

## Sankcyjny poker Waszyngtonu Rosja w oczekiwaniu na amerykańskie decyzje

Iwona Wiśniewska, współpraca Marek Menkiszak, Witold Rodkiewicz

29 stycznia administracja prezydenta USA Donalda Trumpa przekazała Kongresowi dokumenty, które mogą stać się podstawą dalszego rozszerzenia sankcji wobec Rosji: raport na temat rosyjskiej elity polityczno-biznesowej oraz raport na temat konsekwencji wybranych sankcji finansowych. Jednocześnie weszło w życie upoważnienie do możliwego wprowadzenia eksterytorialnych sankcji wobec podmiotów z rosyjskiego sektora siłowego. Stało się tak zgodnie z wymogami ustawy nr 3364 z 2 sierpnia 2017 roku o przeciwdziałaniu przeciwnikom Ameryki poprzez sankcje, która reguluje kwestie amerykańskich sankcji wobec Iranu, Rosji, Korei Północnej. Dotychczas administracja prezydenta Trumpa nie zdecydowała się na wprowadzenie nowych restrykcji wobec Rosji, ma jednak możliwość ich wprowadzenia w dowolnym momencie.

Niewprowadzenie nowych sankcji i opublikowanie przez administrację USA bardzo szerokiej i formalnej listy członków elity rosyjskiej polityczno-biznesowej zostało przyjęte w Rosji z ulgą. Decyzje Kremla i działania rosyjskich biznesmenów świadczyły bowiem o tym, że w Rosji przygotowywano się na „czarny scenariusz” nowych dotkliwych, punktowych sankcji ze strony USA. Z drugiej jednak strony rosyjskie reakcje świadczą o utrzymującej się niepewności w kwestii intencji Waszyngtonu. Kreml najwyraźniej nie jest pewien, czy podjęte przez USA decyzje oznaczają ustępstwa, wolę ograniczonej normalizacji stosunków z Rosją i są przejawem relatywnej słabości amerykańskich władz, czy też jest to wyrafinowana strategia polegająca na nękanii Rosji ciągłym zagrożeniem i przygotowywaniu się do wprowadzania uciążliwych dla Rosji restrykcji w dogodnym dla USA czasie. Kreml obsesyjnie obawia się ich wprowadzenia tuż przed wyborami prezydenckimi w marcu 2018 roku, co według niego miałyby służyć destabilizacji sytuacji wewnętrznej politycznej. Ta niepewność i nieprzewidywalność

powoduje, że nawet mimo niewprowadzenia nowych sankcji, odnoszą one częściowo zamierzony efekt.

Postawa Rosji zależy będzie od tego, czy/jakie nowe sankcje zostaną przez władze USA nałożone w ciągu najbliższych tygodni i miesięcy. Ich nienałożenie lub symboliczny charakter zachęci Moskwę do usztywnienia stanowiska i wzrostu asertywności. Kompleksowe i bardzo bolesne sankcje, zwłaszcza wprowadzone przed wyborami, mogą skłonić Kreml do asymetrycznej agresywnej odpowiedzi. Z kolei bolesne, ale selektywne sankcje, sprzyjać będą ustępstwom ze strony Moskwy, zwłaszcza w kwestii konfliktów regionalnych.

### Działania USA wymierzone w Rosję

Przyjęta z inicjatywy Kongresu ustawa nr 3364<sup>1</sup> potwierdza wszystkie wcześniejsze wprowadzone sankcje wobec Rosji i rozszerza je o kolejne, nie tylko utrudniając prezydentowi Donaldowi Trumpowi ich ewentualne znoszenie, ale obli-

<sup>1</sup> Pełny tekst ustawy nr 3364: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/3364>

gując go do monitorowania zachowania Rosji i formułowania okresowych jej ocen w celu rozważenia zaostreżenia restrykcji, jeśli Kreml nie zrezygnuje z uderzającej w amerykańskie interesy polityki<sup>2</sup>. Zgodnie z wymogami tej ustawy:

