

DOI 10.32726/2411-3417-2022-4-80-87

УДК 323/324; 327; 341

ОЛЬГА ЛЕБЕДЕВА

## Санкционный «Дикий Запад»: конфискация замороженных российских активов как возможный новый инструмент санкционной политики США

**Аннотация.** Статья посвящена подходам администрации Дж. Байдена к использованию санкций на международной арене. В фокусе внимания — изменения в санкционной политике США и соответствующей законодательной базе после начала Специальной военной операции России на Украине. Санкционная война стран «коллективного Запада» против России продемонстрировала его готовность отказаться от ключевых постулатов свободы мировой торговли в угоду политическим дивидендам. Широко обсуждаемая возможность конфискации российских активов за рубежом как очередной виток «санкционной спирали» требует модернизации архитектуры санкционного механизма — и США, как и Евросоюз, приступили к подготовке почвы для отказа от одного из своих базовых прав, права собственности.

**Ключевые слова:** антироссийские санкции, санкционная политика США, администрация Дж. Байдена, конфискация активов, правовые механизмы конфискации собственности.

Как отмечал видный американский дипломат, будущий директор по вопросам политического планирования Государственного департамента США Ричард Хаасс, несмотря на то, что экономические санкции все чаще используются для продвижения различных целей внешней политики Вашингтона, зачастую «санкции оказываются не более чем выражением предпочтений [администраций] США» [Haass] и, таким образом, являются инструментом, цель которого — не столько «сдерживать» (to deter) противника, сколько послать ясный сигнал внутренней и внешней аудитории.

Представляется, что развернувшаяся в 2022 г. в США дискуссия и работа в отношении возможной конфискации замороженных активов Российской Федерации и ее физических и юридических лиц следует в русле описанной выше логики, а реализация подобных мер на практике отвечает интересам действующей американской администрации не только в отношениях с Киевом, но и в контексте намеченных на ноябрь выборов в Конгресс.

**Сведения об авторе:** ЛЕБЕДЕВА Ольга Владимировна — профессор кафедры дипломатии МГИМО МИД России, доктор исторических наук, o.lebedeva@mgimo.ru.

## Подходы администрации Джо Байдена к использованию санкций в мировой политике

После начала Специальной военной операции России на Украине президент Байден заявлял, что «санкции никогда не сдерживают [потенциального агрессора]» [Ward]. Учитывая, что ранее в доктринальных документах США отмечалось, что именно «сдерживание» — главная задача санкционной политики, подобную смену позиции следует считать реакцией на слабую эффективность санкционного инструментария в краткосрочной перспективе [Семенов]. Появляется необходимость в разработке и аппликации новых инструментов, одним из которых может стать конфискация активов.

Несмотря на то, что в ключевом доктринальном документе нынешней администрации — «Временном руководстве по обеспечению национальной безопасности 2021 г.» — термин «санкции» не употребляется ни разу [Interim National Security...], санкции находят активное применение во внешней политике Вашингтона. Концептуальные основы линии президентской администрации сформулированы в ряде официальных документов, в первую очередь — в Обзорном докладе Министерства финансов США о санкционной политике США [U.S. Department of the Treasury...], где санкции называются «принципиально важным инструментом продвижения интересов национальной безопасности».

На популярность санкционного инструментария указывает не только количественный рост односторонних ограничительных мер США, но и качественная эволюция и расширение их предметного поля, которое сегодня затрагивает финансовый сектор, внешнюю торговлю, ключевые отрасли тяжёлой промышленности и машиностроения, энергетику, транспорт, логистику, высокие технологии, оборонную промышленность, авиа- и судостроение, космонавтику [Приходько].

Воздействие односторонне применяемых Вашингтоном санкций на Россию не столь уж велико. Объем российско-американской торговли чрезвычайно мал и на 2021 г. составлял лишь 36,1 млрд долл., при 6,4 млрд долл. американского экспорта в Россию [Trade in Goods...]. Но их ключевое преимущество — «экстерриториальность», то есть возможность применения за рубежом.

Основа подобной стратегии Вашингтона заложена в законе «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (Countering America's Adversaries Through Sanctions Act-Related Sanctions — CAATSA) [Countering America's...]. Санкции, связанные с CAATSA, в действительности представляют собой чрезвычайно разнородный набор правовых документов: к ним относятся исполнительные акты, издаваемые президентом США, публичные законы (т.н. «статуты»), принимаемые Конгрессом и т.д. В дальнейшем эти нормативные акты кодифицируются Управлением по контролю над иностранными активами Министерства финансов США (Office of Foreign Assets Control — OFAC) и публикуются в Кодексе федеральных нормативных актов (Code of Federal Regulations — CFR).

