

Информация для клиентов

Санкции США при администрации Трампа

НЬЮ-ЙОРК

Карл Микарелли
cmicarelli@debevoise.com

Дейвид Г. Сьюэлл
dgsewell@debevoise.com

ВАШИНГТОН

Сатиш М. Кини
smkini@debevoise.com

Дейвид А. О'Нил
daoneil@debevoise.com

Роберт Т. Дьюра
rdura@debevoise.com

МОСКВА

Алан Карташкин
akartashkin@debevoise.com

В последние годы президент Обама распорядился о внесении значительных изменений в давно действующие санкции США в отношении Кубы и Ирана, а также о введении новых санкций в отношении России. Избранный президент Трамп в целом критически отзывался об ослаблении администрацией Обамы санкций США в отношении Кубы и Ирана, а его взгляды говорят о большей благосклонности к России, чем у уходящей администрации.

В настоящем выпуске информации для клиентов мы рассматриваем текущий статус санкций США в отношении Кубы, Ирана и России и оцениваем правовые основания для данных санкционных режимов с точки зрения потенциальных изменений, которые могут произойти при администрации Трампа.

САНКЦИИ США В ОТНОШЕНИИ КУБЫ

Торговое эмбарго США в отношении Кубы в течение долгого времени ограничивало практически все коммерческие отношения между США и Кубой. Тем не менее, президент Обама решил, что появились основания для изменения политики США в отношении Кубы, и посредством ряда административных шагов значительно ослабил ограничения на деятельность, связанную с Кубой, в отношении лиц, находящихся под юрисдикцией США.

Правовые основания для санкций США в отношении Кубы

Санкции США в отношении Кубы были введены более 50 лет назад указом президента по Закону о торговле с враждебными государствами (TWEA), действовавшему с времен Первой Мировой войны, и затем их содержание менялось и дополнялось в соответствии с рядом указов президента и законов, принятых Конгрессом, в том числе Законом о демократии на Кубе 1992 года, Законом о свободе и демократической солидарности с Кубой (Либбертад) 1996 года и Законом о реформе торговых санкций и расширении экспорта 2000 года.

Реализацией и применением большинства санкций в отношении Кубы занимается Управление по контролю за иностранными активами Министерства финансов США («ОФАС») посредством принятия положений о контроле за активами на Кубе. Регулированием экспорта и реэкспорта на Кубу товаров с местом происхождения в США занимается Бюро по промышленности и безопасности Министерства торговли США посредством разработки правил экспортного контроля.

Изменения, внесенные администрацией Обамы

В соответствии с нормативно-правовой базой торгового эмбарго США в отношении Кубы полномочия президента на снятие санкций в одностороннем порядке ограничены. Поэтому президент Обама воспользовался административными полномочиями по ограниченному ослаблению санкций США в отношении Кубы, осуществленному в последние два года. Как мы уже рассказывали в предыдущих выпусках информации для клиентов (от [14 октября 2015 г.](#), [20 января 2015 г.](#) и [17 декабря 2014 г.](#)), президент Обама объявил об изменении политики США в отношении Кубы, а ОФАС и БПБ в дальнейшем переработали свои нормативные акты, давая возможность большего взаимодействия между США и Кубой.

В числе указанных изменений можно назвать, среди прочего:

- Разрешение на основании генеральной лицензии 12 категорий поездок на Кубу и сопутствующих сделок на Кубе для лиц, находящихся под юрисдикцией США;
- Разрешение ввоза в личном багаже товаров кубинского происхождения (например, кубинского рома и сигар) для личного потребления;
- Разрешение ввоза некоторых товаров малых частных предприятий Кубы;
- Разрешение эскорта на Кубу оборудования для связи;
- Снятие ограничений на личные переводы и разрешение прямой продажи товаров из США потребителям-физическим лицам на Кубе;
- Разрешение финансовым учреждениям и туристическим организациям из США обеспечивать совершение допустимых сделок;
- Открытие воздушных и морских маршрутов между США и Кубой для перевозчиков из США.

Может ли президент Трамп свернуть данные изменения?

