

Nowe sankcje USA wobec Rosji

Witold Rodkiewicz, Iwona Wiśniewska

15 kwietnia 2021 r. prezydent Stanów Zjednoczonych Joe Biden zdecydował o wprowadzeniu nowych sankcji politycznych i gospodarczych przeciwko Rosji w odpowiedzi na agresywne działania Moskwy wobec USA, ich sojuszników i partnerów, w tym m.in. próby ingerencji w kampanię wyborczą w USA i ataki hakerskie na instytucje państwowe i prywatne w Stanach Zjednoczonych i innych państwach (sprawa SolarWinds). Spełnił tym samym częściowo, po trzech miesiącach urzędowania, składane wcześniej zapowiedzi. Na specjalnym spotkaniu z prasą wieczorem 15 kwietnia Biden złożył krótkie oświadczenie, w którym wyłożył zasady swojej strategii wobec Rosji. Ma ona polegać na połączeniu twardej i zdecydowanej reakcji na ewentualne działania wymierzone w amerykańskie interesy z gotowością do dialogu i współpracy w takich kwestiach jak kontrola zbrojeń, zahamowanie programów nuklearnych Korei Płn. i Iranu, walka z pandemią i polityka klimatyczna. Nowa administracja pragnie „zarządzać” napięciami istniejącymi w relacjach z Rosją w celu uniknięcia ich eskalacji oraz doprowadzić do „stabilnych i przewidywalnych relacji” z nią.

Większość sankcji wprowadzono mocą nowego prezydenckiego dekretu (*Executive Order*), który został podpisany 15 kwietnia. Objęły one kilka kategorii podmiotów (szerzej zob. Aneks).

Po pierwsze – w ramach sankcji gospodarczych – Waszyngton zdecydował się na wprowadzenie dalszych (rozszerzających te wprowadzone w 2019 r.) ograniczeń dla inwestowania w rosyjski dług państwowy na rynku pierwotnym przez amerykańskie podmioty finansowe. Restrykcjami objęte zostały emitowane po 14 czerwca 2021 r. papiery dłużne (rublowe i nierublowe) Ministerstwa Finansów FR, Banku Centralnego Rosji i Funduszu Dobrobytu Narodowego (państwowy fundusz rezerwowy), zakaz dotyczy również udzielania tym podmiotom pożyczek.

Po drugie za wspieranie cyberataków rosyjskich służb specjalnych na USA, w tym za atak hakerski na serwery firmy SolarWinds, oferującej rozwiązania w zakresie cyberbezpieczeństwa m.in. dla administracji USA, na listy wpisano sześć tamtejszych spółek technologicznych z branży IT, świadczących usługi na rzecz rosyjskich służb specjalnych. Wśród nich jest firma Positive Technologies – jedna z największych w kraju pod względem przychodów uzyskiwanych w Internecie.

Po trzecie za próby wpłynięcia na wybory prezydenckie w 2020 r. listy sankcyjne uzupełniono o kolejnych 16 osób fizycznych i 16 osób prawnych. Większość z nich ma związek z rosyjskimi służbami specjalnymi i sieciami służącymi wojnie informacyjnej, w tym szerzeniu dezinformacji i atakom hakerskim, rozwijanymi przez Jewgienija Prigożyna, biznesmena realizującego zadania wyznaczone przez Kreml i służby specjalne. Część z nich

(pięć osób i sześć firm) to podmioty z Pakistanu świadczące usługi na rzecz jego sieci.

Po czwarte USA w porozumieniu z innymi zachodnimi partnerami (UE, Kanadą, Wielką Brytanią i Australią) rozszerzyły listy sankcyjne związane z okupacją Krymu przez Rosję o kolejnych pięć osób fizycznych i trzy osoby prawne. Na liście znalazły się trzy podmioty związane z budową mostu przez Cieśninę Kerczeńską, Areszt Śledczy nr 1 w Symferopolu (za łamanie praw człowieka), a także pięciu przedstawicieli nieuznawanych przez międzynarodową społeczność władz okupowanego Krymu.

