серьёзными убытками и существенным сужением возможностей осуществлять операции. Включение крупных глобальных компаний в SDN-лист в качестве меры вторичных санкций также может иметь весомые экономические последствия. Соответственно, это сравнительно редкое явление.

SDN-лист — негибкая мера. Она пригодна для изоляции компании и оставляет крайне мало возможностей для ведения бизнеса. Гораздо более гибкий инструмент — денежные штрафы. Минфин США активно применяет их против самых разных компаний, включая крупных глобальных игроков. Штрафы пропорциональны объёму сделок, совершённых в нарушение режима санкций. Они оказываются болезненной мерой для компании, равно как и само расследование OFAC: оно также отвлекает силы и средства у бизнеса. Тем не менее штраф по своим последствиям несопоставим с включением в SDN-лист. Оштрафованная компания продолжает свою деятельность, за ней сохраняется возможность самой решать: подчиниться требованиям властей США или продолжать нарушать их с перспективой более серьёзных наказаний, тогда как включение в SDN-лист фактически отлучает компанию от международной финансовой инфраструктуры, не оставляя ей выбора. Иными словами, штрафы представляются вполне адекватным, хотя и не исчерпывающим, индикатором влияния вторичных санкций.

Другая причина выбора штрафов в качестве индикатора — доступность информации. Список SDN регулярно обновляется на портале Минфина США. Тем не менее далеко не всегда он даёт представление о причине включения в него какой-либо компании и, главное, о её дальнейшей судьбе. Напротив, отчёты о штрафах содержат такую информацию. Более того, соглашения

Минфина с компаниями по результатам расследования (settlement agreements) имеют более или менее сходную структуру, что позволяет стандартизировать сведения и получить количественный массив данных.

В ходе расследования и принятии решения о сумме штрафа OFAC руководствуется инструкциями от 2009 года¹. В них фиксируются смягчающие и отягчающие обстоятельства при определении размера выплат. Как правило, на основе инструкций и составляется итоговое соглашение OFAC и оштрафованной компании. Соответственно, в настоящей работе источником информации для проверки выдвинутых гипотез служат документы, подписываемые американским ведомством с компаниями по результатам расследования, а содержащиеся в них сведения стандартизируются в виде нескольких групп переменных.

К первой группе относится информация о компании, против которой открыто расследование OFAC, её национальной и отраслевой принадлежности, нарушенных санкционных режимах, числе таких нарушений и сроках расследования. Вторая группа — итоговая сумма штрафа (final penalty), а также «исходная» сумма (base-penalty). Итоговая сумма назначается Минфином с учётом смягчающих и отягчающих обстоятельств. Исходы по данным обстоятельствам составляют третью группу переменных. Четвёртая группа — меры, которые компании принимают или не принимают для соблюдения санкционных режимов в будущем (например, создание или усовершенствование программ compliance, аудит сделок, тренинги для персонала по соблюдению санкций). Пятая группа — правительственные структуры США, которые участвуют в расследовании наряду с Минфином (Министерство юстиции, Министерство торговли, Совет управляющих Федеральной резервной системы и другие).

База данных включает 73 переменные. Рассмотрено 205 случаев расследований,

¹ Economic Sanctions Enforcement Guidelines. // Federal Register/ Vol. 74. No 125/ Monday, November 9, 2009/ Rules and Regulations. Accessed 02.08.2019. https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/fr74_57593.pdf

завершённых за 2009 – 2019 годы. Минфин США предоставляет материалы расследований до 2003 года, однако в скудном объёме. По всей видимости, расширение публикуемых сведений связано с появлением в 2009 г. упомянутых инструкций. Подготовленную базу данных мы именуем OQED – (OFAC Quantitative Enforcement Database, или Количественная база данных принудительных мер Офиса по контролю зарубежных активов Министерства финансов США). Аналогичный массив был собран ранее американскими исследователями [Early, Preble 2018]. Вместе с тем альтернативная база данных имеет иную структуру и только проходит апробацию.

На основе данных OQED проверим выдвинутые гипотезы. В качестве ключевой переменной для проверки гипотезы 1 используем показатель «преднамеренный (willful) или непреднамеренный характер нарушений». О том, что компания планировала совершать операции, противоречащие американскому законодательству, могут также свидетельствовать сведения о попытках их скрыть, об их регулярности, осведомлённости менеджмента о действиях сотрудников, а также о добровольном или принудительном раскрытии выявленных нарушений.

