

УДК 33.339

ЭКСПОРТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК ИНСТРУМЕНТ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ США

© 2015 г. **Э.В. Кириченко***

Статья прислана в редакцию 29.05.2015.

В статье рассматриваются понятие и задачи экспортного контроля, эволюция приоритетов американской политики экспортного контроля, особенности современной системы ЭК США и попытка её реформирования. Анализируется, как специфика режима позволяет широко использовать его в качестве санкций.

Ключевые слова: экспортный контроль, продукция военного назначения, продукция двойного назначения, финансовый контроль, санкции.

Экспортный контроль (ЭК) – это комплекс мер, обеспечивающих реализацию разрешительного (лицензионного) порядка осуществления внешнеэкономических операций в отношении определённых товаров и технологий. Национальный режим экспортного контроля требует создания специальной системы, включающей законодательную базу, списки контролируемых товаров и технологий, процедуру выдачи лицензий на экспорт (предусматривающую идентификацию продукции, межведомственные согласования и т.д.), механизмы контроля над выполнением правил, ответственность за их нарушение, а также международный компонент – приверженность международным договорам и соглашениям.

Экспортный контроль – это важный инструмент регулирования торговли вооружением, продукцией двойного назначения и высокими технологиями. По терминологии Всемирной торговой организации, экспортный контроль – нетарифная мера внешнеэкономического регулирования. Несмотря на то что ВТО в целом запрещает квотирование и лицензирование экспорта, соответствующие статьи имеют оговорки для расширительного толкования. Правила не распространяются на торговлю вооружениями и продукцией военного назначения. Они предусматривают также ряд исключений по соображениям национальной безопасности, которые перечислены в статьях XX (Общие исключения) и XXI (Исключения по соображениям безопасности) ГАТТ-1994, а также в статьях XIV и XIV-бис ГАТС. Таким образом ВТО открывает возможность государствам использовать контроль над экспортом товаров и технологий двойного назначения.

* **КИРИЧЕНКО Элина Всеволодовна** – кандидат экономических наук, руководитель Центра североамериканских исследований ИМЭМО РАН. Российская Федерация, 117997 Москва, Профсоюзная ул., д. 23 (elinakir@imemo.ru).

В силу своей специфики экспортный контроль всегда был постоянно применяемым инструментом американской внешней политики. На пороге XXI века он приобрёл новое звучание, и его широкое использование в современной санкционной политике США требует анализа.

Задачи экспортного контроля США: эволюция приоритетов

Государство вводит экспортный контроль для решения различных задач: прежде всего по соображениям внешней политики, национальной безопасности, нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ), предотвращения попадания ОМУ в руки террористических группировок, экономической целесообразности (в частности, дефицита предложения: в этот список в настоящее время включены сырая нефть и западный красный кедр). На разных этапах менялись акценты и приоритетные цели ЭК. Политика контроля пересматривалась в свете внешнеполитических задач, новых подходов к проблемам национальной и международной безопасности.

Система экспортного контроля была создана в период Первой мировой войны «для контроля торговли с врагом», а затем совершенствовалась в период «холодной войны», когда Соединённые Штаты разработали пакет мер, блокирующих экономические связи с СССР и странами Варшавского договора.

США были инициаторами формирования Координационного комитета по контролю над экспортом стратегических товаров в социалистические страны (КОКОМ), а также движущей силой этой неформальной организации. В основе создания и системы экспортного контроля, и КОКОМ лежала идея ограничения доступа Советского Союза к западным технологиям. При этом Соединённые Штаты всегда занимали наиболее жёсткую позицию. Существование общего внешнего врага цементировало западный союз, облегчало осуществление координированной политики в отношении СССР. Однако уже в 1960-е годы американские партнёры по КОКОМ стали сопротивляться жёсткому диктату со стороны Соединённых Штатов. Когда в ноябре 1962 г. США навязали эмбарго на поставку в Советский Союз труб большого диаметра, необходимых для строительства нефтепровода «Дружба», Великобритания и Италия не поддержали эти санкции. В дальнейшем борьба интересов между США и их союзниками усилилась [2].

