



**ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО  
РОССИИ И США  
В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ**

**RUSSIA-US ECONOMIC COOPERATION IN TURBULENT TIMES**



**РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИЙ СОВЕТ  
ДЕЛОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА**



Москва, март 2019 г.



# ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ И США В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ



РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИЙ СОВЕТ  
ДЕЛОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Москва, март 2019 г.



## ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО А.Н. ШОХИНА, ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОГО СОЮЗА ПРОМЫШЛЕННИКОВ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ, ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПОПЕЧИТЕЛЬСКОГО СОВЕТА РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКОГО СОВЕТА ДЕЛОВОГО СОТРУДНИЧЕСТВА (РАСДС)

### Дорогие друзья!

В последние годы межгосударственные отношения США и России остаются весьма напряженными, что непосредственным образом сказывается на развитии торгово-экономического и инвестиционного сотрудничества. В это непростое время мы считаем крайне важным найти устойчивую основу для поддержания и развития наших отношений в дальнейшем.

Для переосмысления сложившегося положения вещей и поиска решений, которые позволят вывести отношения России и США на восходящую траекторию, Российским союзом промышленников и предпринимателей (РСПП) и Российско-Американским советом делового сотрудничества (РАСДС) при участии экспертов Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Международного дискуссионного клуба «Валдай» и ведущих отечественных исследовательских центров подготовлен совместный доклад «Экономическое сотрудничество России и США в условиях неопределенности». Его основные тезисы вы можете прочесть в документе, который держите сейчас в своих руках.

Одна из ключевых целей доклада состоит в том, чтобы проанализировать потери, оценить упущенные выгоды наших стран и бизнеса из-за кризиса в отношениях, сформулировать предложения по мерам, направленным на придание позитивного импульса двухстороннему сотрудничеству.

Хотел бы от имени РСПП и РАСДС выразить благодарность всем, без кого данный доклад не увидел бы свет, а именно: **С.А. Караганова**, Декана факультета мировой экономики и мировой политики НИУ ВШЭ, Почетного Председателя Президиума Совета по внешней и оборонной политике, руководителя авторского коллектива доклада; **Д.В. Суслова**, Заместителя директора Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ; Заместителя директора исследовательских программ Совета по внешней и оборонной политике, основного автора доклада; **В.О. Потанина**, Президента — Председателя правления ПАО ГМК «Норильский никель», Члена Бюро Правления РСПП, Члена Попечительского совета РАСДС; **З.Д. Смушкина**, Председателя Совета директоров АО «Группа «Илим», Члена Бюро Правления РСПП Члена Попечительского совета РАСДС; **А.О. Родзянко**, Президента Американской Торговой Палаты в России; **А.М. Карачинского**,

Президента IBS Group, Члена Бюро Правления РСПП; **А.А. Базулева**, Члена Правления, Директора по международным проектам ОК «РУСАЛ»; **М. Монтенекурта**, Вице-президента, исполнительного директора по международной деятельности, Amsted Rail Company Inc; **Т.В. Бордачева**, Научного руководителя Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ, **Л.М. Григорьева**, Главного советника руководителя Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, ординарного профессора НИУ ВШЭ; **И.А. Макарова**, Руководителя департамента мировой экономики НИУ ВШЭ; **В.В. Ермакова**, Заведующего Центром изучения энергетической политики института энергетики НИУ ВШЭ, **В.Б. Супяна**, Заместителя директора ИСК РАН, профессора НИУ ВШЭ; **М.А. Портного**, Руководителя Центра внешнеэкономических исследований ИСК РАН; **Э.В. Кириченко**, Заведующую сектором Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН, **И.Н. Тимофеева**, Программного директора Российского совета по международным делам; **Д.Р. Белоусова**, Заведующего лабораторией анализа и прогнозирования макроэкономических процессов ИНП РАН; **О.Г. Солцева**, Руководителя направления анализа денежно-кредитной политики и банковского сектора Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования; **А.В. Лосева**, Генерального директора АО «УК «Спутник – Управление капиталом»; **А.Ю. Подчуфарова**, Заведующего базовой кафедрой ВО «Автопромимпорт» НИУ ВШЭ; **А.С. Лаврухина**, Заместителя руководителя аналитического центра компании Ernst&Young, **Н.Г. Шнайдер**, Вице-президента по работе с государственными органами Американской Торговой Палаты в России; **И.Н. Сорокина**, Директора по связям с государственными органами Американской Торговой Палаты в России; **А.В. Быкова**, Эксперта фармацевтического комитета ООО «Деловая Россия»; а также **Н.О. Грязина**, стажера-исследователя Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ; **А.Л. Осетрову**, лаборанта Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ; **А.В. Лидина**, лаборанта Центра комплексных европейских и международных исследований НИУ ВШЭ.

Надеемся, что доклад послужит стимулом для переосмысления наших отношений и выведения их из существующего кризиса.

**Президент Российского союза промышленников  
и предпринимателей (РСПП),  
Председатель попечительского совета  
Российско-американского совета делового  
сотрудничества (РАСДС)**

**А.Н. Шохин**

## «ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ И США В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ»: ОСНОВНЫЕ ТЕЗИСЫ

Несмотря на традиционно второстепенную роль экономических связей в российско-американских отношениях, обострившуюся с 2014 г. конфронтацию, преодоление которой в ближайшие годы маловероятно, а также санкции, США остаются и будут оставаться в обозримой перспективе важным экономическим партнером России. Реальный объем их торговых и особенно инвестиционных связей может превышать официальные статистические данные в разы, и США видимо входят в первую пятерку главных торгово-экономических партнеров России (официально – на шестом месте).