Именно упомянутое выше Управление по контролю за иностранными активами обеспечивает экстерриториальность принимаемых ограничительных мер. Оно уполномочено прибегать к штрафам и прочим репрессивным мерам с целью принуждения финансового сектора и компаний к соблюдению накладываемых Вашингтоном санкций. Особо высокие штрафы установлены для банковского сектора, что должно обеспечить психологическое воздействие на потенциальных нарушителей, а также продемонстрировать «лояльность» международных партнеров Вашингтона выбранному США курсу. Примером может служить давление на государственные и частные банки Турции, Казахстана и Узбекистана с целью их отказа от использования российской платежной системы «Мир» [СМИ: госбанки Турции...], что позиционируется как следование этих стран в кильватере санкционной политики США.

Подобная широкая применимость и декларируемая эффективность санкционного инструментария делает его неотъемлемым элементом внутривнутриполитической борьбы. И если до начала Специальной военной операции России на Украине для американских избирателей, по оценкам политологов, на промежуточных выборах внутриэкономические проблемы, и, в особенности, растущая инфляция, имели больший приоритет, чем вопросы американского внешнеполитического курса, то сегодня наблюдается значительная поддержка обществом США жестких экономических санкций против России [Попов]. Так, за сохранение нынешнего санкционного давления на Москву выступает 85% республиканцев и 88% демократов, а 63% респондентов ратуют за дальнейшее ужесточение санкционного режима [74 percent...].

В сегодняшних условиях применение санкций как ключевой точки приложения американской экономической мощи администрацией Дж. Байдена, по-видимому, будет расширяться, а требование новых санкций в том числе и американскими избирателями будет приводить к поиску новых инструментов. Одним из них может стать конфискация замороженных активов.

### **Дискуссии о конфискации активов РФ и российских граждан, попавших под санкции**

Вопрос о конфискации замороженных государственных и частных активов, связанных с Россией, поднимается с февраля 2022 года. Наиболее активно дискуссия о выработке и модификации необходимых правовых механизмов ведется в США.

Несмотря на то, что США в Билле о правах 1791 г. одними из первых на правовом уровне закрепили гарантии частной собственности, именно Вашингтон имеет давнюю историю применения инструментов ее экспроприации во внешнеполитических целях. Так, президент США согласно статье 1702 закона 1977 г. «Об экономических полномочиях на случай международной чрезвычайной ситуации» (англ. International Emergency Economic Powers Act) наделен правом конфискации имущества, принадлежащего иностранному гражданину, иностранной компании или третьему государству, которые в случае нападения со стороны иностранного государства и/или его граждан планиро-

вали, санкционировали «агрессивные действия» против США, помогали таковым или участвовали в них [International emergency...]. В дальнейшем президент санкционирует передачу данных активов выбранным им организациям; так, замороженное имущество правительства Ирака в свое время было передано Фонду развития Ирака.

В то же время имеющаяся правовая процедура не применима к замороженным российским активам: Вашингтон не участвует в боевых действиях с Россией и не подвергается нападению со стороны Москвы. Именно поэтому американские законодатели выдвинули семь законопроектов, направленных на создание нормативно-правовой базы для конфискации российских активов [Как санкции ЕС и США...].