Минфин США классифицирует нарушения санкционных режимов как вопиющие и не вопиющие (egregious/non-egregious). Преднамеренные действия, как правило, попадают в первую категорию, и штрафы по ним значительно выше. К числу вопиющих нередко относят нарушения, допущенные в результате халатности или невнимания к существующему законодательству (recklessness). Халатность может расцениваться как часть рациональных действий компаний. Например, фирмы могут экономить на издержках, которые требуются на содержание специалистов по соблюдению санкционных режимов (sanctions compliance), на обучение сотрудников и принятие других мер. Поэтому важной переменной считается наличие или отсутствие эффективной системы compliance до нарушения режима санкций. О халатности может сви-

детельствовать и вынужденный характер раскрытия нарушений: компания просто не знает о нарушениях, не располагая инструментами контроля. Иными словами, работа «на авось» во избежание лишних расходов может приводить к нарушениям.

В сухом остатке рациональность компании при нарушении режима санкций имеет два измерения. Первое – преднамеренные действия с целью максимизации прибыли. Второе – халатность в результате экономии на профилактике нарушений или их выявлении. Гипотеза о рациональности нарушений будет опровергнута в том случае, если режим санкций нарушается по иным причинам, будь то: непреднамеренные ошибки, сбои в работе программного обеспечения при мониторинге риска санкций. Обычно они классифицируются как не вопиющие.

Проверка второй гипотезы требует оценки изменений в поведении компании. Первая переменная – согласие или отказ сотрудничать с OFAC в период расследования. Вторая – согласие или отказ компании принять меры для улучшения контроля за соблюдением санкций (remedial measures). Данная переменная также разукрупняется на конкретные меры, принятые компанией. Третья переменная – наличие повторяющихся нарушений (если компания не повторяет нарушения, значит, она стала уделять больше внимания контролю за соблюдением санкций). Иными словами, изменение поведения в результате применения вторичных санкций в виде штрафов фиксируется готовностью сотрудничать с расследованием, наличием мер по исправлению и отсутствием последующих рецидивов в нарушениях санкций. Гипотеза об изменении поведения под влиянием вторичных санкций будет опровергнута в том случае, если компании отказываются сотрудничать с расследованием, не предпринимают попыток усилить контроль за собственными операциями и повторяют свои нарушения. На данном этапе исследования используется метод описательной статистики – анализ частотных распределений по указанным переменным.

2

Анализ первых двух групп переменных даёт представление о распределении штрафных мер по странам, в юрисдикции которых находятся компании, и отраслям их деятельности. Из 205 оштрафованных компаний подавляющее большинство зарегистрированы в США — 137. На втором месте по количеству штрафников — 40 — компании из ЕС, из них 15 — британские компании; немецкие, голландские и французские фирмы попадали под действие штрафов по 5 раз, шведские — 3, итальянские — 2, австрийские, венгерские и бельгийские, датские и люксембургские — по 1. Швейцария в списке попавших под вторичные санкции представлена 5 компаниями. На КНР приходится 4 компании, Японию и Сингапур — по 3, Турцию и ОАЭ — по 2, остальные случаи — по одной компании. Из числа российских фирм под вторичные санкции в виде штрафов попала одна («Банк Москвы» в 2014 году).

За 10 лет в виде штрафов по санкциям Минфин собрал 5,637 млрд долларов. Из этой суммы на американские фирмы приходится 3,15%, а 82,9% — на компании из стран ЕС. В одной из предыдущих работ этот феномен был назван «европейским парадоксом» [Тимофеев 2019]. По сути он воспроизводит «закон Парето», согласно которому 80% результатов приносят 20% усилий, а 80% усилий дают лишь 20% результатов. В рассматриваемом случае более 80% сборов Минфина по штрафным санкциям поступают от 20% компаний, которые находятся в ЕС. С учётом швейцарских фирм общая доля европейцев в штрафных платежах превышает 90%. Совершенно иная картина наблюдается в отношении китайских компаний: за 10 лет они заплатили Минфину лишь 105 млн долларов, из них 100,8 — компания ZTE. Большой штраф за нарушение режима санкций против Ирана, по всей вероятности, придётся заплатить компании «Хуавэй», но и это не изменит общего расклада, в котором по сумме выплат лидируют европейцы.