- 29 stycznia 2018 roku (180 dni od wejścia ustawy w życie) administracja prezydenta USA przekazała Kongresowi raport dotyczący rosyjskich podmiotów państwowych i członków rosyjskiej elity polityczno-biznesowej (rosyjskich polityków i oligarchów blisko powiązanych z Władimirem Putinem i rosyjską elitą rządzącą oraz członków ich rodzin). Składa się on z dwóch części. Część jawna zawiera listę 210 osób fizycznych, w tym 114 rosyjskich wysokich urzędników państwowych: z Administracji Prezydenta, ministrów, szefów agencji rządowych, przewodniczących obu izb parlamentu, członków Rady Bezpieczeństwa i szefów największych koncernów państwowych; oraz 96 najbogatszych Rosjan, których majątek wyceniany jest na co najmniej 1 mld USD<sup>3</sup>. 22 osoby z tej listy już wcześniej zostały objęte sankcjami indywidualnymi USA (co oznacza zamrożenie aktywów w USA, zakaz dla amerykańskich podmiotów zawierania wszelkich transakcji z tymi osobami lub spółkami przez nich kontrolowanymi, zakaz wjazdu do USA). Druga część raportu – niejawna – powinna zgodnie z wymogami ustawy 3364 przedstawiać zaangażowanie tych osób w transakcje korupcyjne, wielkość oraz źródła pochodzenia ich majątku, także stan majątkowy współmałżonków, dzieci, rodziców i rodzeństwa. W tej części raportu powinny być również zawarte informacje o rosyjskich podmiotach państwowych, modelu zarządzania nimi, głównych beneficjentach ich działalności, współpracy zagranicznej oraz ich

<sup>2</sup> Więcej na temat ustawy nr 3364: I. Wiśniewska, S. Kardaś, Ustawa o amerykańskich sankcjach przeciwko Rosji, *Analizy OSW*, 4.08.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2017-08-04/ustawa-o-amerykanskich-sankcjach-przeciwko-rosji>

<sup>3</sup> Pełna lista nazwisk zamieszczonych w publicznej części raportu: <http://prod-upp-image-read.ft.com/40911a-30-057c-11e8-9650-9c0ad2d7c5b5>

znaczeniu dla rosyjskiej gospodarki. Dokument powinien przedstawiać także powiązania rosyjskich podmiotów państwowych i członków rosyjskiej elity polityczno-biznesowej z amerykańskimi podmiotami gospodarczymi (zwłaszcza sektorów bankowego, ubezpieczeniowego, bezpieczeństwa i nieruchomości). Jak sugeruje administracja USA, w części niejawnej mogą znajdować się ponadto kolejne nazwiska obywateli rosyjskich. Przedstawienie raportu Kongresowi nie oznaczało wprowadzenia nowych sankcji wobec rosyjskiej elity polityczno-biznesowej, co podkreślane jest w samym raporcie.

- Kolejny raport przekazany 29 stycznia Kongresowi zawierał analizę potencjalnych konsekwencji rozszerzenia sankcji polegających

### **Dotychczas administracja Trumpa nie zdecydowała się na wprowadzenie nowych sankcji wobec Rosji.**

na wprowadzeniu zakazu dla amerykańskich podmiotów kupowania emitowanych przez rosyjskie państwo papierów wartościowych. Zgodnie z raportem wprowadzenie tego typu restrykcji byłoby nie tylko ciosem w rosyjską gospodarkę, ale uderzyłoby również w amerykańskie podmioty i miałyby negatywne konsekwencje dla globalnego rynku finansowego. Na razie administracja prezydenta nie zdecydowała się na takie kroki.

- Ustawa nr 3364 zobowiązywała ponadto prezydenta do nałożenia – w dowolnym momencie od upłynięcia 180 dni od jej wejścia w życie (tj. od 29 stycznia) – sankcji wobec osób prawnych i fizycznych z Rosji i z dowolnego państwa, które są zaangażowane w „istotne transakcje” z rosyjskimi podmiotami z sektora zbrojeniowego i służb specjalnych. Podmioty te w liczbie 39 (z tego 30 było już objętych amerykańskimi sankcjami) zostały wyliczone w specjalnej liście

opublikowanej w październiku 2017 roku<sup>4</sup>. Nie załączono kryteriów, według których transakcje uznawane będą za „istotne”. Na razie administracja prezydenta nie zdecydowała się na zastosowanie tej możliwości.