Таблица 1

**Ключевые законопроекты, предложенные в Конгрессе США  
до выступления Дж. Байдена 28.04.2022 г.**

№	Палата	Название	Авторство	Этап рассмотрения
1	Палата представителей	H.R.7083 — Make Russia Pay Act от 15.03.2022	Стефани Байс, Республиканская партия (далее — Р.), Оклахома)	Передан в Комитет Палаты представителей по иностранным делам.
2	Палата представителей	H.R.7086 — Oligarch Asset Forfeiture Act от 15.03.2022	Стив Коэн, Демократическая партия, (далее — Д.), Теннеси)	Передан в Юридический комитет по судебной системе и в Комитет по иностранным делам на период, который впоследствии будет определен спикером.
3	Палата представителей	H.R.7187 — Yachts for Ukraine Act от 21.03.2022	Сет Моултон (Д.), Массачусетс	Передан в Комитет Палаты представителей по иностранным делам.
4	Палата представителей	H.R.6930 — Asset Seizure for Ukraine Reconstruction Act от 05.04.2022	Том Малиновски (Д.), Нью-Джерси	Передан в Сенат, прошел через двое слушаний и передан в Комитет по международным отношениям Сената.
5	Палата представителей	H.R.7457 — Hold CCP Accountable Act от 07.04.2022	Брайан Фицпатрик (Р.), Пенсильвания	Передан в Комитет по международным делам, а также в Комитеты по финансовым услугам, судебной власти, надзору и реформе, вооруженным силам, разведке (постоянный отбор), путям и средствам, правилам, образованию и труду, на время, которое впоследствии определит спикер.
6	Сенат	S.3838 - Asset Seizure for Ukraine Reconstruction Act от 15.03.2022	Шелдон Уайтхаус (Д.), Род-Айленд	Прошел через двое слушаний, передан в Комитет по банковскому делу, жилищному строительству и городским делам.
7	Сенат	S.3936 - Repurposing Elite Luxuries Into Emergency Funds for Ukraine Act от 28.03.2022	Майкл Беннет (Д.), Колорадо	Прошел через двое слушаний, передан в Комитет по международным отношениям Сената.

Уже 28 апреля 2022 г. президент Байден выступил с обращением к Конгрессу с призывом принять такое законодательство, которое позволило бы конфисковать собственность России [Fact sheet...]. До этого озвученные предложения разрабатывались в широком круге министерств и ведомств, курирующих санкционную политику Вашингтона: речь идет о Министерстве финансов, Государственном департаменте, Министерстве финансов и Министерстве юстиции, отвечающих за финансовые санкции, политические и визовые санкции, экспортный контроль и преследование нарушителей санкционного режима соответственно [Тимофеев Курс...]. Помощь им должна оказывать трансатлантическая оперативная группа, объединяющая Вашингтон, Париж, Берлин, Рим, Лондон и Оттаву; цель группы заключается в поиске и замораживании активов попадающих под санкции российских граждан и компаний.

Данный проект предполагает создание упорядоченного административного органа, который занимался бы арестом и конфискацией активов «олигархов»; получение юридических оснований для передачи Киеву доходов от конфискованной собственности совместным решением министерств юстиции и финансов и Государственным департаментом; противодействие обходу санкций; включение в понятие «рэкёт» (англ. racketeering) уклонения от санкций, а также увеличение срока давности соответствующих преступлений для осуществления контроля над финансовыми потоками с пяти до десяти лет.

Отметим, что предлагаемые администрацией Джо Байдена меры включают в себя как создание новых механизмов, так и модернизацию имеющегося законодательства и в перспективе могут быть применены и к третьим странам. Кроме того, в силу экстерриториальности санкционного механизма США под упомянутые выше меры могут попасть и физические и юридические лица из третьих стран.

В то же время ряд высокопоставленных представителей американской администрации предупредили, что конфискация и дальнейшая передача Украине замороженных российских средств может оказаться незаконной с точки зрения международного права и в дальнейшем отбить у других стран желание инвестировать в США [Rapreport, Sanger]. Например, на состоявшейся в мае в Бонне (ФРГ) пресс-конференции министр финансов США Джанет Л. Йеллен, бывшая сотрудница Центрального банка, изначально высказывавшая сомнения по поводу конфискации активов, отметила, что, хотя подобная возможность рассматривается, по ее мнению, конфискация средств будет нарушением американского законодательства [Yellen]. Стоит отметить, однако, что министр упирала именно на невозможность конфискации в рамках нынешнего законодательства, а потому в случае принятия отмеченных нами выше законопроектов юридических возражений со стороны Министерства финансов США не ожидается.

### **Cui bono? Cui prodest?<sup>1</sup>**

Представляется, что описанный выше механизм позволяет американской администрации убить двух зайцев. С одной стороны, Вашингтон показывает готовность и дальше

---

1 Кому это выгодно? (лат.)

идти по санкционной спирали, ужесточая свою политику в отношении России и тем самым демонстрируя поддержку Киеву и свое декларируемое лидерство в деле «борьбы демократий с мировыми автократиями», что в последние 20 лет постулируется в том числе на уровне стратегий национальной безопасности (СНБ) США. С другой стороны, помощь Киеву, в том числе в виде очередных финансовых траншей, будет оказываться уже не за счет американского бюджета, что снимет нагрузку с граждан. Это должно показать, что «Россия платит за свои преступления», и дать козырь правящей партии на приближающихся промежуточных выборах в Конгресс, где, как ожидается, демократы потеряют контроль над Палатой представителей [Edmondson].