Американское деловое сообщество активно лоббировало смягчение правил экспортного контроля. Под влиянием общественного мнения ещё в 1979 г. в США законодательно был закреплён критерий «наличия аналогов на иностранных рынках». В закон «О регулировании экспорта» вошла статья, обязывающая администрацию снимать ограничения с поставок товаров, которые импортер может легко приобрести «в достаточном количестве» и «достаточного качества» у других зарубежных производителей, если президент не решит, что такой шаг наносит ущерб интересам национальной безопасности США. Со второй половины 1980-х годов вопрос о целесообразности ограничений американского экспорта в ситуации «наличия аналогов» иностранного производства

стал одним из центральных при обсуждении в Конгрессе перспектив политики контроля.

В исследовании, проведённом специальной комиссией под эгидой Американской академии наук в 1987 г., было подчёркнуто, что ужесточение не тождественно усилению эффективности режима экспортного контроля. При оценке его эффективности следует учитывать общее воздействие ограничений на экономику США, принимая во внимание сокращение объёма экспорта [4]. Выводы этого доклада нашли отражение в очередном варианте закона «Об экспортном регулировании».

С 1990-х годов вопросы нераспространения оружия массового уничтожения стали занимать ключевое место в политике экспортного контроля США.

Как известно, в области ЭК сформированы многосторонние неформальные режимы – Комитет Цангера, Группа ядерных поставщиков, Режим контроля за ракетной технологией, Вассенаарские договорённости (охватывает вооружение и продукцию двойного назначения) и Австралийская группа (химическая и биологическая продукция двойного назначения). США являются инициаторами создания и членами этих режимов. Последние разрабатывают международные списки продукции, подлежащей контролю, а также «руководящие принципы» экспорта соответствующих товаров и технологий. Государства-участники берут политическое обязательство инкорпорировать все международные списки и правила в своё законодательство. Сам контроль и правоприменение осуществляются на уровне отдельных государств.

Вопрос конкурентоспособности страны на мировых рынках оказывает огромное влияние на позиции делегаций, когда происходит обсуждение, стоит ли вносить изменения в международные контрольные списки в многосторонние режимы ЭК. Входящие в эти списки страны-поставщики сталкиваются с дилеммой: как сбалансировать задачи выполнения международных обязательств по ограничению экспорта и экономические интересы по продвижению национальных товаров и технологий на мировые рынки.

В неформальных режимах экспортного контроля Соединённые Штаты, хотя и пытаются «проводить свою линию», вынуждены идти на сотрудничество с партнёрами, так как все решения принимаются консенсусом, при единогласном голосовании государств-участников.

На пороге XXI века международный режим нераспространения ОМУ столкнулся с новым вызовом: увеличиваются возможности приобретать оружие массового уничтожения или, по крайней мере, материалы и технологии, которые могут быть использованы для их производства, террористическими организациями. Этому способствуют расширение и углубление международных многомерных и многоуровневых хозяйственных взаимосвязей в условиях глобализации, выход на мировые рынки всё новых поставщиков продукции двойного назначения. Разоблачение международной сети подпольных торговцев ядерными компонентами и технологией, организованной руководителем пакистанского ядерного проекта А.К. Ханом, показало, что очень трудно отследить различные многоходовые посреднические схемы нелегального приобретения чувствительных товаров и технологий. Здесь традиционные механизмы экспортного контроля оказались малоэффективны. Проблема предотвра-

щения попадания ОМУ в руки террористических группировок и её решение выдвигается в качестве одной из приоритетных задач многосторонних режимов экспортного контроля и, естественно, соответствующего национального режима США.

Шок мирового сообщества от террористических взрывов в Нью-Йорке 11 сентября 2001 г. и от разоблачения подпольного «ядерного рынка», сформированного А. Ханом, сыграл большую роль в укреплении готовности многих государств предотвратить доступ негосударственных субъектов к оружию массового уничтожения и относящихся к нему материалам. Резолюция 1540, принятая Советом Безопасности ООН в 2004 г., укрепила международно-правовую базу для осуществления экспортного контроля. Резолюция принята на основании положений главы VII Устава ООН «Действия в отношении угрозы миру, нарушения мира и актов агрессии», что делает её обязательной для выполнения всеми государствами – членами ООН. Появление этого документа продемонстрировало солидарность России и США в борьбе с терроризмом [3]. Национальные системы экспортного контроля становятся важными элементами «первой линии защиты» от распространения ОМУ и его попадания в руки террористических организаций. Соединённые Штаты нередко используют это в своих внешнеполитических целях.