По некоторым секторам экономики (металлургия, машиностроение, авиация, финансы, ИКТ) сохраняется существенная зависимость России от США, причем как по экспорту, так и по импорту. Полностью свести ее на нет в течение короткого времени затруднительно. Необходима постепенная диверсификация, прежде всего уменьшение роли доллара США в расчетах России с третьими странами и создание мер защиты ее отношений с третьими странами от американских санкций. С пониманием, что на эту диверсификацию уйдут годы. Имеется также косвенная негативная зависимость от американских экстратерриториальных санкций, наносящих ущерб экономическим отношениям России с третьими странами.

Особое значение имеют финансовая зависимость России от США. Она обусловлена тем, что значительная часть национального богатства России формируется за счет экспорта, номинируется в долларах и даже хранится на депозитах в США (раньше – в американском госдолге). Кроме того, в прошлые годы сложилась принадлежность России к американской технологической платформе и, соответственно, потребность в том, чтобы и далее пользоваться американскими технологиями. Быстро уйти и от того и от другого вряд ли получится. Кроме того, Россия по-прежнему заинтересована в получении американских технологий ради модернизации экономики и привлечении американского капитала.

За частичным исключением ядерной энергетики зависимость России и США друг от друга носит асимметричный характер. В этой связи решение российского руководства не прибегать в отношении США к зеркальным мерам в ответ на их санкции (запрет на поставки в США российских титановых сплавов, ракетных двигателей, цветных металлов и т.д.) представляется полностью оправданным. Экономические интересы страны диктуют продолжение данного сотрудничества.

Несмотря на резкий обвал экономических отношений России и США 2014—2015 гг., они в целом выдержали стресс-тест конфронтации и санкций и во многом адаптировались к резко ухудшившейся политической обстановке. В 2017 г. произошло заметное увеличение товарооборота (на 4 млрд долл. согласно официальной статистике) и объема накопленных американских инвестиций в России (на 1 млрд долл. по данным ЦБ РФ). Увеличение российских накопленных инвестиций в США произошло годом ранее. В 2018 г. позитивная тенденция сохранилась.

С одной стороны, это свидетельствует о том, что шок 2014 г. прошел, и санкции воспринимаются бизнесом как новая нормальность. Хотя принятие в августе 2017 г. закона «О противодействии противникам Америки посредством санкций» (CAATSA) исключает возможность их отмены в обозримой перспективе, есть понимание, что в отсутствие дальнейшей резкой политической эскалации введение «тотальных» санкций против России в краткосрочной перспективе маловероятно ввиду важности отдельных направлений экономического сотрудничества с Россией для самих США, их союзников и мировой экономики в целом.

С другой стороны, активизация экономических связей говорит о повышении доверия к российской экономике, признание ее устойчивости и отражает ее выход из экономической рецессии 2015—2016 годов.

Главными факторами устойчивости экономических отношений России и США являются:

- сохраняющаяся пока зависимость России от экспорта ряда товаров в США и страны ЕС и, следовательно, стремление избежать санкций в этой сфере (прежде всего, алюминий и цветные металлы);
- сохраняющаяся пока зависимость США от импорта некоторой российской продукции (титановые сплавы, ракетные двигатели);
- коммерческая привлекательность работы на рынках друг друга несмотря на вызванную санкциями «токсичность» российских компаний и рынка;
- избирательный, а не тотальный (пока) характер американских санкций, которые на данный момент охватывают меньшую часть секторов экономики и палитры российско-американских экономических связей;
- связанность России с американской технологической платформой;
- сохраняющаяся привлекательность внутреннего рынка и финансовой системы США, в том числе для хранения золотовалютных резервов, сохранение доллара в качестве мировой резервной валюты и валюты международных расчетов;
- интеграция России в мировую финансовую систему.

Они минимизируют вероятность дальнейшего резкого обвала российско-американских экономических отношений при условии, если не произойдет гораздо большая, чем сейчас, эскалация конфронтации и введение против России «тотальных» санкций.

На сегодняшний день можно говорить о **шести основных опорах экономических отношений России и США**, которые представляются весьма устойчивыми:

- экспорт в США российской продукции, имеющей важное значение для американской экономики и/или экономик их ключевых партнеров (алюминий и цветные металлы, титан и изделия из него, ракетные двигатели РД-180, ядерное топливо);
- импорт из США значимой для российской экономики и общества продукции (самолеты и запчасти к ним, программное обеспечение, буровые установки и турбины, медицинские приборы и оборудование, лекарственные препараты);
- не затронутое санкциями торговое сотрудничество на сугубо рыночной основе (экспорт в США российских нефтепродуктов, сырой нефти и минеральных продуктов, импорт американских автомобилей и запчастей к ним);
- торговля услугами, которая определяется рыночными факторами и практически не попадает под санкции;
- не запрещенные санкциями инвестиционные проекты как США в России, так и России в США. В кратко- и среднесрочной перспективе инвестиционное сотрудничество, скорее всего, продолжится приблизительно на нынешнем уровне — без масштабных колебаний как в сторону уменьшения, так и в сторону увеличения;
- интенсивное финансовое взаимодействие России и США: две трети накопленных за счет экспорта российских финансовых ресурсов по-прежнему пока хранятся в долларах на депозитах в США, хотя эти вложения планомерно сокращаются; американский капитал играет существенную роль в российском фондовом рынке.