Более того, в том случае, если примеру Вашингтона последует Брюссель, десятки, если не сотни миллиардов долларов российских средств будут переданы Киеву. ЕС уже начал создавать необходимую нормативно-правовую базу: так, в один из ключевых европейских санкционных законодательных актов — Регламент Совета ЕС № 269/2014 «относительно ограничительных мер в отношении действий, подрывающих или угрожающих территориальной целостности, суверенитету и независимости Украины» [Council Regulation...] (Ст. 9) была внесена поправка о том, что попавшие под ограничительные меры лица до 1 сентября обязаны сами уведомить соответствующие инстанции Брюсселя о своих активах, находящихся в юрисдикции ЕС; те же, против кого в дальнейшем будут приняты санкции, — должны делать это в течение шести недель после попадания в санкционные списки. Если же вышеупомянутые лица будут уличены в сокрытии активов и не будут сотрудничать с евроинститутами, то их действия в дальнейшем будут расцениваться как попытки обхода санкций, что повлечет за собой уголовную ответственность, а имущество, полученное путем обхода санкций в соответствии с имеющимся законодательством ЕС может быть конфисковано и, соответственно, в дальнейшем передано Киеву. Подобная мера может коснуться не только представителей крупного бизнеса, но и государственной собственности: так, в рамках седьмого пакета санкций ЕС [EU sanctions against Russia...] были заморожены активы Россотрудничества и его представительств, Российских центров науки и культуры (РЦНК), на территории стран-членов Европейского союза.

Безусловно, принятие данных мер может привести к ответу со стороны Москвы, в том числе асимметричному, и ударит по репутации Вашингтона (и Запада в целом) как «безопасной гавани» для иностранных инвестиций. Однако в настоящее время, в случае дальнейшей эскалации в связи с Украиной, конфискация замороженных активов правительством США представляется возможным вариантом эволюции санкционного инструментария Вашингтона.

## Литература

Как санкции ЕС и США ударили по праву собственности // Ведомости. 21.07.2022. — URL: [vedomosti.ru/opinion/articles/2022/07/20/932315-sanktsii-es-ssha-udarili](https://vedomosti.ru/opinion/articles/2022/07/20/932315-sanktsii-es-ssha-udarili) (date of access: 27.09.2022).

Политика санкций: цели, стратегии, инструменты: хрестоматия. М. 2020.