Вряд ли американский регулятор намеренно подвергает компании из стран ЕС

высоким штрафам. Дело в том, что среди оштрафованных компаний высока доля банковского сектора. Финансовый сектор в целом чаще всего становится объектом вторичных санкций. На банки и иные финансовые институты приходится 53 случая, тогда как на нефтяные и нефтесервисные компании — 17, на производственные — 16, поставщиков медицинского оборудования — 14, страховщиков — 12. К тому же средний штраф в финансовом секторе значительно выше — 99,3 млн долларов против 5,8 млн по нефтяным и нефтесервисным компаниям. В результате 93,4% всех выплат приходится на финансовый сектор. При этом из 205 случаев в 37 санкции применены за единственную транзакцию, то есть Минфин отслеживает случаи, когда имела место лишь одна сделка, платёж или единичная поставка товара. Ещё в 73 случаях число транзакций не превышает ста, и лишь в 46 случаях их число выше (для 49 случаев данные по числу нарушений отсутствуют). Большое число транзакций осуществляют именно банки в силу специфики своей деятельности. Через них могут проходить миллионы платежей, в число которых может «затесаться» и доля транзакций с фигурантами санкционных списков.

В подавляющем большинстве случаев компании нарушают только один санкционный режим (162 случая из 205). Однако в 43 случаях нарушены несколько. Здесь опять же лидируют банки: в 53 случаях нарушений финансовыми институтами 23 случая относятся к категории «множественных» (то есть число нарушенных страновых или функциональных режимов больше одного). С учётом «множественных» нарушений общее их число для 205 выявленных случаев составляет 312 режимов. Наибольшее число нарушений приходится на режим санкций против Ирана (107). Заметно отстают Куба (67), Судан (58), программа по ОМУ (16) и др. На режим санкций против России по украинскому вопросу приходится лишь три случая, однако с учётом длительности расследований (в среднем 5,9 лет) число штрафов может вырасти.

За последние 10 лет подавляющее число расследований велось против юридических лиц (195 случаев) и лишь в 10 случаях речь шла о физических лицах. 19 случаев из 205 относятся к малому и среднему бизнесу. Средний размер штрафа по всем включённым в базу данных наблюдениям составил 27,772 млн долларов. При этом медиана равна 191 700 тыс. долларов. Это значит, что в одних случаях штраф не превышает нескольких тысяч, а в других достигает сотен миллионов долларов. Политику штрафных санкций реализует преимущественно Минфин (171 случай из 205), в прочих случаях к расследованию подключались министерства юстиции и торговли, Совет управляющих ФРС США и другие ведомства.

З

При проверке гипотезы о преднамеренности нарушений бизнесом режимов санкций мы опираемся на соответствующую характеристику, которую Министерство финансов в ходе расследования специально оценивает и при обнаружении относит к разряду отягчающих обстоятельств. Согласно данным OQED, только 32 случая из 205 были квалифицированы как преднамеренные нарушения (рис. 1). В подавляющем большинстве остальных случаев оценки со стороны Минфина нет. Другими словами, в отношении 82% наблюдений, вошедших в базу данных, обвинения в преднамеренности отсутствуют. При этом специальное заключение о непреднамеренности действий выдано только по 5 случаям. Большинство преднамеренных нарушений попадают в категорию вопиющих (egregious): таковых в базе данных 22, а 4 попали в категорию не вопиющих (non-egregious). По оставшимся 6 случаям статус не разъяснён. Примечательны сопутствующие характеристики преднамеренных нарушений: из 32 наблюдений в 14 Минфин США фиксировал попытку компании скрыть нарушения; в 8 случаях нарушения (в рамках одного расследования) носили повторяющийся и системный характер; в 19 случаях менеджмент был в курсе на-

Рисунок 1
Доля преднамеренных нарушений режимов санкций США со стороны бизнеса

Источник: составлено автором.