Санкции США против России не только не будут отменены в ближайшие годы, а то и десятилетия, но, напротив, будут весьма вероятно ужесточаться. Наиболее вероятный сценарий — это их постепенное расширение, затрагивая все больше компаний, бизнесменов и видов деятельности. Не исключены и резкие волнообразные скачки качественного ужесточения санкций, примером которых является повторно внесенный в конгресс в феврале 2019 г. законопроект «О защите американской безопасности от агрессии Кремля» (DASKAA). Однако их принятие более вероятно в случае резкого обострения украинского конфликта или возникновения новых острых кризисов между Россией и США. Вероятность введения против России «тотальных» санкций, сопоставимых с иранскими, невелика в силу масштаба российской экономики и степени ее интеграции в мировую экономику. Сохранение санкций на нынешнем уровне представляется маловероятным, а их уменьшение — невероятным в принципе.



Негативное воздействие на экономические отношения России и США будет также оказывать деглобализация, являющаяся на сегодняшний день одним из ведущих трендов развития мировой экономики. Кризис международного режима свободной торговли, усиление протекционизма и меркантилизма во внешнеэкономической политике США и многих других стран, рещоринг индустриального производства и непопулярность либеральной внешнеэкономической политики будут уменьшать политическую значимость фактора интеграции в мировую экономику и взаимозависимости. В результате те факторы, которые сегодня ограничивают введение против России гораздо более жестких санкций (не введение в силу и в конечном итоге снятия санкций с РУСАЛа и En+, прямая рекомендация министерства финансов США не вводить санкции против госдолга России), через 5—7 лет могут перестать приниматься в расчет.

В условиях конфронтации и дальнейшего усиления санкционного давления на Россию ее экономические отношения с США в стратегически значимых секторах (авиа, космос, отчасти машиностроение) будут контролируемо ужиматься до минимально необходимого «ядра». Каждая из сторон будет стремиться производить важные для ее безопасности продукты и компоненты самостоятельно или в сотрудничестве с дружественными партнерами. Данное «усыхание» будет носить точечный характер и не будет характерно для общей картины экономических отношений России и США в целом.

В силу объективных рыночных факторов многие не затронутые санкциями или затронутые частично направления российско-американских торговых и инвестиционных отношений по-прежнему выгодны обеим сторонам с коммерческой точки зрения и в ближайшие годы будут сохраняться и даже расширяться несмотря на санкции и политическую конфронтацию. На сегодняшний день санкции затрагивают меньшую часть палитры торгово-экономических отношений России и США, концентрируясь в основном на финансах, энергетике и оборонной сфере. Такие области, как бытовые товары, индустрия быстрого потребления, общественное питание, автомобилестроение и самолетостроение, не затронуты и вряд ли будут затронуты санкциями в обозримой перспективе, поэтому сотрудничество в них продолжится.

В среднесрочной перспективе (3—5 лет) общий объем экономических отношений России и США, скорее всего, будет или сохраняться на нынешнем уровне, или, что более вероятно, постепенно и плавно уменьшаться. Резкие взлеты и падения объемов торговли и инвестиций маловероятны. Существенному увеличению их объемов будут мешать санкции, масштаб, количество и острота которых будут в ближайшие несколько лет расти, стремление обеих сторон снизить зависимость друг от друга в стратегических отраслях, усиливающаяся конкуренция России и США на рынках третьих стран, а также исчезновение американского

интереса к российской энергетике, кроме как рассмотрение ее в качестве конкурента. В то же время рыночные факторы, интеграция России в мировые финансовые процессы и ее принадлежность к американской технологической платформе будут удерживать от дальнейшего резкого обвала отношений.

В более долгосрочной же перспективе (5—7 лет) вероятно дальнейшее сокращение экономических отношений. Зависимость США от российского металлургического и машиностроительного (ракетные двигатели) экспорта к тому времени или исчезнет, или потеряет нынешнюю значимость. В условиях деглобализации мировой экономики и повсеместного усиления экономического национализма ослабнет и политическая значимость глубокой интеграции России в мировые финансы. Сегодня она еще удерживает от введения качественно более жестких санкций, однако через 5—7 лет вряд ли будет удерживать. Общий санкционный режим к тому времени, вероятно, будет гораздо более жестким, чем сейчас. Вероятность преодоления санкционной войны в перспективе 5—7 лет низка.

В обозримой перспективе в экономических отношениях России и США будут преобладать непрямые формы сотрудничества, не отражаемые официальной статистикой: торговля и инвестиции через третьи страны, инвестиции через офшоры.

В этих условиях оптимальным представляется избирательный подход России к развитию экономических отношений с США. В краткосрочной перспективе те направления сотрудничества, по которым ее зависимость от США наиболее ощутима (ИКТ, импорт самолетов и запчастей к ним, импорт медицинского оборудования, лекарств) или которые имеют на данный момент важное значение для ее экономики (экспорт металлургической продукции), следует сохранять. Но одновременно следует усиливать диверсификацию внешнеэкономических связей, импортозамещать (или заменять импортом из других стран) многие импортируемые из США товары или же добиваться локализации их производства американскими компаниями на территории РФ. Санкции оказали на российскую элиту отрезвляющее воздействие. Унаследованная от прошлых десятилетий вера в западные рынки и банки как на наиболее надежные исчезла, слабеют прозападные настроения. Наиболее эффективным способом уменьшения уязвимости России перед лицом американских санкций представляется сокращение роли доллара в торговых расчетах с третьими странами и продолжение вывода российских депозитов из американских банков.