Да, ослабление санкций США в отношении Кубы может быть свернуто администрацией Трампа. Тем не менее, коммерческие связи США с Кубой уже расширились: компания Google недавно заключила сделку с Кубой на установку компьютерных серверов на острове, компания Starwood Hotels взяла в управление три гостиницы в Гаване, а нескольким американским авиакомпаниям было предоставлено разрешение на совершение прямых авиaperелетов на Кубу.

Что будет делать администрация Трампа?

В настоящее время на данный вопрос нет однозначного ответа. С самого верха будущей администрации избранный президент Трамп после смерти Фиделя Кастро в ноябре 2016 года написал в «Твитере»: «Если Куба не хочет лучшей судьбы для кубинского народа, не желает изменить отношение к американцам кубинского происхождения и к США в целом, то я отменю сделку». На митинге в ходе избирательной кампании в Майями в сентябре 2016 года г-н Трамп заявил, что «все поблажки были предоставлены Бараком Обамой режиму Кастро на основании указов, что означает, что следующий президент может отменить их. И я так и сделаю, если режим Кастро не исполнит наших требований».

Избранный президент Трамп назначил Маурицио Клавер-Карона, исполнительного директора Общества сторонников демократии на Кубе, в состав своего «десанта» в Министерство финансов. Г-н Клавер-Карон критически отзывался о политике администрации Обамы в отношении Кубы, и его назначение может служить показателем намерений избранного президента.

Тем не менее, высказаны предположения о том, что администрация Трампа склоняется к прагматическому подходу, поддерживающему крыло Республиканской партии, отстаивающей интересы бизнеса.

САНКЦИИ США В ОТНОШЕНИИ ИРАНА

Избранный президент Трамп подверг критике Совместный всеобъемлющий план действий, являющийся одним из приоритетов внешней политики администрации Обамы, в соответствии с которым были приостановлены санкции США и ЕС в связи с программой Ирана по созданию ядерного оружия (см. наш обзор в [информации для клиентов от 19 января 2016 г.](#)). В марте текущего года г-н Трамп заявил, что его «первоочередной задачей является отказ от катастрофической сделки с Ираном».

Правовые основания для санкций США в отношении Ирана

Действующие санкции в отношении Ирана, уходящие своими корнями в 1980-е и 1990-е годы, были введены указом президента на основании Закона об экономических полномочиях в случае международных чрезвычайных ситуаций в ответ на поддержку Ираном террористических групп. В начале 2010-х годов санкции были расширены на основании указов президента и многочисленных законов, принятых Конгрессом, в связи с причастностью Ирана к легализации незаконно полученных средств, нарушению прав человека, дестабилизации обстановки в регионе и распространению оружия массового поражения, включая программу Ирана по созданию ядерного оружия. На момент заключения соглашения по ядерной программе санкции в отношении Ирана представляли собой самый всеобъемлющий и широкомасштабный действующий санкционный режим США.

Если говорить в целом, в отношении Ирана действует два вида санкций США. Прежде всего, это «основные» санкции, предусматривающие торговое эмбарго и распространяющиеся на экспорт и импорт в США (включая банковские услуги, предоставляемые в США), а также на сделки американских лиц, где бы они ни находились, и в меньшей степени на неамериканские компании, принадлежащие или находящиеся под контролем американского лица. Данные санкции были введены на основании целого ряда разнообразных нормативно-правовых актов и включают не только торговое эмбарго, но также и блокирующие санкции в отношении некоторых иранских лиц, в том числе правительства Ирана и лиц, связанных с Корпусом стражей исламской революции, а также лиц, внесенных в санкционные списки за причастность к распространению оружия массового поражения и терроризму.

Так называемые «вторичные» санкции призваны воспрепятствовать совершению неамериканскими лицами определенных видов торговых операций и сделок с Ираном, таких как деятельность по разработке углеводородных ресурсов Ирана. Многие из вторичных санкций прописаны в Законе о введении санкций в отношении Ирана 1996 года, с изменениями и дополнениями, одной из целей которого было лишение Ирана поддержки в области разработки ядерного оружия и иных видов оружия массового поражения.

В чем заключается сделка с Ираном в связи с ядерной программой?