рушений. В действительности число сопутствующих явлений может быть больше: регулятор не всегда фиксирует их наличие. Однако данные по сопутствующим параметрам не подтверждают нашу гипотезу о рациональном расчёте при нарушении санкционных режимов. Даже если нарушения и классифицируются как преднамеренные, они не всегда сопровождаются другими отягчающими обстоятельствами или Минфин США не фиксирует их наличие.

Интересно посмотреть на распределение вопиющих и не вопиющих случаев (рис. 2). К первой категории относятся 43, ко второй – 106 кейсов из 205. Таким образом, чаще речь идёт о незначительных нарушениях, в число которых преднамеренные действия обычно не попадают. Ещё 56 кейсов вообще не имеют классификации, что, скорее, говорит в пользу их незначительности. Преднамеренные нарушения с отягчающими обстоятельствами классификацию, как правило, получают.

Отдельную категорию, как уже было отмечено, составляют «нарушения по халатности» (recklessness). К ней относят нарушения при игнорировании законодательства США или незнании соответствующих

Рисунок 2
Доли вопиющих и не вопиющих нарушений

Источник: составлено автором.

норм. Число таких нарушений значительно больше, чем преднамеренных, — 76 из 205 (рис. 3). Из них 27 случаев Минфин классифицировал как вопиющие. Иными словами, нарушения по халатности чаще относят к более «лёгкой» категории. В 17 наблюдениях из 76 зафиксирована попытка скрыть нарушения. Также в 17 случаях нарушения были системными. В 41 — менеджмент знал о нарушениях. Таким образом, сопутствующие обстоятельства в данной категории нарушений отличаются от категории преднамеренных нарушений: в случае халатности компании реже скрывали свои действия, но они повторялись чаще. По обоим типам нарушений степень осведомлённости о них менеджмента примерно одинакова.

Важную информацию о наличии расчёта в действиях компании могла бы дать статистика о самостоятельном раскрытии нарушений. Минфин США предоставляет серьёзные скидки по штрафу, если бизнес добровольно признаётся в допущенных проступках. Однако такие действия отмечены лишь в 67 случаях из 205. В 132 случаях нарушения выявил регулятор (рис. 4). Данное распределение мало говорит о разнице

Рисунок 3
Доля нарушений по халатности

Источник: составлено автором.

между преднамеренными действиями и действиями по халатности. Из 32 преднамеренных нарушений добровольно не были раскрыты 20, а из 76 нарушений по халатности — 49, то есть пропорция приблизительно одинакова. Другое дело, что причины молчания могли быть разными.

Рисунок 4
Доля добровольных раскрытий нарушений

Источник: составлено автором.

В первом случае — желание скрыть факты, во втором — их незнание.

Полученные данные опровергают гипотезу о том, что преобладающий и наиболее распространённый тип поведения компании — это преднамеренные нарушения режима санкций. Число последних невелико, а вопиющих случаев явно меньше, чем не вопиющих. Большинство нарушений по халатности не считаются вопиющими, то есть Минфин США не считает, что бизнес специально игнорировал законы Соединённых Штатов. Сопутствующие обстоятельства радикально не отличаются в случаях преднамеренных действий и действий по халатности.

К тому же в обоих типах действий частой причиной нарушений оказываются недостатки системы корпоративного контроля за соблюдением режима санкций (compliance). Из 32 случаев преднамеренных нарушений неадекватный контроль фиксировался в 17 случаях, а в действиях по халатности — даже в 50 из 76. В целом из 205 наблюдений удовлетворительное состояние системы корпоративного контроля зафиксировано лишь в 9, а недолжное — в 86. По 100 случаям Минфин США не даёт классификации. Заслуживает внимания, что 101 случай из 205 не относится ни к преднамеренным, ни к нарушениям по халатности. Другими словами, отягчающих обстоятельств ещё меньше, и зачастую случай характеризуется как не вопиющий или, по крайней мере, не получает статус вопиющего случая. Мы не можем выявить, был ли слабый контроль сам по себе результатом намеренных действий, тем не менее есть данные по действиям компаний в отношении контроля после применения к ним штрафных санкций.