Сотрудничество с США по тем направлениям, которые приносят коммерческую выгоду, не рассматриваются как угроза безопасности и не запрещены санкциями, имеет смысл продолжить. Но с пониманием, что в перспективе 5—7 лет они тоже могут «ужаться» под влиянием косвенных последствий санкционного режима. В этой связи надо продолжать работу над альтернативами.

Следует максимально деполитизировать сохраняющиеся экономические отношения с США и не позиционировать их как средство улучшения политических связей. В противном случае они будут рассматриваться как препятствие и раздражитель со стороны руководства и политических элит США. Стоит отказаться от дальнейших попыток интенсифицировать экономическое сотрудничество двух стран «сверху» ради улучшения политических отношений. Подобные действия и ранее не приводили к желательному политическому результату, а в нынешних условиях могут оказаться губительными. Создание и тем более публичная деятельность разного рода комиссий и групп высокого уровня не только не убедят политическую элиту США в нецелесообразности применения против России санкций, но пока могут возыметь обратных эффект: они сами укажут американским законодателям и исполнительной власти, против кого еще стоит вводить санкции. Нынешняя непубличная активность таких структур, как Американская торговая палата, Российско-американский совет делового сотрудничества и Американо-российский деловой совет, в нынешних условиях представляется вполне достаточной.

Целесообразно создать инфраструктуру, помогающую российским и американским компаниям соответствовать санкционным режимам США и чувствовать себя уверенно. Многие частные и особенно некрупные компании могут опасаться развивать сотрудничество между Россией и США несмотря на его коммерческую прибыльность из опасений санкций вообще — даже если их потенциальная деятельность под них не попадает и вряд ли попадет в обозримой перспективе. В этой связи полезно иметь экспертов и структуры, которые консультировали бы их на этот предмет и в случае необходимости помогали представить их деятельность таким образом, чтобы она не подпадала под ограничительные меры (предоплата вместо кредитов, работа через третьи страны и партнеров т.д.). В ближайшие десятилетия эксперты будут по санкциям не менее, а то и более востребованы для бизнеса, чем специалисты по нормам ВТО и международному частному праву.

Важным приоритетом представляется создание механизмов по защите экономических отношений с третьими странами от экстерриториальных санкций США. Для этого следует выстраивать взаимодействие с государственными или окологосударственными крупными компаниями этих стран, которые ориентируются на импульсы со стороны правительств в не меньшей степени, чем на рыночные факторы, а также уходить от доллара как расчетной валюты в торговле с этими странами. В наибольшей степени это касается российской торговли с Китаем и Индией, доля долларовых расчетов в которой на сегодняшний день составляет около 90% для российского экспорта и свыше 70% для импорта.

США остаются мировым технологическим лидером и центром мировой финансовой системы и, скорее всего, будут оставаться таковым еще десятилетие. В случае, если им удастся дожать Китай и заставить его сменить модель экономического развития, то и дольше. «Революция Трампа» тоже скорее всего подстегнет развитие американской экономики. В этой связи стратегический интерес России в отношении США в экономической сфере остается неизменным: доступ к капиталу и доступ к технологиям, использование сотрудничества с США как инструмент экономической модернизации страны. Тактически реализовать его в условиях конфронтации и стремления США нанести России геополитическое поражение не представляется возможным. Однако по отдельным секторам сотрудничество все еще представляется возможным и желательным.

В энергетике главными приоритетами России в отношении США в нынешних условиях, исключающих крупное увеличение американских инвестиций в российскую энергетику и сотрудничество по освоению шельфовых месторождений, представляются: совместное регулирование мирового рынка нефти, сохранение сотрудничества в ядерной энергетике и согласование правил конкуренции на рынках третьих стран.

В металлургической отрасли целесообразно сохранить нынешнее сотрудничество и попытаться предотвратить введение санкций США против российских металлургических компаний, в том числе через лоббизм со стороны стран ЕС. В случае введения подобных санкций, по мнению экспертов, может потребоваться огосударствление отрасли.

В области машиностроения следует сохранять инвестиционное сотрудничество с американскими машиностроительными корпорациями и поощрять локализацию ими производства в несекьюритизированных и мало подверженных санкциям областях (транспорт, автомобилестроение, станкостроение и т.д.), добиваться расширения использования местных российских компонентов и материалов.

В области авиастроения следует сохранять сотрудничество с компанией «Боинг» — как в части импорта самолетов, так и в части поставок в США российских титановых деталей. При этом следует поощрять производство большего числа компонентов для предназначенных для российского (и стран ЕАЭС) рынка «Боингов» в России. В то же время целесообразно снижать зависимость от американских комплектующих в производстве российских самолетов («Сухой Суперджет» и МС-21) за счет импортозамещения, сотрудничества с другими странами. В космической отрасли стоит по возможности сохранять имеющиеся проекты (коммерческие запуски, доставка экипажей на МКС, экспорт двигателей РД-180 — до тех пор, пока им не найдена замена) и инициировать диалог с США по разработке нормативной базы по невоенной деятельности в космосе.

В области ИКТ целесообразно поощрять сотрудничество российских и американских IT компаний, в том числе по совместной работе на рынках третьих стран, включая постсоветское пространство. Следует также создать механизмы юридической помощи российским IT компаниям по обеспечению соответствия требованиям санкций и снижения их «токсичности» в США.

В агропромышленном комплексе приоритетом России является снижение зависимости от импорта американского племенного материала и семян агрокультур, мальков форели и лосося и семенного картофеля. При этом целесообразно сохранять сотрудничество в производстве продуктов питания и общественном питании.