Równolegle z powyższymi działaniami wobec Rosji, wynikającymi z ustawy nr 3364, rząd USA systematycznie uaktualnia listy rosyjskich osób fizycznych i prawnych objętych sankcjami. Przykładowo 26 stycznia 2018 roku na listach tych pojawiły się m.in. rosyjskie firmy i osoby związane z dostawą turbin Siemens na okupowany Krym oraz podmioty zaangażowane w handel (głównie stałą i węglem) pomiędzy okupowanym Donbasem a Rosją i innymi państwami.

### Prewencyjne działania Rosji

Ustawa nr 3364 wymuszająca na administracji USA uważne monitorowanie sytuacji w Rosji i zachęcająca do wprowadzania kolejnych sankcji wobec tego kraju wywołała ogromne zaniepokojenie wśród rosyjskiej elity polityczno-biznesowej, o czym świadczą podjęte działania przez Kreml i rosyjskich oligarchów. Kreml najwyraźniej obsesyjnie obawiał się zwłaszcza ich wprowadzenia tuż przed wyborami prezydenckimi w marcu 2018 roku, co według niego miałyby służyć destabilizacji sytuacji wewnętrznej.

W związku z powyższym Kreml starał się przede wszystkim przekonać Waszyngton o potrzebie normalizacji stosunków rosyjsko-amerykańskich i o gotowości Moskwy do konstruktywnej współpracy z USA, zwłaszcza w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego (w szczególności w Syrii, Korei Północnej, na Ukrainie), jeśli Waszyngton zrezygnuje z zaostrzenia polityki sankcyjnej. O ile wiadomo, składane przez Rosję propozycje miały charakter retorycznych deklaracji, nie zawierały natomiast konkretnych obietnic wycofania się z działań postrzega-

nych przez Waszyngton jako szkodliwe dla USA i ich sojuszników interesów. Moskwa proponowała m.in. wznowienie funkcjonowania trzech regularnych kanałów komunikacji Rosja–USA: politycznego, wojskowego i służb specjalnych (w marcu 2017 roku), rozpoczęcie dwustronnych konsultacji dotyczących bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni oraz wymianę deklaracji między oboma krajami o niemieszaniu się w wewnętrzne sprawy partnera (w lipcu 2017). Propozycje te zostały odrzucone przez Waszyngton jako niewystarczające.

### **Kreml obsesyjnie obawia się, że USA poprzez wprowadzenie nowych sankcji będą próbowały zdestabilizować sytuację w Rosji przed wyborami prezydenckimi.**

Moskwa i Waszyngton nadal utrzymywały jednak kontakty służb wywiadowczych dotyczące walki z terroryzmem i wojskowe związane z unikaniem incydentów w Syrii. W grudniu 2017 roku Rosja poinformowała, że zdołała zapobiec zamachowi terrorystycznemu w Petersburgu dzięki informacjom uzyskanym od CIA. Za element rosyjskiej polityki mającej na celu przekonanie USA do odstąpienia od wprowadzenia nowych sankcji, zwłaszcza wobec rosyjskich służb specjalnych i przedsiębiorstw sektora zbrojeniowego, należy również uznać bezprecedensową wizytę w Waszyngtonie pod koniec stycznia 2018 roku szefów trzech rosyjskich służb specjalnych. Uczestniczyli w niej Siergiej Naryszkin, szef Służby Wywiadu Zagranicznego, Aleksandr Bortnikow, szef Federalnej Służby Bezpieczeństwa i Igor Korobow, szef Głównego Zarządu (Wywiadowczego) Sztabu Generalnego (GRU). Przy czym zarówno Naryszkin, jak i Korobow są objęci amerykańskimi sankcjami, w tym zakazem wjazdu do USA. O wizycie Naryszkina poinformował 30 stycznia 2018 roku ambasador Rosji w USA Anatolij

<sup>4</sup> Pełna lista podmiotów: <https://www.state.gov/t/isn/catsa/275116.htm>

Antonow. O wizycie pozostałych osób poinformował amerykański dziennik *Washington Post*. Z informacji gazety wynika również, że Bortnikow i Naryszkin spotkali się m.in. z Mikiem Pompeo, szefem CIA. Spotkanie miało dotyczyć walki z terroryzmem.