4

Для проверки гипотезы №2 в качестве индикаторов мы использовали, *во-первых*, степень сотрудничества компаний или физических лиц с властями США в период расследования о нарушении санкций. *Во-вторых*, наличие мер, принятых бизнесом для минимизации нарушений в буду-

Рисунок 5
Доля случаев сотрудничества с расследованием

Источник: составлено автором.

щем. *В-третьих*, данные о повторных нарушениях, приводящих к новым расследованиям.

Мы уже отметили, что чаще всего уведомлять о своих нарушениях Минфин США компании не спешат, хотя в случае добровольного раскрытия они могут получить серьёзные послабления. Исходя из этого, можно было бы предполагать, что и в период расследования компании станут уклоняться от сотрудничества с властями. Однако факты показывают обратное: в 144 случаях из 205 компания или физическое лицо предприняли, как минимум, одно из возможных действий по сотрудничеству с Минфином США (рис. 5). К их числу относится: предоставление властям США информации о деятельности компании или раскрытие необходимых сведений, точность и своевременность ответов на запросы, заключение «толлингового соглашения» на период расследования (tolling agreement) и др.

Отсутствие отметок Минфина США о сотрудничестве по остальным 71 наблюдениям не означает, что компании отказывались от кооперации с регулятором. Случаи отказа были, но они единичны, и о них говорилось в материалах расследований. Последнее, скорее, подтверждает допуще-

ние о том, что отсутствие отметок не означает отказа от сотрудничества. Сотрудничество с расследованием проливает свет и на высокий процент компаний, отказывающихся от добровольного признания в нарушениях. По всей видимости, такое поведение связано не с преднамеренным сокрытием, а, скорее, с незнанием законодательства, несовершенством управленческих механизмов или просто надеждой «на авось».

Высокую конформность бизнеса можно отметить и в действиях, предпринимаемых для минимизации нарушений режима санкций США в будущем. В 132 случаях из 205 бизнес предпринимает, по крайней мере, одну из таких мер (remedial measures) (рис. 6). По данным Минфина, есть лишь три прецедента, когда они приняты не были. В остальных случаях о подобных мерах не говорится либо само принятие таких мер выглядит избыточным (случаи физических лиц или малых предприятий, не обладающих достаточными финансовыми ресурсами для внедрения программы контроля за соблюдением режима санкций).

Существует перечень стандартных мер по минимизации рисков нарушений режима санкций в будущем. Данные по ним весьма ограничены, но о них часто упоминается в расследованиях последних лет. В последние два года таких данных стало больше. В более ранних расследованиях о них говорится крайне мало, из чего не следует, что такие меры не предпринимались. Зафиксированные в OQED данные позволяют сделать следующие выводы. Одна из очевидных мер – создание программы контроля (compliance) как таковой. В ряде случаев подобная программа вообще отсутствовала в компании на момент нарушения режима санкций. Такая мера зафиксирована в 32 случаях. Вторая очевидная мера – усовершенствование уже существующей программы контроля, которая по тем или иным причинам оказалась неэффективной; таких случаев насчитывается 58. Создание или усовершенствование программы контроля может сопровождаться конкретными мерами, о которых гово-

Рисунок 6
Доля случаев, в которых были приняты меры по минимизации риска нарушений в будущем

Источник: составлено автором.

рится в материалах расследований. Среди них: проведение обучающих семинаров для сотрудников по вопросам соблюдения режимов санкций (28 случаев), внедрение программного обеспечения для контроля сделок (13), создание учебных пособий по санкциям для сотрудников (8), увольнение сотрудников, допустивших нарушение режима санкций (5), усиление кадрового состава, отвечающего за контроль режима санкций (15), дополнительное финансирование механизмов контроля (4), внешний аудит механизмов контроля (8), аудит партнёров (7), запрос на наличие программ контроля у партнёров (4). Даже эти ограниченные данные говорят о том, что компании могут предпринимать различные действия для минимизации риска нарушений в будущем, а значит – они меняют своё поведение в сторону лояльности к требованиям властей Соединённых Штатов.

Число повторных нарушений ничтожно. Минфин США считает отягчающим обстоятельством повторное нарушение санкций в течение пяти лет. Лишь в одном случае из 205 зафиксирован такой рецидив (Wells Fargo Bank). 9 компаний встречаются в списках расследований за период в десять лет дважды, но они не попадают под пятилетний отрезок и не рассматриваются вла-

Рисунок 7
Доля случаев, в которых предоставлялась скидка на штраф

Источник: составлено автором.