Сделка с Ираном по ядерной программе представляет собой многостороннее обязательство по приостановлению и в конечном итоге снятию санкций США, ЕС и ООН в отношении Ирана в обмен на ограничение программы Ирана по использованию атомной энергии. США приступили к реализации условий сделки 16 января 2016 г., в результате чего со стороны США была снята большая

часть вторичных санкций, а также большая часть основных санкций в отношении иностранных дочерних компаний американских компаний (с учетом ряда ограничений). Кроме того, OFAC исключило несколько сотен физических лиц и организаций из своих санкционных списков, разблокировало средства, принадлежащие Ирану, которые были заморожены на счетах американских финансовых учреждений, и приняло лицензионную политику, допускающую предоставление специальных разрешений на некоторые виды экспорта воздушных судов в Иран.

Тем не менее, как уже было отмечено, торговое эмбарго, предусматривающее запрет на участие американских лиц в сделках, связанных с Ираном, остается в силе в полном объеме, как и запрет на реэкспорт американских товаров в Иран и использование банковской системы США для расчетов по сделкам, имеющим отношение к Ирану.

Может ли президент Трамп разорвать ядерную сделку?

Да. Ядерная сделка представляет собой «политическое обязательство», не являющееся имеющим обязательную юридическую силу договором. Мы обсуждали последствия данного правового статуса в своем выпуске [Информации для клиентов от 23 ноября 2016 г.](#) Тем не менее, подключение Европейского Союза к санкциям в отношении Ирана являлось ключевым звеном давления на Иран, побудившим его пересмотреть свою ядерную программу, и вполне возможно, что Иран и ЕС могут продолжить сотрудничество в сфере реализации ядерной сделки без участия США.

Что будет делать администрация Трампа?

Как уже было отмечено, во время своей избирательной кампании избранный президент Трамп подверг жесткой критике сделку с Ираном в связи с ядерной программой. Тем не менее, после выборов об одностороннем выходе США из сделки почти не говорили.

Тем временем, по сообщениям прессы, международный бизнес потихоньку возвращается в Иран. Так, например, недавно Иран подтвердил новостным агентствам сведения о закупке 80 самолетов «Боинг» за 16,8 млрд долларов.

В своих высказываниях один из кандидатов г-на Трампа на высшие посты – кандидат на должность министра обороны генерал (в отставке) Джеймс Маттис – проявил себя и как критик сделки, и как противник ее разрыва. Взгляды Стивена Мнучина, которые могут иметь значение в случае его утверждения на должность министра финансов, неизвестны, как и взгляды Рекса Тиллерсона, кандидата г-на Трампа на пост госсекретаря.

Однако, точка зрения Конгресса, большинство в котором имеют республиканцы, совершенно ясна. 2 декабря 2016 г. Конгресс направил на утверждение президенту Обаме Закон о продлении санкций в отношении Ирана, предусматривающий продление действия Закона о введении санкций в отношении Ирана до 2026 года. Автор законопроекта конгрессмен Эдвард Ройс назвал политику администрации Обамы в отношении Ирана «опасным курсом», который, как он полагает, будет пересмотрен следующей администрацией.

САНКЦИИ США В ОТНОШЕНИИ РОССИИ

Санкции США в отношении России, одна из новых санкционных программ, носят гораздо более ограниченный характер, чем санкции США в отношении Кубы и Ирана.

Правовые основания для санкций США в отношении России

Санкции США в отношении России введены по четырем указам президента, изданным по Закону об экономических полномочиях в случае международных чрезвычайных ситуаций и одному закону, принятому Конгрессом, известному как Закон о поддержке свободы на Украине 2014 года.

Три указа предусматривают введение санкций в отношении физических лиц и организаций, тем или иным образом имеющих отношение к причастности России к кризису на Украине (более подробно рассмотренных в наших выпусках информации для клиентов от [8 августа 2014 г.](#), [16 июля 2014 г.](#) и [7 марта 2014 г.](#)), и в отношении компаний нефтегазовой отрасли, сферы финансовых услуг и оборонной промышленности России. Данные санкции включают так называемые «секторальные санкции», предусматривающие введение определенных ограничений на некоторые виды деятельности и финансовые операции, которые американские лица могут осуществлять с внесенными в перечни российскими компаниями. Четвертый указ предусматривает введение торгового эмбарго в отношении Крыма, в соответствии с которым установлен запрет (с ограниченным числом исключений) на совершение американскими лицами сделок в данном регионе или затрагивающих его (см. наши выпуски информации для клиентов от [5 августа 2015 г.](#) и [8 января 2015 г.](#)).