Зависимость России от импорта американской медицинской и фармацевтической продукции в краткосрочной перспективе, видимо, будет сохраняться. При том, что значительная часть товаров, производимых американскими фармацевтическими компаниями, поставляется через третьи страны, США занимают второе место среди поставщиков данной продукции в Россию. Приоритетами России в этой сфере представляются улучшение инвестиционного климата для привлечения американских инвестиций и локализации производства, а также стимулирование экспорта российской фармацевтической продукции.

В банковском секторе целесообразно сохранять спрос американских портфельных инвесторов и спекулянтов на финансовые обязательства российских банков и других сегментов экономики, тем самым снижая вероятность введения против России еще более жестких финансовых санкций. Еще более важным представляется снижение доли долларовых операций во внешнеторговых расчетах, в первую очередь со странами БРИКС.

Перспективным направлением экономических отношений с США представляется предоставление российскими специалистами удаленных услуг американским потребителям, связанным с развитием технологий телероботики и телеприсутствия. Прежде всего, речь идет об услугах здравоохранения (российские врачи могут удаленно принимать американских пациентов) и образования (российские преподаватели могут удаленно вести занятия в американских ВУЗах), где российские специалисты дешевле американских коллег, но при этом не менее компетентны.

# RUSSIA-US ECONOMIC COOPERATION IN TURBULENT TIMES



Moscow, March 2019.



## INTRODUCTORY REMARKS BY ALEXANDER SHOKHIN, PRESIDENT OF THE RUSSIAN UNION OF INDUSTRIALISTS AND ENTREPRENEURS AND CHAIRMAN OF THE BOARD OF TRUSTEES OF THE RUSSIAN-AMERICAN BUSINESS COUNCIL (RABC)

**Dear friends,**

U.S.–Russia relations have been very tense in recent years, and this directly affects cooperation in trade, economy and investment. During these difficult times, we believe it a task of utmost importance to find a stable foundation to maintain and develop relations in the future.

In order to reconsider the current status quo and to look for solutions that will put U.S.–Russia relations on an upward trajectory, the Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (RSPP) and the Russian-American Business Council (RABC) with the participation of experts from the National Research University Higher School of Economics, the Valdai International Discussion Club and Russia's leading research centres have prepared the joint report "U.S.–Russia Economic Cooperation in Conditions of Uncertainty."

One of the key objectives of the paper is to assess lost profits and analyse the losses incurred by our countries and businesses as a result of the crisis and formulate proposals on measures that would give a positive impetus to the bilateral cooperation.

On behalf of the RSPP and the RABC, I would like to express my gratitude to everyone who made this report possible: **Sergei Karaganov**, Dean of the Faculty of World Economy and International Affairs at the National Research University Higher School of Economics, Honorary Chairman of the Presidium of the Council for Foreign and Defense Policy, and the head of the team of contributors to this report; **Dmitry Suslov**, Deputy Director of the Centre for Comprehensive European and International Studies at the National Research University Higher School of Economics, Deputy Director for Research Programs at the Council for Foreign and Defense Policy and the main contributor to this report; **Vladimir Potanin**, President and Chairman of the Management Board of MMC Norilsk Nickel, Member of the Board of the RSPP, Member of the Board of Trustees of the RABC; **Zakhar Smushkin**, Chairman of the Board of Directors of JSC Ilim Group, Member of the Board of the RSPP, Member of the Board of Trustees of the RABC; **Alexis Rodzianko**, President and CEO of the American Chamber of Commerce in Russia; **Anatoly Karachinskiy**, President of IBS Group, Member of the Board of the RSPP; **Anton Bazulev**, Member of the Board, Director for International Projects at UC RUSAL; **Marcus Montenecourt**, Vice-President Commercial for Europe, Russia, CIS & Asia at Amsted Rail Company Inc.; **Timofey Bordachev**, Academic Supervisor of the Centre for Comprehensive European and International Studies at the National Research University Higher School of Economics;



**Leonid Grigoryev**, Chief Adviser to the Head of the Analytical Center for the Government of the Russian Federation, tenured professor at the National Research University Higher School of Economics; **Igor Makarov**, Program Academic Supervisor of the School of World Economy at the National Research University Higher School of Economics; **Vitaliy Yermakov**, Academic Supervisor of the Center for Energy Policy Studies at the Energy Institute of the National Research University Higher School of Economics; **Viktor Supyan**, Deputy Director of the Institute of the USA and Canada Studies at the Russian Academy of Sciences, Professor at the National Research University Higher School of Economics; **Mikhail Portnoy**, Head of the Center of Foreign Economic Research of the U.S. and Canadian Studies at the Russian Academy of Sciences; **Elina Kirichenko**, Sector Head of the North America Research Center of the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences; **Ivan Timofeev**, Director of Programs at the Russian International Affairs Council; **Dmitry Belousov**, Head of the Laboratory for Analysis and Forecasting of Macroeconomic Processes at the Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences; **Oleg Solntsev**, Head of the Center for Monetary Policy and Banking Sector Analysis at the Center for Macroeconomic Analysis and Short-Term Forecasting; **Alexander Losev**, Director General, Sputnik Capital Management MC JSC; **Andrey Podchufarov**, Chair of the Joint Department with Avtopromimport at the National Research University Higher School of Economics; **Alexei Lavrukhin**, Deputy Head of the Analytical Center at Ernst & Young; **Natalia Schneider**, Vice President for Government Relations at the American Chamber of Commerce in Russia; **Igor Sorokin**, Director for Government Relations at the American Chamber of Commerce in Russia; and **Alexander Bykov**, Expert of the Pharmaceutical Committee of Business Russia; as well as **Nikita Gryazin**, research assistant at the Centre for Comprehensive European and International Studies at the National Research University Higher School of Economics; **Anna Osetrova**, departmental assistant at the Centre for Comprehensive European and International Studies at the National Research University Higher School of Economics; and **Alexei Lidin** departmental assistant at the Centre for Comprehensive European and International Studies at the National Research University Higher School of Economics.