стями США как «рецидивисты». В 161 случае зафиксировано, что компании не нарушали режимы санкций в предыдущие пять лет, что рассматривается как смягчающее обстоятельство. Следует оговориться, что данные собраны за 10 лет, тогда как расследование длится в среднем почти 6 лет. Другими словами, фактически число «рецидивистов» может быть выше, и данные по ним станут видны в течение ближайших лет. Однако общая картина за десятилетие убедительно свидетельствует: бизнес явно не стремится повторно нарушать режимы санкций США.

Наконец, ещё один важный показатель — соотношение базового и итогового штрафов. Итоговая сумма назначается с учётом смягчающих и отягчающих обстоятельств. В 147 случаях из 205 итоговый штраф меньше базового, что свидетельствует о сотрудничестве компаний с властями и о принятии компаниями демонстративных шагов по минимизации риска нарушений (рис. 7). Лишь в 6 наблюдениях итоговая сумма выше базовой и в ещё 6 — равна базовой. Материалы расследований по этим случаям выявляют серьёзные отягчающие обстоятельства, но они остаются редкими в сравнении с общим числом лояльных компаний.

Полученные данные подтверждают гипотезу № 2. После применения штрафных мер подавляющее большинство компаний уступают требованиям американских властей. Как правило, бизнес активно сотрудничает с властями, принимает меры по минимизации рисков нарушений в будущем и не повторяет попыток поставить под сомнение санкции США.

Проведённый анализ даёт основания переосмыслить проблему эффективности санкций. Выявленные тенденции показывают, что действия бизнеса принципиально отличаются от поведения государств. Наша первая гипотеза о преднамеренности нарушений режима санкций со стороны компаний была отвергнута. Фактические данные показали, что такие случаи присутствуют, и они заслуживают отдельного исследования. Тем не менее в основной своей массе компании и физические лица допускают нарушения требований американских властей в силу халатности, ошибок менеджмента или пренебрежительного отношения к внутреннему контролю за соблюдением санкционного режима. Это говорит о том, что природа нарушений у компаний и государств отличается. В отличие от бизнеса, правительства зачастую преследуют конкретные политические цели и осознанно идут на оспаривание режима санкций либо создают ситуации, при которых такой режим возникает. Политические интересы стоят практически за любым эпизодом введения ограничений. Попадание под санкции из-за халатности или по неосторожности — нонсенс для государства, но это нормальная и даже преобладающая практика для компаний.

Другое фундаментальное отличие — готовность менять своё поведение и идти навстречу требованиям США после введения санкций. Проверка второй гипотезы показала, что компании чаще всего идут на сотрудничество с американскими властями и даже прилагают усилия, чтобы минимизировать риски нарушений в будущем. Совершенно иная картина наблюдается на

уровне государств. Исполнять требования американцев готовы союзники, однако соперников даже жёсткие санкции не вынуждают к смене политического курса. Иными словами, бизнес и национальные государства показывают принципиально разные модели поведения под влиянием санкций.

Расхождение моделей поведения бизнеса и государства — ключ к пониманию эффективности санкций. Санкции в целом неэффективны в отношении по линии — «США—государство X», но успешны в диаде «США—бизнес». Они особенно результативны применительно к системным компаниям, работающим в международной финансовой среде.

Проанализированная нами ситуация порождает дилемму для правительств государств, которые не находятся под американскими ограничениями, но чьи физические и юридические лица попадают под действие вторичных санкций США. Лояльность компаний требованиям Вашингтона говорит о том, что суверенитет остальных государств ограничивается американским законодательством. Очевидно, что послед-

ние не способны запретить своим фирмам исполнять требования Соединённых Штатов. В итоге бизнес оказывается между молотом американских регуляторов и накопительной возможной защитных мер своего государства. Проблема вторичных санкций выходит далеко за пределы вопроса эффективности принудительных мер и касается системных вопросов суверенитета и неравенства на международной арене.