США прибегают к односторонним мерам против государств, «поддерживающих террористов». Остриё политики экспортного контроля по этим соображениям в последнее десятилетие было направлено, прежде всего, против Ирана.

Особенности системы экспортного контроля

США сформировали сложную инфраструктуру экспортного контроля, опирающуюся на мощную правовую базу, включающую закон «Об атомной энергии» 1954 г. с последующими внесёнными изменениями, закон «О контроле над экспортом вооружений» 1976 г., закон «О нераспространении ядерного оружия» 1978 г., закон «О регулировании экспорта» 1979 г. с последующими дополнениями, закон «О чрезвычайных международных экономических полномочиях» 1979 года.

Полномочия по контролю над порядком осуществления внешнеэкономических сделок распределены между несколькими ведомствами:

- Министерство торговли контролирует экспорт продукции двойного назначения;
- Государственный департамент отвечает за регулирование поставок продукции военного назначения;
- Комиссия по ядерному регулированию регламентирует порядок экспорта продукции, перечисленной в части первой Руководящих принципов Группы ядерных поставщиков;
- Министерство энергетики регламентирует предоставление помощи для зарубежной деятельности в области атомной энергии;
- Министерство финансов несёт ответственность за контроль над выполнением торговых эмбарго и санкций.

Правовой базой американского регулирования экспорта военных товаров и технологий является закон 1976 г. «О контроле над экспортом вооружений». На его основе приняты правила контроля над вывозом вооружений (*International Traffic in Arms Regulations*) с включённым списком оборудования военного назначения – СВН (*United States Munition List*). Контроль над поставками по этому списку является компетенцией Управления по контролю над оборонной торговлей Государственного департамента (*Directorate of Defence Trade Controls*).

Согласно правилам контроля, товар или технология являются предметом военного назначения, если они: специально спроектированы, разработаны, адаптированы для военного применения, их преобладающее применение не является гражданским и они не имеют эквивалентных по производительности аналогов среди устройств или технологий для гражданского применения [15]. Для продажи основных видов вооружения и услуг в законодательстве прописаны особые требования Конгресса. Администрация обязана уведомить Конгресс о предоставлении лицензии на сделку за 30 календарных дней (в страны НАТО за 15 дней), если стоимость поставляемого оборудования достигает 14 млн. долл., стоимость определённых видов военной продукции и услуг – 50 млн., стоимость услуг по дизайну и строительству – 200 млн. долл. (для союзников – соответственно 25 млн., 100 млн. и 300 млн. долл.). Если законодатели решат приостановить экспорт, они обязаны принять соответствующий закон [14].

В отношении продукции двойного назначения разработаны *Правила регулирования экспорта (Export Administration Regulations)*, включающие Коммерческий контрольный список – ККС (*Commerce Control List*), в который вошли все международные списки ГЯП, ВС, РКРТ, АГ. Правила разрабатывались на основе закона 1979 г. «О регулировании экспорта с последующими поправками». Однако из-за противоречий различных групп интересов Конгресс не продлил его действие в 1994 г. (с годовым восстановлением в 2001–2002 гг.). Чтобы национальная система ЭК работала, президент осуществляет полномочия по контролю над экспортом продукции двойного назначения на основе закона 1977 г. «О чрезвычайных международных экономических полномочиях». Исполняющим органом является бюро промышленности и безопасности Министерства торговли США.

Бюро осуществляет экспортный контроль над 10 категориями товаров двойного назначения: 0 – продукция атомной промышленности; 1 – химикаты, микроорганизмы, токсины; 2 – материалы; 3 – электроника; 4 – компьютеры и ПО; 5 (часть 1) – средства связи; 5 (часть 2) – защита информации; 6 – сенсоры и лазеры; 7 – оборудование для навигации и авионики; 8 – судовое оборудование; 9 – космические суда и соответствующее оборудование [9].