Zgodnie z prawem Stanów Zjednoczonych wpisanie na listy sankcyjne oznacza zablokowanie majątku zgromadzonego w USA, a także udziałów posiadanych przez podmioty amerykańskie w objętych restrykcjami przedsiębiorstwach. Ponadto amerykańskie podmioty mają zakaz zawierania wszelkich transakcji z osobami fizycznymi i prawnymi znajdującymi się na tych listach. Podobne ograniczenia dotyczą również właścicieli co najmniej 50% akcji spółek objętych sankcjami.

Po piąte USA wydalili 10 rosyjskich funkcjonariuszy służb specjalnych pracujących pod przykryciem dyplomatycznym w Waszyngtonie i udzielających wsparcia w realizacji ataku hakerskiego na SolarWinds.

Powyższe działania zostały po części zrównoważone wcześniejszymi pozytywnymi gestami Białego Domu wobec Kremla. W szczególności z inicjatywy USA doszło 13 kwietnia do rozmowy telefonicznej prezydentów Joego Bidena i Władimira Putina. W jej trakcie ten pierwszy wezwał Rosję do deeskalacji narastającego napięcia wywołanego demonstracyjną koncentracją jej sił zbrojnych na granicy z Ukrainą, podwyższoną częstotliwością naruszeń zawieszenia broni w Donbasie oraz rosyjską kampanią medialną sugerującą możliwość ataku sił zbrojnych FR na Ukrainę. Zarazem jednak amerykański prezydent osobiście ponowił przekazane wcześniej zaproszenie dla Putina na organizowany pod koniec kwietnia przez Waszyngton wirtualny szczyt klimatyczny oraz zaproponował, aby latem obaj liderzy spotkali się w Europie na neutralnym gruncie. Jednocześnie USA wycofały notyfikację wpłynięcia na Morze Czarne dwóch swoich okrętów wojennych (fregat rakietowych), czego zapowiedź wywoływała gniewne komentarze Moskwy.

W dniu ogłoszenia sankcji amerykański ambasador w Moskwie John J. Sullivan został wezwany do rosyjskiego MSZ. Wiceminister spraw zagranicznych FR Siergiej Riabkow uprzedził go, że Rosja podejmie „serię” kroków odwetowych. Ponadto zarzucił on USA, że wprowadzone przez nie sankcje stoją w sprzeczności z ich deklaracjami o chęci uniknięcia eskalacji napięć. Według rosyjskiego dyplomaty Moskwa zawsze „demonstrowała skrajnie odpowiedzialne podejście” do relacji z Waszyngtonem. Szef Służby Wywiadu Zagranicznego Siergiej Naryszkin, należący do najbliższego otoczenia prezydenta Putina, uznał 16 kwietnia objęcie restrykcjami funkcjonariuszy tej służby za przejaw „nieczystej konkurencji” ze strony Stanów Zjednoczonych. Według niego bowiem tego typu akcje hakerskie, za jakie Amerykanie nałożyli sankcje, należą do rutynowych działań w ramach „konkurencji czołowych światowych służb wywiadowczych”.

Jeszcze przed ogłoszeniem sankcji rzecznik prezydenta FR Dmitrij Pieskow w reakcji na ofertę dialogu ze strony USA podkreślał, że strona rosyjska musi dopiero rozważyć celowość spotkania Putin–Biden, oraz zapowiedział, że gotowość amerykańskiej administracji do normalizacji stosunków (do czego służyć miało spotkanie na szczycie) musi być potwierdzona przez jej działania, a nowe restrykcje „nie sprzyjałyby” spotkaniu,

choćby go nie wykluczały („będzie to decyzja prezydenta”). Pieskow, komentując rezygnację Stanów Zjednoczonych z wprowadzenia okrętów na Morze Czarne, stwierdził, że decyzja ta nie będzie miała wpływu na obniżenie napięcia wywołanego m.in. zwiększaniem potencjału militarnego USA i NATO w Europie Środkowej.

Pierwsze reakcje rosyjskiego rynku na wprowadzenie amerykańskich sankcji były umiarkowane. Inwestorzy spodziewali się ich bowiem już od 18 marca, tj. od wywiadu prezydenta Bidena, w którym nazwał on Putina mordercą. Od tego czasu rosyjska waluta straciła do dolara ponad 5% i obecnie trzeba za niego zapłacić 77 rubli. Rośnie również dochodowość krajowego długu i aktualnie wynosi ona tyle samo co przed pandemią – ok. 7% (przy czym rok temu stawka bazowa CBR wynosiła 6%, a teraz – 4,5%).