Дальнейшая работа над темой потребует развития исследовательской методологии. В частности, необходима более глубокая обработка базы данных методами многомерного статистического анализа. С учётом относительно небольшого числа наблюдаемых случаев, целесообразно использование метода углублённого анализа конкретных случаев. По крайней мере, целесообразно разобрать нормальные и аномальные случаи для наблюдаемых закономерностей. Отдельного внимания требует учёт отраслевой специфики, прежде всего применительно к финансовому сектору, наиболее уязвимому к вторичным санкциям США.

Список литературы

- Bapat N.A., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data // *International Interactions*. 2013. Vol. 39. P. 79–98.
- Darsey J., Stulberg A. Deaf Ears and the U.S.-EU-Russia Sanctions Tangle: Contending Strategic Discourses and Mutual Emboldenment // *Bulletin of International Organizations*. 2019. Forthcoming.
- Drezner D. The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations. New York: Cambridge University Press, 1999. 342 p.
- Drezner D. Targeted Sanctions in a World of Global Finance // *International Interactions*. 2015. Vol. 41. P. 755–764.
- Early B., Preble K. Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions. 2018. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306653
- Forrer J. Secondary Economic Sanctions: Effective Policy or Risky Business? Atlantic Council: Economic Sanctions Initiative, 2018. URL: https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Secondary_Sanctions_WEB.pdf
- Giumelli F. The Purposes of Targeted Sanctions // *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action* / ed. by T. Beirsteker, S. Eckert, M. Tourinho. New York: Cambridge University Press, 2016. P. 38–60.
- Grauvogel J., Soest Ch. Von. Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes // *European Journal of Political Research*. 2014. Vol. 53. P. 635–653.
- Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition. Washington DC: Peterson Institute for International Economics, 2009. 233 p.
- Jaeger M.D. Coercive Sanctions and International Conflicts. London and New York: Routledge, 2018. 254 p.
- Jazairi I. 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, 2015. 18 p.

- Jazairi I.* Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights on his mission to the Syrian Arab Republic. United Nations General Assembly Human Rights Council Thirty-sixth session, 2018. 14 p.
- Moehr D.* Secondary Sanctions: A First Glance. Atlantic Council, 2018. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/ole-moehr-3>
- Neuenkirch M., Neumeier F.* The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth // *European Journal of Political Economy*. 2015. Vol. 40. P. 110–125.
- Pape R.A.* Why Economic Sanctions Do Not Work // *International Security*. 1997. Vol. 22. No. 2. P. 90–136.
- Rosenberg E., Goldman Z., Drezner D., Solomon-Strauss J.* The New Tools of Economic Warfare. Effects and Effectiveness of Contemporary U.S. Financial Sanctions. Centre for a New American Security, 2016. 74 p.
- Tourinho M.* Towards a World Police? The Implications of Individual Targeted Sanctions // *International Affairs*. 2015. Vol. 91. No. 6. P. 1399–1412.
- Zarate J.* Treasury Wars. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare. New York: Public Affairs, 2013. 488 p.
- Тимофеев И.Н.* Европа под огнём вторичных санкций США: Специальный доклад Международного дискуссионного клуба «Валдай» для Петербургского международного экономического форума, 2019. URL: <http://ru.valdaiclub.com/files/27298/>

WHY DO SECONDARY SANCTIONS WORK?

UNITED STATES GOVERNMENT VERSUS AMERICAN AND INTERNATIONAL BUSINESS

IVAN TIMOFEEV

MGIMO University, Russian International Affairs Council, Moscow, 119454, Russian Federation
Institute of Psychology of the RAS, Moscow, 129366, Russian Federation

Abstract

The article addresses the issue of economic sanctions' efficiency as an instrument of coercion in international relations. It goes beyond traditional approach where efficiency means an ability of an initiator-state to change a behavior of a target-state. Instead of a traditional "state vs. state" framework, the article makes a stress on the ability of an initiator-state to affect behavior of business at home and abroad i.e. it makes a focus on "state vs. business" framework. The U.S. governmental enforcement actions provide an empirical material for research. There are two major research questions. (1) Why does business violate the U.S. sanctions' regimes? Is it a rational strategy to maximize profit or a result of reckless behavior or inaccuracy? (2) Does business change its behavior when affected by enforcement measures of the U.S. government? Are the U.S. secondary sanctions against business effective in terms of making business more loyal to the U.S. legislation? Research hypotheses imply that business misbehavior is rational and that the governmental measures make business change it in favor of compliance to the U.S. sanctions' legislation. To test these hypotheses the author constructs quantitative database on 205 cases of the U.S. enforcement actions against business in 2009-2019. Investigation materials of the U.S. regulators provide empirical source for this database, composed of 73 variables. Descriptive statistics falsifies hypothesis on rational nature of violations by business – its misbehavior is rather reckless than willful. However, data supports an assumption about a significant impact of enforcement actions on business in