В Законе о поддержке свободы на Украине законодательно закреплены части первых трех указов. Торговое эмбарго в отношении Крыма в нем законодательно не закреплено, поскольку было введено позднее, но в законе предусмотрено введение санкций в отношении Рособоронэкспорта, российского оборонного предприятия, находящегося в собственности государства. (Более подробную информацию см. в выпуске [информации для клиентов](#) от 11 апреля 2014 г.)

Может ли президент Трамп прекратить действие санкций в отношении России?

Да. Президент Трамп своим указом может незамедлительно прекратить действие или изменить действующие санкции в отношении России.

У него есть как минимум два варианта снятия санкций с России. Во-первых, OFAC может исключить из санкционных списков США лиц, находящихся в них в настоящее время. Тем самым по сути будут сняты все санкции в отношении России в связи с ситуацией на Украине, за исключением торгового эмбарго в отношении Крыма и ограниченных санкций в отношении Рособоронэкспорта. Во-вторых, президент Трамп может отменить все четыре соответствующих указа президента Обамы и прекратить действие введенного по ним чрезвычайного положения. Это приведет к снятию санкций в связи с ситуацией на Украине в отношении российских лиц, уже находящихся под действием санкций США (за исключением Рособоронэкспорта), а также к прекращению торгового эмбарго в отношении Крыма. Президент может также предпринять менее значительные шаги, такие как внесение изменений в указы, исключение из санкционных списков некоторых физических лиц и организаций и прекращение секторальных санкций, при этом сохранив блокирующие санкции и торговое эмбарго в отношении Крыма.

В рамках обоих сценариев Закон о поддержке свободы на Украине останется в силе до его отмены Конгрессом. Тем не менее, даже в соответствии с Законом введение санкций находится в компетенции президента. Даже обязательные санкции в отношении Рособоронэкспорта могут быть отменены, если президент придет к заключению, что это отвечает интересам национальной безопасности, и уведомит Конгресс об отказе от требования по соблюдению санкций. Таким образом, на практике Закон не оказывает большого влияния на действия президента в отношении России.

Что будет делать администрация Трампа?

Во время предвыборной кампании г-н Трамп часто хвалебно отзывался о президенте Путине. Совсем недавно г-н Трамп отверг обвинения в адрес российского правительства об активном вмешательстве в процесс выборов в США и поддержке его кандидатуры.

Сегодня г-н Трамп предложил Рекса Тиллерсона в качестве кандидата на должность государственного секретаря. В качестве главы компании ExxonMobil г-н Тиллерсон отвечает за деятельность компании по всему миру, в том числе за деятельность давно работающего в России предприятия, на которую частично повлияли секторальные санкции США.

Тем не менее, многие республиканцы в Конгрессе не разделяют благосклонности г-на Трампа по отношению к России и могут препятствовать попыткам администрации Трампа по нормализации отношений. Кроме того, Европейский Союз недавно объявил о своих планах по продлению экономических санкций в отношении России, действие которых истекает 31 января 2017 г., что будет и дальше ограничивать доступ российских компаний к западному капиталу.

* * *

Для получения регулярного обзора о развитии ситуации по экономическим и торговым санкциям вы можете подписаться на рассылку о санкциях фирмы «Дебевоиз энд Плимpton ЛЛП». Для оформления подписки просьба направить сообщение на электронный адрес sanctions@debevoise.com или оформить ее на странице [Insights Subscribe](#) нашего сайта. С публикациями фирмы в отношении санкций также можно ознакомиться на [странице по санкциям](#) на нашем сайте.

* * *

Если у вас возникнут какие-либо вопросы, просим вас обращаться к нам за разъяснениями.