Najprawdopodobniej szefowie rosyjskich służb wywiadowczych zagrożonych sankcjami USA przyjechali do Waszyngtonu przekonywać, że wprowadzenie restrykcji będzie miało bardzo negatywne skutki dla, ciągle kontynuowanej, współpracy stron oraz zaoferować pogłębienie konsultacji i współpracy z USA, w kwestiach dotyczących walki z terroryzmem i współdziałania w regionach dotkniętych konfliktami i napięciami zagrażającymi interesom amerykańskim (Korea Północna, Bliski Wschód i Afganistan).

### **Rosyjskie władze podjęły szereg działań mających na celu ograniczenie negatywnych konsekwencji dla rosyjskiej gospodarki wynikających z potencjalnego wprowadzenia przez Waszyngton nowych sankcji.**

Rosyjskie władze jednocześnie prowadziły działania mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa funkcjonowania rosyjskiego sektora siłowego. Po pierwsze, rosyjski rząd zezwolił (rozporządzenia z listopada 2017 roku) do 1 lipca 2018 roku państwowym koncernom oraz Ministerstwu Obrony, Federalnej Służbie Bezpieczeństwa i Służbie Wywiadu Zagranicznego na nieupublicznianie informacji o zawieranych transakcjach, w tym o partnerach biznesowych (dostawcach, kontrahentach itp.). Według nieoficjalnych informacji rosyjskie koncerny skarżyły się, że z powodu amerykańskich sankcji mają trudności ze znalezieniem zagranicznych kontrahentów (m.in. dotyczyć to miało Roskosmosu i Rostechu – zwłaszcza po skandalu z dostawami na okupowany Krym turbin Siemens).

Po drugie, Ministerstwo Finansów zdecydowało o skoncentrowaniu obsługi finansowej sektora siłowego (przedsiębiorstw zbrojeniowych i Ministerstwa Obrony) w jednym państwowym banku. Rosyjskie media spekulują, że do tej roli wyznaczony został Promswiaz'bank, który do grudnia 2017 roku był jednym z największych prywatnych banków Rosji, jednak w związku z problemami finansowymi objęty został procedurą sanacji i przeszedł pod kontrolę banku centralnego. Jednocześnie bank centralny zaprzestał publikacji informacji o rosyjskich bankach upoważnionych do realizacji transakcji w ramach zamówień publicznych w sektorze obronnym. Obie decyzje były związane z obawami rosyjskich banków o objęcie ich kolejnymi sankcjami amerykańskimi. Przykładowo, w grudniu prywatny Alfa Bank poinformował, że w obawie przed represjami USA rezygnuje ze współpracy z rosyjskimi przedsiębiorstwami sektora zbrojeniowego.

Po trzecie, w komisji wojskowo-przemysłowej podlegającej prezydentowi Federacji Rosyjskiej powstał specjalny sztab operacyjny, który ma zapewnić stabilną realizację zamówień sektora zbrojeniowego w warunkach przewidywanego rozszerzenia sankcji amerykańskich (w styczniu 2018 roku poinformował o tym wicepremier Dmitrij Rogozin).

Rosyjskie władze podjęły również działania mające na celu stworzenie dogodnych warunków rosyjskim oligarchom (zwłaszcza tym zagrożonym sankcjami) do przenoszenia kapitału pod rosyjską jurysdykcję. Po pierwsze, Władimir Putin zadeklarował, że w 2018 roku rosyjski rząd wyemituje specjalne anonimowe obligacje państwowe nominowane w walutach obcych. Zgodnie z informacjami rosyjskiego resortu finansów euroobligacje (wartość ok. 3 mld USD) mają być emitowane w ramach wewnętrzrosyjskiej infrastruktury finansowej, papiery te nie trafią do obrotu na rynku wtórnym, a ich posiadacze nie pojawią się na międzynarodowych listach depozytariuszy.