We hope that the report will serve as a stimulus for rethinking our relations and bringing them out of the current crisis.

**President of the Russian Union of Industrialists  
and Entrepreneurs (RSPP);  
Chairman of the Board of Trustees  
of the Russian-American Business Council (RABC)**

**Alexander Shokhin**

## RUSSIA–US ECONOMIC COOPERATION IN TURBULENT TIMES: SUMMARY

Despite the secondary role that economic ties have traditionally played in U.S.–Russia relations, as the confrontation that has been raging since 2014 (and is likely to continue for a long time to come) and the sanctions, the United States is and will remain an important economic partner for Russia for the foreseeable future. The true volume of trade – and especially investment – ties could be several times larger than official statistics indicate and it would appear that the United States is among Russia’s top five trade and economic partners (although officially it is in 6<sup>th</sup> place).

Russia’s substantial dependence on the United States in certain sectors of the economy (metallurgy, engineering, aviation, finance, ICT) persists, both in terms of exports and imports. It is difficult to curtail imports and exports entirely within a short period of time. Gradual diversification is necessary. First of all, this would involve reducing the role of the U.S. dollar in settlements between Russia and third countries and creating measures to protect Russia’s relations with third countries from U.S. sanctions. With the understanding that this diversification will take years to achieve. There is also an indirect negative dependence on U.S. extraterritorial sanctions that is detrimental to Russia’s relations with third countries.

Russia’s financial dependence on the United States is of particular importance. This dependence is a consequence of the fact that a significant part of Russia’s national wealth is made up of exports, is denominated in dollars and is even stored in U.S. deposit accounts (it was previously stored in the U.S. national debt). What is more, in recent years, Russia has become a part of the American technological platform and, accordingly, the need to continue to use U.S. technologies. It is unlikely that Russia will be able to get away from either quickly. What is more, Russia is still interested in obtaining American technologies for the sake of modernizing the economy and attracting capital from the United States.

With partial exceptions in the nuclear sector, the mutually dependent relationship between Russia and the United States is asymmetrical. In this regard, the decision of the Russian leadership to not resort to tit-for-tat measures in response to the U.S. sanctions (banning supplies of Russian titanium alloys, rocket engines, non-ferrous metals, etc.) seems completely justified. The country’s economic interests dictate that this cooperation should continue.

Despite the sharp collapse of economic relations between Russia and the United States in 2014–2015, on the whole, they withstood the stress test of the confrontation and sanctions and in many ways have adapted to the deteriorating political situation. There was a noticeable increase in trade turnover between the two countries in 2017 (by \$4 billion, according to official statistics), as well as an increase in the volume of accumulated U.S. investments in Russia (by \$1 billion according to the Central Bank of Russia). Russia's accumulated investments in the United States occurred one year earlier. The positive trend continued in 2018.

On the one hand, this indicated that the initial shock of 2014 has passed, and the sanctions are now viewed by businesses in both countries as the norm. While the adoption in the August 2017 of the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA) in the United States means that the sanctions will not be lifted any time soon, it is understood that, in the absence of further sharp political escalation, it is unlikely that "total" sanctions will be imposed against Russia in the short term because of how important individual areas of economic cooperation with Russia are for the United States, its allies and the global economy as a whole.

On the other hand, the intensification of economic relations points to increased confidence in the Russian economy, a recognition of its stability, and it reflects the country's successful recovery from the economic recession of 2015–2016.

The main factors for the sustainability of U.S.–Russia relations are:

- Russia's continued (for now) dependence on the export of a range of products to the United States and EU countries and, consequently, the desire to avoid sanctions in this area (primarily aluminium and non-ferrous metals);
- The United States' continued (for now) dependence on the import of certain Russian products (titanium alloys and rocket engines);
- The commercial attractiveness of operating on each other's markets despite the "toxicity" of Russian companies and the Russian market brought about by the sanctions;
- The selective nature of U.S. sanctions, which (thus far) are not all-encompassing and cover a small number of sectors of the Russian economy and a range of U.S.–Russia economic ties;
- Russia's connectedness to the American technological platform;
- The continuing attractiveness of the U.S. domestic market and its financial system, including for storing its gold and foreign currency reserves, the preservation of the dollar as a world reserve currency and the currency of international settlements;
- Russia's integration into the global financial system.

They minimize the likelihood of a further dramatic decline in economic relations between the United States and Russia, provided that the confrontation does not escalate in the coming years and “total” sanctions are not introduced against Russia.