Komentarz

- Sankcje finansowo-gospodarcze wprowadzone obecnie przez Waszyngton okazały się łagodniejsze niż te, na które przygotowywał się Kreml. W wystąpieniu 15 kwietnia prezydent Biden przyznał, że USA dysponują znacznie dotkliwszymi instrumentami, lecz na razie postanowiły ich nie wykorzystywać. Rosja brała pod uwagę nawet możliwość odłączenia jej od systemu międzynarodowych rozliczeń finansowych SWIFT (wypowiedź ministra Ławrowa z 13 kwietnia). Kreml już od kilku lat próbuje zabezpieczyć się przed takim scenariuszem. W ostatnich latach bank centralny systematycznie zmniejszał rolę dolara amerykańskiego w strukturze rezerw walutowo-kruszcowych (w połowie 2020 r. jego udział spadł do 22% z ok. 45% w 2018 r.), rośnie też udział innych walut w rosyjskim handlu zagranicznym. Ponadto Kreml stara się rozwijać własny, alternatywny system rozliczeń międzynarodowych.
- Doraźnie sankcje finansowo-gospodarcze wprowadzane aktualnie przez Stany Zjednoczone najprawdopodobniej nie okażą się dla Rosji zbyt dotkliwe. Restrykcje związane z inwestowaniem w jej dług państwowy dotyczą jedynie rynku pierwotnego – amerykańskie podmioty nadal będą mogły kupować tamtejsze papiery dłużne na rynku wtórnym. Administracja Donalda Trumpa wprowadziła już podobne restrykcje w 2019 r., lecz wtedy dotyczyły one tylko euroobligacji (nierublowych) emitowanych przez resort finansów. Należy również zauważyć, że wysokość rosyjskiego długu państwowego utrzymuje się aktualnie na bezpiecznym poziomie poniżej 20% PKB. Wartość wyemitowanych obligacji rządowych wynosi ok. 180 mld dolarów, z czego tylko 20% przypada na nierezydentów, w większości podmioty amerykańskie. Nierezydenci w obawie przed rozszerzeniem restrykcji już wcześniej wycofywali się z posiadania ich. W ubiegłym roku, kiedy rząd FR aktywnie się zadłużał, prawie 80% papierów dłużnych wykupiły rosyjskie banki państwowe.
- Wprowadzenie kolejnych amerykańskich sankcji i groźba ich dalszego rozszerzenia stanowi jednak poważne wyzwanie dla rosyjskiej gospodarki w długim okresie. Dotychczasowe restrykcje znacznie zwiększyły koszty prowadzenia biznesu w kraju, spowolniły rozwój gospodarki, a przede wszystkim zredukowały możliwość jej dynamicznego wzrostu w dłuższej perspektywie ze względu na ograniczony dostęp do technologii i inwestycji. W efekcie staje się ona coraz bardziej nieefektywna i zamknięta. Z drugiej strony sankcje nie wpłynęły na razie znacząco na jej stabilność. Rosja stopniowo dostosowywała się do kolejnych ograniczeń, m.in. dzięki opracowaniu

mechanizmów obchodzenia ich przez miejscowe podmioty i ograniczaniu transparentności operacji finansowych. Ponadto ważnym czynnikiem w przewyżnianiu negatywnych konsekwencji sankcji były stosunkowo wysokie dochody z eksportu surowców naturalnych (głównie ropy naftowej), które pozwalały Rosji na budowę zabezpieczenia finansowego. Rezerwy finansowo-kruszcowe FR wzrosły do ok. 580 mld dolarów, a Fundusz Dobrobytu Narodowego zgromadził ponad 180 mld dolarów rezerw. Dlatego do tej pory znacznie większym wyzwaniem niż sankcje była dla Kremla fluktuacja cen ropy naftowej, a w ostatnim roku także konsekwencje pandemii.