Po drugie, do końca 2018 roku ma obowiązywać amnestia kapitałowa dla osób fizycznych

(zadeklarowane aktywa i konta zagraniczne zwolnione zostaną w Rosji z podatków za minione lata) i prawnych (rosyjscy rezydenci likwidujący swoje firmy w ramach podatkowych będą mogli przenieść aktywa do Rosji bez podatkowych konsekwencji).

W ostatnich miesiącach również rosyjscy biznesmeni podjęli szereg działań, które można interpretować jako próbę uniknięcia amerykańskich sankcji bądź minimalizacji strat w sytuacji, gdyby do tego doszło. Przede wszystkim koncentrowali się oni na lobbowaniu w Waszyngtonie za pośrednictwem amerykańskich firm prawniczych i ekspertów przeciwko włączaniu ich na listę osób powiązanych z Kremlem.

### **Rosyjski biznes stara się minimalizować straty spowodowane potencjalnymi sankcjami.**

W ostatnim roku zawarli ponadto szereg transakcji finansowych ograniczających straty w razie rozszerzenia sankcji, zwłaszcza dotyczy to wycofania się z aktywów zagranicznych. Przykładowo, pod koniec 2017 roku Wiktor Wekselberg (właściciel grupy Renova) sprzedał swoje udziały w koncernie Pietropawłowski wydobywającym złoto (zarejestrowanym w Wielkiej Brytanii); Kirił Szamałow (najmłodszy rosyjski miliarder, prawdopodobnie były zięć prezydenta Putina) w maju 2017 roku sprzedał 17% akcji (nadal kontroluje 3,9% akcji) w chemicznym koncernie Sibur Leonidowi Michelsonowi – prezesowi i największemu udziałowcowi gazowego koncernu Novatek (objęty sankcjami), który następnie w grudniu 2017 roku przekazał 14,4% udziałów pod zarząd Gazprombanku, redukując swoje udziały w Siburze do 34%. W efekcie udział w Siburze biznesmenów potencjalnie zagrożonych amerykańskimi sankcjami spadł poniżej 50%, co oznaczało, że w przypadku objęcia tych biznesmenów sankcjami indywidualnymi, restrykcje nie zostaną

automatycznie rozszerzone na Sibur. Michaił Prochorow natomiast w sierpniu 2017 roku sprzedał 7% akcji Rusal (spółce zarejestrowanej na wyspie Jersey), a w grudniu 2017 roku 49% udziałów w amerykańskim klubie koszykarskim Brooklyn Nets (w jego ręku pozostało 31%). Alfa Bank (największy prywatny bank w Rosji) najpierw w grudniu 2017 roku zapowiedział rezygnację ze współpracy z rosyjskim sektorem zbrojeniowym, a w styczniu 2018 roku zamknął swoje przedstawicielstwo w Nowym Jorku. W październiku 2017 roku Polina Deripaska (od 2001 roku żona Olega Deripaski, obecny status prawny małżonków nie jest znany, choć rosyjskie media spekulują, że para się rozwiodła) stała się właścicielką prawie 7% udziałów En+ Group wartych ok. 0,5 mld USD (wertykalnie zintegrowany koncern aluminiowo-energetyczny kontrolowany przez Olega Deripaskę), stając się jedną z najbogatszych Rosjanek.

Jak spekulują rosyjskie media, właśnie rozwody miały być jednym ze sposobów rosyjskich oligarchów na minimalizowanie strat spowodowanych potencjalnymi sankcjami. W ten sposób miały być chronione przed restrykcjami (zwłaszcza wizowymi) współmałżonki i dzieci (często żyjący poza granicami Rosji) oraz część aktywów przekazanych w wyniku podziału majątku. W ostatnim czasie media poinformowały o rozwodach m.in. Kateriny Tichonowej (prawdopodobnie córki prezydenta Putina) i Kiriłła Szamałowa (styczeń 2018 rok); Romana Abramowicza i Darii Żukowej (informacja o rozstaniu pary pojawiła się 7 sierpnia 2017 roku); Igora Sieczina (objęty indywidualnymi sankcjami USA) z żoną Olgą (maj 2017 rok).

### **Rosyjskie reakcje na przekazane Kongresowi raporty**

W Rosji obawiano się, że administracja amerykańska przy współpracy służb wywiadowczych wskaże wąskie grono osób współpracujących z prezydentem i uderzy właśnie w te osoby.