В рамках каждой категории предметы разделены на пять групп: А) оборудование, сборки, компоненты; В) производственное оборудование, оборудование для тестирования и инспекций; С) материалы; D) программное обеспечение; Е) технологии. К каждому товарному наименованию в списке добавляется индекс вышеперечисленной технической группы и указание причин необходимости контроля, которыми признаются: 0: национальная безопасность

(включает списки вооружения и продукции двойного назначения Вассенаарских договорённостей и списки Группы ядерных поставщиков); 1: нераспространение ядерного оружия; 2: ракетные технологии; 3: нераспространение химического и биологического оружия; 4–9: антитерроризм, контроль за преступлениями, региональная стабильность, санкции ООН и т.д.

Соединённые Штаты контролируют не только поставки товаров, но и передачу технологий. Согласно американским правилам регулирования экспорта, технология – это информация и ноу-хау как в осязаемой, так и в неосязаемой форме, которая может быть использована для конструирования, производства, применения или модернизации товаров, включая математическое обеспечение и технические данные. Из порядка лицензирования вывоза и передач контролируемых технологий сделаны исключения: экспортный контроль не распространяется, во-первых, на передачи результатов фундаментальных научных исследований, во-вторых, на обмен информацией о технологиях, которая является общественным достоянием (*public domain*).

Страна пытается охватить контролем все каналы международного трансферта технологий, включая технические данные и так называемые неосязаемые формы передачи технологий. К таким каналам относятся, во-первых, визуальные контакты (научные конференции, встречи, дискуссии, научные обмены, выступления, инспекции, консультации, демонстрации, техническая помощь, контакты с иностранными специалистами на работе, лекции, семинары, обучение, в том числе обучение иностранных студентов, и т.д.) и, во-вторых, общение по электронной почте, факсу, телефону.

США первыми ввели в своё национальное законодательство так называемое *положение о всеобъемлющем контроле (catch-all)*. Оно позволяет осуществлять контроль над передачей товаров и технологий, не включённых в списки. Если экспортёр предупреждён о том, что его контрапартнёр вызывает подозрение, он должен проявить осторожность к поставке продукции и обратиться за получением лицензии. В США также разработан механизм контроля за так называемым «предполагаемым экспортом» (*deemed export*), когда иностранца нанимает отечественная компания или он посещает предприятие.

В Соединённых Штатах существуют односторонние ограничения, что, несомненно, подрывает конкурентоспособность американских экспортёров на мировых рынках.

В настоящее время все страны мира разделены на группы *A, B, D, E* в зависимости от степени оценки Соединёнными Штатами угрозы с их стороны. Разработан набор критериев дифференциации стран, включающий много факторов, в том числе соблюдение принципа нераспространения ОМУ, развитость системы экспортного контроля данной страны, её сотрудничество по этим вопросам. Однако, как показывает практика, Соединённые Штаты при включении государства в ту или иную группу фактически учитывают его сотрудничество с США по широкому внешнеполитическому спектру.

Наиболее благоприятная – группа *A:1*, куда входят государства ЕС, Канада, Австралия, Япония, Турция, а также группы *A:2, A:3, A:4*, соответственно охватывающие страны-члены Режимы контроля над ракетной технологией, Австралийской группы, Группы ядерных поставщиков. В группу *D* включены

государства, вызывающие у США озабоченность в области национальной безопасности и нераспространения ОМУ. Иран, Северная Корея, Судан и Сирия входят в наиболее дискриминируемую группу *E* (страны, поддерживающие террористов) [10]. До восстановления дипломатических отношений Куба входила в эту группу.

В документах Министерства торговли среди причин осуществления экспортного контроля на современном этапе в отношении России называются соображения национальной безопасности, региональной стабильности, распространения химического, биологического оружия, ракетных технологий и контроля над преступлениями [11, р. 12]. Россия находится в благоприятных группах *A:2* и *A:4*, так как является участником РКРТ и ГЯП, но также в группе *D*, так как вызывает озабоченность у США с точки зрения национальной безопасности и нераспространения биологического оружия. Дело в том, что Российская Федерация не является членом Австралийской группы, хотя интегрировала международные списки АГ, включающие химическую и биологическую продукцию двойного назначения, и все правила в свой национальный режим экспортного контроля.

Американская система экспортного контроля большое внимание уделяет вопросам конечного использования товаров и технологий. Экспортёры несут ответственность за то, чтобы поставляемая ими продукция двойного применения использовалась в декларируемых целях. Законодательство предусматривает гражданскую и уголовную ответственность за нарушение экспортного контроля.