- Restrykcje USA wobec rosyjskich osób prawnych i fizycznych również będą miały ograniczony wpływ na ich funkcjonowanie. W większości dotyczą one bowiem mniej znaczących wykonawców agresywnych działań Kremla. Nazwiska części z nich (m.in. zastępcy szefa Administracji Prezydenta FR Aleksieja Gromowa czy powiązanego z siecią Prigożyna Aleksandra Malkiewicza) już wcześniej znalazły się na amerykańskich listach na podstawie innych zarzutów, zatem ich sytuacja nie ulegnie istotnej zmianie. Sankcje nie będą też miały wpływu na ograniczenie agresywnej aktywności rosyjskich służb specjalnych.
- Z jednej strony wprowadzone restrykcje stanowią polityczną demonstrację woli i gotowości USA do zdecydowanego odpowiadania na agresywne działania Rosji. Z drugiej – ich ograniczony charakter oznacza swoiste zaproszenie do podjęcia dialogu i rezygnacji z dalszej eskalacji napięć, które może być jednak zinterpretowane w Moskwie jako obawa przed ich nasileniem.
- Trudno przewidzieć, jak Rosja zareaguje na niejednoznaczną postawę Stanów Zjednoczonych. Z jednej strony w obliczu nowych sankcji (niezależnie od ich łagodnego charakteru) Putinowi będzie trudno przyjąć zaproszenie Bidena do spotkania, zwłaszcza że wcześniej Kreml publicznie uzależnił swoją decyzję w tej kwestii od amerykańskich działań sankcyjnych. Między innymi należący do krajowego establishmentu komentatorzy (jak Fiodor Łukjanow) sugerują, że strona rosyjska nie powinna zgadzać się na spotkanie na szczycie, ponieważ nie ma szans, aby doprowadziło ono do zmiany polityki USA (które w opinii Moskwy ponoszą wyłączną odpowiedzialność za kryzys w relacjach) ani do poprawy we wzajemnych stosunkach. Z drugiej jednak strony Kreml tradycyjnie jest zainteresowany takimi spotkaniami, gdyż potwierdzają one status Rosji jako równorzędnego partnera/konkurenta Stanów Zjednoczonych, co stanowi kluczowy element politycznej legitymizacji władz w polityce wewnętrznej. Obecnie jest ona szczególnie potrzebna w związku z rosnącymi trudnościami reżimu, wynikającymi zarówno z problemów gospodarczych, jak i postępującego zmęczenia społeczeństwa ponad dwudziestoletnimi rządami ekipy Putina. Niewątpliwie Moskwa, widząc chęć podjęcia przez Waszyngton dialogu, będzie maskowała swoje zainteresowanie prowadzeniem go w celu uzyskania maksymalnych ustępstw. W związku z powyższym należy oczekiwać, że odpowie na sankcje w sposób umiarkowany i nie zerwie rozmów z USA.

ANEKS. Rosyjskie podmioty objęte sankcjami USA (15 kwietnia 2021 r.)

(lista nie obejmuje osób fizycznych i prawnych z Pakistanu)

I. Sankcje za wspieranie cyberataków rosyjskich służb na USA, w tym za atak hakerski na SolarWinds

Federalna Państwowa Samodzielna Jednostka Wojskowa – Wojenny Innowacyjny Technopolis ERA – centrum badawcze i park technologiczny Ministerstwa Obrony FR; wspierała GRU w cyberatakach

Pasit, spółka akcyjna – firma IT, która wspiera Służbę Wywiadu Zagranicznego FR (SWR)

Federalna Państwowa Samodzielna Jednostka Naukowa Instytut Naukowo-Badawczy Specjalistycznych Urzędów Bezpieczeństwa Informatycznego i Automatyki (SVA) – instytut badawczy specjalizujący się w zaawansowanych systemach zabezpieczeń informatycznych, współpracuje z SWR

Neobit, spółka z o.o. – firma IT z Petersburga specjalizująca się w zabezpieczeniach informatycznych, świadczy usługi Ministerstwu Obrony FR, FSB i SWR; wspierała cyberataki organizowane przez FSB, GRU i SWR (objęta wcześniejszymi sankcjami)