Dlatego z jednej strony reakcje świadczyły o pozytywnym zaskoczeniu rosyjskich władz, zwłaszcza decyzją amerykańskiej administracji o niewprowadzaniu nowych sankcji. Kreml od miesięcy przygotowywał się na „czarny scenariusz”, tj. wprowadzenie kolejnych restrykcji, zwłaszcza dla sektora zbrojeniowego. Opublikowana przez administrację Trumpa lista osób powiązanych z prezydentem Putinem, ze względu na jej formalny charakter również nie stanowiła poważnego zagrożenia dla Kremla. Mechanicznie wyliczeni na niej zostali bowiem najwyżsi rosyjscy urzędnicy państwowi, prezesi największych państwowych firm (najprawdopodobniej według rankingu rosyjskiej firmy konsultingowej RBK 500 z 2017 roku) i najbogatsi biznesmeni (według rankingu *Forbes* za 2017 rok). Premier Dmitrij Miedwiediew wręcz żartował, że urzędnicy, których nie wpisano na listę, powinni zastanowić się nad dymisją ze swoich stanowisk. Z drugiej jednak strony reakcje rosyjskich władz pokazywały niejasność interpretacji sytuacji i niepewność co do dalszego rozwoju wydarzeń. Moskwa ma bowiem świadomość, że zagrożenie wprowadzenia amerykańskich sankcji nie minęło i administracja USA może je zastosować w każdej chwili. Zwłaszcza że raport składa się również z części niejawniej, w której mogą być zawarte znacznie bardziej niekorzystne dla władz Rosji informacje. Dlatego też Moskwa ma problem z odczytaniem sygnału, jaki wysłała do niej administracja Trumpa, nie rozszerzając na razie sankcji i opracowując bardzo formalną listę członków elity polityczno-biznesowej. Kreml nie jest pewien, czy oznacza to słabość amerykańskich władz i gotowość do ograniczonej normalizacji stosunków i współpracy, czy też jest wyrafinowaną strategią, polegającą na nękanii Rosji ciągłym zagrożeniem i przygotowywaniu się do wprowadzania uciążliwych dla Rosji restrykcji w dogodnym dla USA czasie. Prezydent Putin komentując publikację amerykańskiego raportu kremlowskiego, przyznał, że Rosja oczekiwała na jego publikację i przygotowywała się do odpowiedzi poprzez realne działania, które

mogłyby „ograniczyć relacje z USA do zera”. Poinformował jednak, że na razie Moskwa nie zamierza ich wprowadzać. Władimir Putin zadeklarował ponadto, że Rosja gotowa jest cierpliwie budować wspólne stosunki na tyle, na ile gotowa będzie na to strona amerykańska.

**Kreml z jednej strony był pozytywnie zaskoczony powstrzymaniem się przez USA przed wprowadzeniem nowych sankcji, z drugiej strony obawia się, że Waszyngton może planować dotkliwe zaostrzenie restrykcji w najbliższym czasie.**

Reakcja Władimira Putina na ogłoszoną listę wydaje się być adresowana przede wszystkim do samego Trumpa i ma na celu dalsze rozgrywanie różnic pomiędzy Trumpem i Kongresem oraz amerykańskim establishmentem, określonym niekiedy „głębokim państwem”. Jest ona oparta na założeniu, że Trump – wbrew opinii establishmentu politycznego – szuka dróg poprawy stosunków z Rosją. Reakcja ta ma zaszygnalizować Trumpowi, że prezydent Rosji docenia fakt, iż ogłoszeniu listy nie towarzyszyły żadne dodatkowe sankcje i w związku z tym nie zamierza mu utrudniać sytuacji poprzez jakiegokolwiek kroki odwetowe. Jednocześnie Putin sygnalizuje, że w razie dalszego zaostrzenia kursu sankcyjnego będzie zmuszony odpowiedzieć, tym samym jeszcze bardziej utrudniając Trumpowi jego zadeklarowany cel poprawy relacji z Rosją i narażając go na ataki ze strony Kongresu i przeciwników politycznych.