- Попов Н.П.* Общественное мнение в России, США и на Украине о спецоперации // Россия и Америка в XXI веке. 2022. № 2. — URL: [gusus.jes.su/s207054760019828-7-1/](https://gusus.jes.su/s207054760019828-7-1/) (дата обращения: 27.09.2022).
- Приходько О.В.* Санкционная политика США против России: исторический опыт и современность // США & Канада: экономика — политика — культура. 2022. № 9. С. 5–22. — URL: [usacanada.jes.su/s268667300022215-6-1/](https://usacanada.jes.su/s268667300022215-6-1/) (date of access: 27.09.2022).
- Семенов В.Л.* Влияние санкций США на экономику Венесуэлы // США & Канада: экономика — политика — культура. 2022. №1. С. 53–66. — URL: [usacanada.jes.su/s268667300018419-0-1/](https://usacanada.jes.su/s268667300018419-0-1/) (дата обращения: 27.09.2022).
- СМИ: госбанки Турции отказались от использования платежной системы «Мир» // ТАСС. 27.09.2022. — URL: [tass.ru/ekonomika/15888359](https://tass.ru/ekonomika/15888359) (дата обращения: 27.09.2022).
- Тимофеев И.* Курс на конфискацию // Валдай. Международный дискуссионный клуб. 05.05.2022. — URL: [ru.valdaiclub.com/a/highlights/kurs-na-konfiskatsiyu/](https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/kurs-na-konfiskatsiyu/) (дата обращения: 27.09.2022).
- Тимофеев И.Н.* Экономические санкции как политическое понятие // Вестник МГИМО-Университета. 2018. № 2(59)ю С. 26–42.
- Экономика США в XXI веке: вызовы и тенденции развития. М. 2018.
- 74 percent of Americans call Russia's Ukraine invasion unjustified // Yahoo!news. 28.02.2022. — URL: [yahoo.com/poll/-74-percent-of-americans-call-russias-ukraine-invasion-unjustified-142128676/html](https://yahoo.com/poll/-74-percent-of-americans-call-russias-ukraine-invasion-unjustified-142128676/html) (date of access: 27.09.2022).
- Biden J.* Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress // The White House. 28.04.2021. — URL: [whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/](https://whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/) (date of access: 27.09.2022).
- Biden J.* Remarks by President Biden on America's Place in the World // The White House. 04.02.2021. — URL: [whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/](https://whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/) (date of access: 27.09.2022).
- Council Regulation (EU) 2022/1273 of 21 July 2022 amending Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine // EUR-Lex. An official website of the European Union. — URL: [eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.194.01.0001.01.EN.G&toc=OJ%3AL%3A2022%3A194%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.194.01.0001.01.EN.G&toc=OJ%3AL%3A2022%3A194%3ATOC) (date of access: 27.09.2022).
- Countering America's Adversaries Through Sanctions Act-Related Sanctions // U.S. Department of the Treasury. 2017. — URL: [home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act-related-sanctions](https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-sanctions/sanctions-programs-and-country-information/countering-americas-adversaries-through-sanctions-act-related-sanctions) (date of access: 27.09.2022).
- Edmondson C.* Departures Narrow Democrats' Path to Hold the House // The New York Times. 22.09.2022. — URL: [nytimes.com/2022/09/22/us/politics/democrats-retirements-republicans-house.html](https://nytimes.com/2022/09/22/us/politics/democrats-retirements-republicans-house.html) (date of access: 27.09.2022).
- EU sanctions against Russia following the invasion of Ukraine // European Commission. 2022. — URL: [eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine\\_en](https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-sanctions-against-russia-following-invasion-ukraine_en) (date of access: 27.09.2022).
- Fact sheet: President Biden's Comprehensive Proposal to Hold Russian Oligarchs and Elites Accountable // The White House. 28.04.2022. — URL: [whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/28/fact-sheet-president-bidens-comprehensive-proposal-to-hold-russian-oligarchs-accountable/](https://whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/04/28/fact-sheet-president-bidens-comprehensive-proposal-to-hold-russian-oligarchs-accountable/) (date of access: 27.09.2022).

- Haass R.* Economic Sanctions: Too Much of a Bad Thing // Brookings. 01.06.1998. — URL: [brookings.edu/research/economic-sanctions-too-much-of-a-bad-thing/](https://www.brookings.edu/research/economic-sanctions-too-much-of-a-bad-thing/) (date of access: 27.09.2022).
- Interim National Security Strategic Guidance. The White House. March 2021. — URL: [whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf](https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf) (date of access: 27.09.2022).
- International emergency economic power act. 16.10.2007. — URL: [govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1079/uslm/COMPS-1079.xml](https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1079/uslm/COMPS-1079.xml) (date of access: 27.09.2022).
- National Security Strategy of the United States of America. December 2017. — URL: [trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf](https://www.trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf) (date of access: 27.09.2022).
- Rappeport A., Sanger D.E.* Seizing Russian Assets to Help Ukraine Sets Off White House Debate // The New York Times. 31.05.2022. — URL: [nytimes.com/2022/05/31/us/politics/russia-sanctions-central-bank-assets.html](https://www.nytimes.com/2022/05/31/us/politics/russia-sanctions-central-bank-assets.html) (date of access: 27.09.2022).
- Trade in Goods with Russia. — URL: [census.gov/foreign-trade/balance/c4621.html](https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4621.html) (date of access: 27.09.2022).
- U.S. Department of the Treasury Releases Sanctions Review // Treasury. 18.10.2021. — URL: [home.treasury.gov/news/press-releases/jy0413](https://www.treasury.gov/news/press-releases/jy0413) (date of access: 27.09.2022).
- Ward A.* What Biden means by 'sanctions never deter' / A. Ward. // Politico. 25.03.2022. — URL: [politico.com/newsletters/national-security-daily/2022/03/25/what-biden-means-by-sanctions-never-deter-00020602](https://www.politico.com/newsletters/national-security-daily/2022/03/25/what-biden-means-by-sanctions-never-deter-00020602) (date of access: 27.09.2022).
- Yellen J.L.* Transcript of Press Conference from Secretary of the Treasury Janet L. Yellen in Bonn, Germany // U.S. Department of the Treasury. 18.05.2022. — URL: [home.treasury.gov/news/press-releases/jy0793](https://www.home.treasury.gov/news/press-releases/jy0793) (date of access: 27.09.2022).