Right now, we can say that there are **six main pillars of economic relations between Russia and the United States**, which appear to be very stable:

- The export to the United States of Russian products that are important for the U.S. economy and/or the economies of its key partners (aluminium and non-ferrous metals, titanium and titanium products, RD-180 rocket engines and nuclear fuel).
- The import from the United States of products that are important for the Russian economy (aircraft and aircraft parts, software, drilling rigs and turbines, medical devices and equipment, pharmaceuticals).
- The purely market-based cooperation between the two countries (exports of Russian oil products, crude oil and mineral products to the United States and imports of American motor vehicles, spare parts), which has thus far remained untouched by the sanctions.
- The trade in services, which is determined by market factors and does not fall under the sanctions.
- The U.S. investment projects in Russia and Russian investment projects in the United States that are not subject to sanctions. Investment cooperation will likely continue at roughly the same level in the short and medium term, that is, without any large-scale fluctuations in either direction.
- The intensive financial cooperation between Russia and the United States: two thirds of Russian financial resources accumulated through exports continues to be held in U.S. dollars in deposit accounts, although these investments are gradually declining; and U.S. capital plays a significant role on the Russian stock market).

Not only will the U.S. sanctions against Russia not be lifted in the coming years or even decades, they will most probably be tightened. The most likely scenario is that they will be expanded gradually, affecting an ever-growing number of companies, entrepreneurs and types of activity. We cannot rule out the possibility of sharp, wave-like jumps in the qualitative tightening of sanctions, such as the Defending American Security from Kremlin Aggression Act (DASKAA) that was reintroduced into Congress in February 2019. However, tighter sanctions are more likely to be adopted in the event that the Ukrainian situation suddenly worsens or new crises emerge in U.S.–Russian relations. The likelihood of introducing “total” sanctions against Russia similar to those imposed against Iran is small given the size of the Russian economy and the degree to which it is integrated into the global economy.

It is unlikely that the sanctions against Russia will remain at the current level, and the prospect of an easing of the sanctions is inconceivable at best.

Deglobalization, one of the fundamental trends of global economic development, will also have a negative impact on economic relations between Russia and the United States. The crisis of the international free trade regime, the growing protectionism and mercantilism in the foreign economic policy of the United States and numerous other countries, the reshoring of industrial production and the unpopularity of liberal foreign economic policies will reduce the political significance of integration into the global economy and interdependence. As a result, those factors that limit the introduction of much tougher sanctions against Russia today (the non-introduction and ultimate lifting of the sanctions against RUSAL and En+ and the direct recommendation of the United States Secretary of the Treasury to not impose sanctions on Russia's national debt) may no longer be taken into account in five to seven years' time.

Against the backdrop of the confrontation between the United States and Russia and the further strengthening of the U.S. sanctions, economic relations in strategically important sectors (aviation, space and, to a certain degree, mechanical engineering) will be drastically reduced to the minimum necessary "core." Each party will strive to produce products and components that are vital to their security independently, or in cooperation with friendly partners. This "shrinkage" will be targeted in nature and will not be characteristic of the general picture of economic relations between Russia and the United States as a whole.

Due to objective market factors, many areas of U.S.–Russia trade and investment relations that have not been affected by the sanctions, or have only been partially affected by them, will, from a commercial point of view, continue to benefit both sides and will even be able to expand in the coming years, despite the sanctions and the political confrontation. The sanctions affect an ever-smaller part of the palette of trade and economic relations between Russia and the United States, as they are focused primarily on the financial and energy sectors. The sanctions do not affect such areas as household goods, the fast food industry, public catering, the automotive industry and aircraft manufacturing, and they are not likely to, so cooperation in these areas will persist.

In the medium term (three to five years), economic relations between Russia and the United States will either remain at the current level or gradually taper off. The latter scenario is the more likely. We are unlikely to see sharp ups and downs in trade and investment. A number of factors will stand in the way of an increase in their volumes: the sanctions, the scale, quantity and severity of which will continue to grow in the coming years; the desire of both sides to reduce their dependence on each other in strategic industries, the growing competition between the United States and Russia on the markets of third countries; and the disappearance of the interest on the part of the United States in Russian energy, except as a competitor. At the same time, market factors, the integration of Russia into global financial processes and its belonging to the American technological platform will prevent a further collapse in relations.

A further reduction in economic ties is likely in the longer term (five to seven years). U.S. dependence on Russian metallurgical and mechanical engineering (rocket engine) exports will either disappear by the end of that period or will lose its current significance. The political significance of Russia's integration into the global finance system will also weaken in the context of the deglobalization of the world economy and the spread of economic nationalism. Today it still prevents the US from imposing the increasingly harsh sanctions; however, this is unlikely to be the case five to seven years from now. The general sanctions regime will probably be far more stringent than it is today. It is highly unlikely that the sanctions war will be over five to seven years from now.

In the foreseeable future, economic relations between Russia and the United States will be dominated by indirect forms of cooperation that are not reflected in official statistics: trade and investments through third countries and investments through offshore companies.

In these conditions, it would be optimal for Russia to take a selective approach to the developing its relations with the United States. In the short term, the areas of cooperation where dependence on the United States is most noticeable (ICT, the import of aircraft, aircraft parts, medical devices and pharmaceuticals) or which are important to the economy right now (the export of metallurgical products), should be preserved. At the same time, however, Russia should step up the diversification of its economic ties, substitute a number of products that are imported from the United States (or replace with imports from other countries) or try to localize their production by U.S. companies operating in Russia. The sanctions had a sobering effect on the Russian elites. The faith in the supreme reliability of Western markets and banks that had built up over the past few decades has disappeared, and pro-Western sentiments are fading. The most effective way to reduce Russia's dependence

on the U.S. sanctions is to reduce the role of the U.S. dollar in trade settlements with third countries and continue withdrawing Russian deposits from American banks.

It would make sense to continue cooperation with the United States in those areas that bring commercial benefits, are not considered to be a security threat and are not prohibited by sanctions, but with the understanding that this cooperation could “shrink” as an indirect consequence of the sanctions regime. In this regard, it is necessary to continue to develop alternatives.