Opublikowana przez USA lista kremlowska ze zdziwieniem została przyjęta przez rosyjskich analityków i ekspertów. Zarzucili oni amerykańskiej administracji brak profesjonalizmu i niezajomość sytuacji w Rosji. Na liście, która miała zawierać osoby ściśle powiązane z prezydentem Putinem, znaleźli się bowiem również biznesmeni dalecy od Kremla, m.in. bracia

Ananiewowie (którym właśnie odebrano Promswiaz'bank) czy Jurij Szefler (producent napojów alkoholowych, od 15 lat mieszkający poza Rosją). Jednocześnie na liście brakuje wielu osób, których bliskie relacje z prezydentem (w tym finansowe) wykazywane były w śledztwach dziennikarskich prowadzonych na podstawie ujawnionych dokumentów z rajów podatkowych (*Panama Papers* czy *Paradise Papers*), np. Siergiej Rołodugin. Zdziwienie budzi również lista urzędników państwowych, na której pominięto wiele wysoko postawionych osób współpracujących z Kreml, np. prezes Banku Centralnego Elwirę Nabiulliną czy przywódcę Czeczenii Ramzana Kadyrowa.

**Amerykańska administracja posiada dużą swobodę i elastyczność w stosowaniu sankcji przeciw Rosji, co stanowi ważny instrument nacisku na Kreml.**

Eksperti zwracali uwagę, że z jednej strony efekt publikacji tej listy może być odwrotny od zamierzonego przez USA. Osoby znajdujące się na liście „niezasłużenie” mogą w obecnej sytuacji jednoczyć się wokół prezydenta Putina, w efekcie elita polityczno-biznesowa będzie się wzmacniała. Z drugiej jednak strony nieobecność na tej liście „stygmatyzuje” pozostałych członków elity politycznej, którzy zmuszeni są do udowadniania Kremlowi swojej lojalności. Z kolei dla rosyjskich biznesmenów aktywnych na rynkach międzynarodowych obecność na liście jest poważnym problemem zwiększającym ryzyko prowadzenia z nimi biznesu. Dla przykładu najprawdopodobniej na skutek potencjalnych sankcji w styczniu 2018 roku zerwana została transakcja (szacowana na 1 mld USD) wykupu przez amerykański koncern Halliburton (świadczy usługi przy naftowych projektach wydobywczych) 100% udziałów w permskich zakładach Nowomet, produkujących sprzęt wykorzystywany w projektach wydobywczych.

## Podsumowanie

- Władze USA intencjonalnie zwiększają niejasność i nieprzewidywalność procesu rozszerzenia sankcji wobec Rosji. Amerykańska administracja uzyskała dużą swobodę i elastyczność w ich stosowaniu. Przykładowo w przypadku sankcji wobec sektora zbrojeniowego – poza informacją o 39 podmiotach rosyjskich potencjalnie zagrożonych restrykcjami – nie zostały ogłoszone kryteria, zgodnie z którymi transakcje uznane mogą być za istotne i szkodzące interesom USA lub ich sojusznikom. Celem władz amerykańskich było najwyraźniej stworzenie elastycznego narzędzia negatywnego oddziaływania wobec Rosji, aby odstraszyć Kreml od podejmowania działań agresywnych i/lub szkodliwych wobec USA, ich sojuszników i partnerów.
- Ważną cechą potencjalnych nowych sankcji amerykańskich wobec rosyjskiego sektora zbrojeniowego jest ich eksterytorialny charakter. Za współpracę z rosyjskimi podmiotami ukarani mogą być również ich zagraniczni partnerzy z państw trzecich (osoby fizyczne i prawne oraz instytucje państwowe), w tym nawet z państw sojuszniczych USA. Przykładowo, w sytuacji gdy kontrahenci rosyjskich podmiotów sektora zbrojeniowego są równocześnie zaangażowani w transakcje na rynku amerykańskim, wprowadzenie wobec nich sankcji może prowadzić do zerwania części kontraktów eksportowych rosyjskiego sektora obronno-przemysłowego. W tym znaczeniu celem sankcji jest także zawężenie pola do współpracy z Rosją we wrażliwych sferach i odstraszenie od niej innych państw.
- Przygotowanie raportu dotyczącego członków rosyjskiej elity nie spowodowało automatycznego rozszerzenia amerykańskich sankcji, stworzyło jednak potencjalne zagrożenie dla tych osób i podmiotów. Lista ta stanowi jednak zachętę dla służb USA i organizacji międzynarodowych do monitorowania transakcji zawieranych przez wymienione rosyjskie podmioty. Dokument ten daje także amerykańskim władzom możliwość punktowego, niespodzie-

wanego reagowania i torpedowania kontraktów z rosyjskimi podmiotami.