Advanced System Technology (AST), spółka akcyjna – firma IT specjalizująca się w zabezpieczeniach informatycznych, jej klientami są Ministerstwo Obrony FR, FSB i SWR; wspierała cyberataki organizowane przez FSB, GRU i SWR (objęta wcześniejszymi sankcjami)

Positive Technologies, spółka akcyjna – firma IT specjalizująca się w zabezpieczeniach informatycznych, jej klientami są organy państwowe, w tym FSB; szeroko współpracuje również z klientami międzynarodowymi; wspierała działania FSB i GRU (objęta wcześniejszymi sankcjami)

II. Sankcje za próby ingerencji w wybory w USA

Osoby prawne:

SouthFront – podmiot wojny informacyjnej, ru.southfront.org

Agencja Informacyjna News Front – podmiot wojny informacyjnej, news-front.info

Fundacja Kultury Strategicznej – podmiot wojny informacyjnej, www.strategic-culture.org, www.fondsk.ru

Agencja informacyjna InfoRos działa poprzez dwa podmioty: InfoRos, sp. z o.o. i IA InfoRos – podmiot wojny informacyjnej, inforos.ru

Fundacja Obrony Wartości Narodowych – podmiot wojny informacyjnej, fznc.world

Stowarzyszenie Wolnych Badań i Współpracy Międzynarodowej (AFRIC) – podmiot wojny informacyjnej, narzędzie ingerowania przez Rosję w wybory w Afryce, powiązane z Prigożynem

Międzynarodowe Centrum Antykrzysowe – podmiot wojny informacyjnej, narzędzie ingerowania przez Rosję w wybory w Afryce, powiązane z Prigożynem

Trans Logistik, sp. z o.o. – firma angażowana w proceder transportowania podejrzanych towarów, powiązana z Prigożynem

Junidżet, spółka jawna – firma angażowana w proceder transportowania podejrzanych osób i towarów, powiązana z Prigożynem.

Alkon, spółka jawna – powiązana z Prigożynem

Osoby fizyczne:

Julia Andriejewna Afanasjewa, lobbystka

Piotr Aleksandrowicz Byczkow, polittechnolog, współpracownik AFRIC

Aleksiej Aleksiejewicz Gromow, pierwszy zastępca szefa Administracji Prezydenta FR, prawdopodobnie służył w SWR (był już na listach sankcyjnych)

Konstantin Wiktorowicz Kilimnik, oficer GRU (wywiadu wojskowego)

Aleksandr Aleksandrowicz Malkiewicz, pierwszy wiceprezes Komisji Izby Społecznej FR ds. rozwoju społeczeństwa informacyjnego i mediów, dyrektor generalny telewizji „Sankt Petersburg” (był już na listach sankcyjnych)

Taras Kiriłłowicz Pribyszyn, etatowy współpracownik AFRIC

Kiriłł Konstantinowicz Szczerbakow, właściciel Junidżetu i Alkonu, współpracuje z Jewgienijem Prigożynem

Artiom Nikołajewicz Stiepanow, wicedyrektor generalny Junidżetu, współpracuje z Prigożynem

Denis Walerjewicz Tiurin, kieruje agencją InfoRos

Maria Jewgienijewna Zujewa, dyrektor generalna Junidżetu

III. Sankcje za okupację Krymu przez Rosję

Osoby prawne:

Zarząd Budowy Linii Kolejowej Berkakit–Tommot–Kakuck, spółka akcyjna – zaangażowany w budowę mostu nad Cieśniną Kerczeńską

Lenpromtransprojekt – biuro projektowe zaangażowane w budowę mostu nad Cieśniną Kerczeńską

Areszt Śledczy nr 1 w Symferopolu – łamanie praw człowieka

Osoby fizyczne:

Leonid Kronidowicz Ryżen’kin – prezes spółki Mostotrest zaangażowanej w projekty inwestycyjne na Krymie

Paweł Leonidowicz Karanda – minister spraw wewnętrznych nieuznawanej Republiki Krymu

Leonid Michajluk – szef FSB na nieuznawaną Republikę Krymu i Sewastopol

Larysa Witajewna Kulinicz – minister skarbu nieuznawanej Republiki Krymu

Władimir Nikołajewicz Terentiew – szef Komitetu Śledczego FR nieuznawanej Republiki Krymu i Sewastopola