It is necessary to depoliticize economic relations with the United States that remain and not position them as a means of improving political relations. Otherwise, the U.S. leadership and political elite will view them as an obstacle and an irritant. Further attempts to intensify economic cooperation “from above” in order to improve political relations should be abandoned. Such actions have not led to the desired result, and could be disastrous in current conditions. Not only will the creation of various commissions and high-level groups – and their public activities in particular – not convince the American political elite of the impracticability of imposing sanctions against Russia, they may have the opposite effect right now: they will be the ones telling U.S. lawmakers and the executive branch who else to impose sanctions against. The current non-public activities of such structures as the American Chamber of Commerce, the Russian-American Business Council and the U.S.–Russia Business Council appear to be quite sufficient at present.

It would be wise to create an infrastructure that helps Russian and American companies comply with the U.S. sanctions regimes and feel confident doing business within the confines of them. Many private companies, particularly small-scale operations, may be wary of developing cooperation between Russia and the United States, despite its commercial viability, because of the sanctions, even if their potential activities do not fall under sanctions and are unlikely to do so in the near future. In this regard, it would be useful to have experts and structures that could advise them on this issue and, where necessary, help them present their activities in such a way that they do not fall under restrictive measures (prepayments instead of loans, carrying out operations through third countries and partners, etc.). In the next decade, there will be greater demand for sanctions experts than for specialists in WTO regulations and private international law.

Creating mechanisms to protect economic relations with third countries from the extraterritorial sanctions of the United States is an absolute priority. To do this, interaction with major state- and quasi-state-owned enterprises in these countries that are guided by government impulses just as much as they are by market factors needs to be built, and the country needs to move away from settlements in U.S. dollars in trade with these countries. This is particularly true of Russia's trade with China and India, where settlements in U.S. dollars currently account for approximately 90 per cent of Russia's exports and over 70 per cent of its imports.

The United States remains a technological leader and the centre of the global financial system and will likely continue to be so for decades to come, or longer if it succeeds in crushing China and forcing it to change its model of economic development. The "Trump Revolution" is also likely to spur the development of the U.S. economy. In this regard, Russia's strategic economic interest in the United States remains unchanged: gaining access to capital and technologies; using cooperation with the United States as an instrument to modernize the country's economy. From a tactical point of view, this cannot be done while the confrontation between the two countries persists and the United States desires to inflict a geopolitical defeat on Russia. However, cooperation in individual sectors is both possible and desirable.

Ignoring the major increase in U.S. investments into the Russian energy sector and cooperation in the development of offshore fields, Russia's main priorities with regard to the United States in this area in the current climate are: the joint regulation of the world oil market; preservation of nuclear energy cooperation; and harmonization of the rules of competition in the markets of third countries.

In the metallurgical industry, it would be wise to maintain the current level of cooperation and try to prevent the United States from imposing sanctions against Russian metallurgical companies, including through lobbying on the part of EU countries. According to experts, if such sanctions are introduced, it is likely that the industry will have to be nationalized,

In mechanical engineering, it is important to maintain investment cooperation with American engineering companies, encourage them to localize production in Russia in non-securitized sectors and sectors that have not been greatly affected by the sanctions (transport, auto manufacturing, machine tool building, etc.) and expand the use of Russian-made components and materials.



In the aviation sector, Russia needs to preserve cooperation with Boeing, both in terms of importing aircraft, and in terms of delivering titanium parts to the United States. At the same time, the production of a large number of components for Boings intended for the Russian (and EAEU) market should be encouraged in Russia. At the same time, Russia should try and reduce its dependence on American components in the construction of aircraft (the Sukhoi Superjet and the MC-21), taking advantage of import substitution and cooperation with other countries. To the extent that it is possible, existing projects in the space industry should be maintained (commercial launches, delivering crews to the International Space Station and exporting RD-180 rocket engines until a replacement has been found) and a dialogue on the development of a regulatory base for non-military space activities should be initiated with the United States.

In terms of ICT, it would be wise to encourage cooperation between Russian and American IT companies, including working together in the markets of third countries, for example the former Soviet countries. Mechanisms for offering legal assistance to Russian IT companies should also be created in order to ensure compliance with the sanctions requirements and reduce the “toxicity” of these companies in the United States.

Russia’s priority in the agro-industrial complex is to reduce its dependence on the import of American breeding materials, crop seeds, trout and salmon hatchlings and seed potatoes. It would be worthwhile to maintain cooperation in the food production and catering industries.

Russia’s dependence on imports of American medical and pharmaceutical products will probably continue in the short term. Given the fact that a significant amount of the goods produced by U.S. pharmaceutical companies are supplied via third countries, the United States is the second largest supplier of such goods to Russia. Russia’s priorities in this area include improving the investment climate in order to attract American investments, localizing production and stimulating exports of Russian pharmaceutical products.

In the banking sector, it would be advisable to preserve the demand of U.S. portfolio investors for the financial liabilities of Russian banks and other segments of the economy, thereby reducing the likelihood of even harsher financial sanctions being imposed against Russia. It is even more important to reduce the share of operations in U.S. dollars in foreign trade settlements, primarily with the BRICS countries.

One promising area of economic relations with the United States is the provision by Russian specialists of remote services to American consumers with respect to the development of telerobotics and telepresence technologies. This primarily concerns health technologies (Russian physicians treating patients from the United States remotely) and education (Russian instructors teaching remotely at American universities), where Russian specialists are cheaper than their American counterparts yet equally competent.