terms of much better compliance to the U.S. sanctions' legislation. These results show that while sanctions may be poorly effective in "state vs. state" framework, they are more effective when it comes to "state vs. business".

Keywords:

sanctions policy; secondary sanctions; restrictive measures; penalties; business; U.S.; U.S. Departments of Treasury; sanctions efficiency.

References

- Bapat N.A., Heinrich T., Kobayashi Y., Morgan C. (2013). Determinants of Sanctions Effectiveness: Sensitivity Analysis Using New Data. *International Interactions*. Vol. 39. P. 79–98.
- Darsey J., Stulberg A. (2019). Deaf Ears and the U.S.-EU-Russia Sanctions Tangle: Contending Strategic Discourses and Mutual Emboldenment. *Bulletin of International Organizations*. Forthcoming.
- Drezner D. (1999). *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. New York: Cambridge University Press. 342 p.
- Drezner D. (2015). Targeted Sanctions in a World of Global Finance. *International Interactions*. Vol. 41. P. 755–764.
- Early B., Preble K. (2018). *Enforcing Economic Sanctions: Analyzing How OFAC Punishes Violators of U.S. Sanctions*. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3306653
- Forrer J. (2018) *Secondary Economic Sanctions: Effective Policy or Risky Business?* Atlantic Council: Economic Sanctions Initiative. URL: https://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Secondary_Sanctions_WEB.pdf
- Giumelli F. (2016). The Purposes of Targeted Sanctions. In Beirsteker T., Eckert S. and Tourinho M. (eds) *Targeted Sanctions. The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*. New York: Cambridge University Press. P. 38–60.
- Grauvogel J., Soest Ch. von (2014). Claims to Legitimacy Count: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes. *European Journal of Political Research*. Vol. 53. P. 635–653.
- Hufbauer, G., Shott, J., Elliott, K., Oegg, B. (2009). *Economic Sanctions Reconsidered. Third Edition*, Washington DC: Peterson Institute for International Economics. 233 p.
- Jaeger M.D. (2018). *Coercive Sanctions and International Conflicts*, London and New York: Routledge. 254 p.
- 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. 18 p.
- Jazairi I. (2018). *Report of the Special Rapporteur on the negative impact of unilateral coercive measures on the enjoyment of human rights on his mission to the Syrian Arab Republic*. United Nations General Assembly Human Rights Council Thirty-sixth session. 14 p.
- Moehr O. (2018) *Secondary Sanctions: A First Glance*. Atlantic Council. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/ole-moehr-3>
- Neuenkirch M., Neumeier F. (2015). The Impact of UN and US Economic Sanctions on GDP Growth. *European Journal of Political Economy*. Vol. 40. P. 110–125.
- Pape R.A. (1997). Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*. Vol. 22. No. 2. P. 90–136.
- Rosenberg E., Goldman Z., Drezner D., Solomon-Strauss J. (2016). *The New Tools of Economic Warfare. Effects and Effectiveness of Contemporary U.S. Financial Sanctions*. Centre for a New American Security. 74 p.
- Timofeev I.N. (2019). *Evropa pod ognem vtorichnykh sanktsij SSHA* [Europe under Fire of the US Secondary Sanctions]. Special Report, Valdai International Discussion Club for St. Petersburg International Economic Forum. URL: <http://ru.valdaiclub.com/files/27298/>
- Tourinho M. (2015). Towards a World Police? The Implications of Individual Targeted Sanctions. *International Affairs*. Vol. 91. No. 6. P. 1399–1412.
- Zarate J. (2013) *Treasury Wars. The Unleashing of a New Era of Financial Warfare*, New York: Public Affairs. 488 p.