- W efekcie amerykańska lista może prowadzić do dalszych napięć w rosyjskiej elicie polityczno-biznesowej, zwłaszcza że nie wiadomo, co znajduje się w jej niejawnej części i czy jakiegokolwiek sankcje wobec tych osób zostaną nałożone. Już sama zapowiedź możliwości nowych amerykańskich sankcji wywoływała widoczne zaniepokojenie na Kremlu i wśród rosyjskich oligarchów. Ci ostatni już od miesięcy lobbowali w USA przeciwko włączaniu ich na listę współpracujących z Kremlu. Rosyjski rząd starał się natomiast wprowadzać ułatwienia dla repatriowanego do Rosji kapitału, co pokazuje, że Kreml widzi zagrożenie związane z rosnącym niezadowoleniem biznesu i stara się łagodzić nastroje. Jednocześnie Kreml starał się w ostatnich miesiącach tworzyć pozory gotowości do normalizacji stosunków z USA (m.in. występując z „inicjatywami pokojowymi” w Syrii i na Ukrainie). Nawet bez wprowadzenia kolejnych sankcji ich zamierzony efekt jest w pewnej części osiągnięty.

- Kształt dalszych stosunków rosyjsko-amerykańskich oraz polityka Moskwy wobec Waszyngtonu zależą w dużym stopniu od tego, czy i w jakim zakresie administracja Trumpa wprowadzi nowe sankcje. Możliwe są trzy główne scenariusze:

1. Ewentualne powstrzymanie się od ich zastosowania w najbliższych tygodniach/miesiącach lub wprowadzenie jedynie symbolicznych sankcji będzie przez Kreml odczytane jako sygnał słabości USA i utwierdzi rosyjskie kierownictwo

w przekonaniu, że należy kontynuować agresywną politykę zagraniczną. Spowoduje najprawdopodobniej wzrost asertywności i zniechęci Moskwę do ustępstw.

2. Wprowadzenie przez USA, zwłaszcza przed wyborami prezydenckimi w Rosji (18 marca 2018 roku), kompleksowych, głębokich i bardzo bolesnych sankcji postawi rosyjskie władze w trudnej sytuacji. Rosja dysponuje bowiem stosunkowo niewielkimi możliwościami, aby odpowiedzieć adekwatnie USA w sferze ekonomicznej. Kreml, uznając to za bezpośrednią próbę odsunięcia od władzy ekipy Putina, może w związku z tym przenieść konflikt z USA na płaszczyznę, w której dysponuje lepszym instrumentarium niż w sferze ekonomicznej (militarna, cyberprzestrzeń, działania hybrydowe), i podjąć tam działania mające zademonstrować Waszyngtonowi koszty dalszego pogłębiania konfliktu z Rosją. Mogą one polegać m.in. na uderzeniu w interesy amerykańskie poprzez eskalację konfliktów regionalnych, niejawne wsparcie ataków na siły amerykańskie czy dokonanie kolejnych cyberataków przeciwko USA i ich sojusznikom.

3. Wprowadzenie przez USA dotkliwych, lecz punktowych sankcji może skłonić Moskwę do intensyfikacji prób załagodzenia konfliktu z Waszyngtonem poprzez poczynienie realnych ustępstw w spornych kwestiach (np. Ukraina, Korea Północna, Bliski Wschód), w tym poprzez ograniczenie swej szkodliwej dla interesów USA działalności w tych regionach i ewentualnie okazanie ograniczonego wsparcia dla Waszyngtonu w regulacji problemów regionalnych.

---

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt,

Marek Menkiszak

REDAKCJA: Anna Łabuszewska, Katarzyna Kazimierska

SKŁAD: Wojciech Mańkowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają  
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)