Министерство торговли, Министерство финансов, Государственный департамент США публикуют в специальном издании «Федерал реджистер», а также размещают на своих сайтах ряд «чёрных» списков, которые помогают экспортёрам в их предлицензионных проверках:

- Списки физических и юридических лиц, представляющих недопустимый риск переключения поставляемой продукции на разработку ОМУ и средства их доставки, их попадания в руки террористических организаций или их использование в целях, подрывающих национальную безопасность или несовместимых с внешнеполитическими интересами США;
- Список запрещённых физических и юридических лиц, которым Министерство торговли США отказало в праве на экспорт;
- Список граждан особых категорий и запрещённых лиц, составленный Отделом по контролю за иностранными активами Министерства финансов США;
- Список лиц, лишённых права экспорта, признанных виновными в нарушении (или в намерении нарушить) закона «О контроле над экспортом вооружений».

Как видно из «чёрных списков», финансовый контроль рассматривается в США как элемент экспортного контроля, хотя перечни физических и юридических лиц, попавших в списки министерств торговли и финансов, не идентичны.

США вводят жёсткие санкции против нарушителей национального режима ЭК, в том числе санкции экстерриториального характера.

Попытка реформы национальной системы экспортного контроля

Лоббирование американского промышленного сообщества, традиционно сопротивляющегося вмешательству государства в экономику, за смягчение ограничений велико. В ходе своей избирательной кампании ещё Дж. Буш-старший обещал смягчить условия экспортного контроля для укрепления конкурентоспособности американских корпораций. Однако трагические события 11 сентября 2001 г. усилили позиции сторонников ужесточения режима.

Под давлением промышленного лобби и торговых партнёров администрация Обамы предприняла шаги по рационализации американского режима экспортного контроля. Расширяется применение принципа минимального содержания составляющих компонентов американского производства, когда при содержании компонентов (или программного обеспечения) американского происхождения менее 25%, продукция двойного назначения не требует получения лицензии на экспорт или реэкспорт во все государства, кроме «государств-изгоев», а при менее 10%-ном содержании в продукте таких компонентов разрешается экспорт без лицензии в любые точки назначения.

В августе 2009 г. президент Б. Обама объявил инициативу по реформированию системы экспортного контроля, предлагающую сфокусировать контроль на ключевых технологиях и товарах, которые представляют наивысшую степень угрозы для национальной безопасности. Делается попытка облегчить американским компаниям процесс лицензирования.

Конечная цель реформы включает переход к единому списку экспортного контроля; единому лицензионному агентству; единому агентству, ответственному за контроль над соблюдением правил экспортного контроля; единой информационной системе экспортного контроля [13].

Важным направлением реформы системы экспортного контроля США является расширение перечня «исключений из лицензирования». С 15 октября 2013 г. экспортёр имеет возможность поставлять менее чувствительную продукцию военного назначения без лицензии в 36 стран – ближайших американских союзников, если конечным потребителем его продукции является правительство этих стран или если военная продукция будет возвращена в США [12].

На данном этапе Министерство торговли и Государственный департамент ведут большую работу по рационализации своих контрольных списков. Вышло несколько указов президента Б. Обамы о переносе некоторых групп товаров из списка военного назначения, в отношении которого контроль осуществляется наиболее жёстко, в коммерческий список в рамках программы по созданию единого списка. Это очень чувствительный вопрос для американского бизнеса.

Показательным является перенос из списка в список коммерческих космических спутников. Изначально они находились в ККС. В 1999 они были перемещены в СВН после разразившегося скандала вокруг получения Китаем технических данных от американских производителей спутников, имеющих коммерческие связи с китайскими компаниями. Ассоциация аэрокосмической

промышленности оценила потери этой отрасли, пока вышеназванные технологии находились в СВН с 1999 г. по 2009 г., в 121 млрд. долл. [6]. В 2010 г. конгресс потребовал оценить риски для национальной безопасности изъятия спутников и их компонентов из СВН. Это исследование было закончено в апреле 2012 г. [7]. Конгресс в законе «Об утверждении оборонного бюджета» на 2013 фин. г. дал полномочия президенту переносить эту категорию из Списка вооружения в Товарный список с оговоркой, что данные товары и технологии запрещено передавать Китаю, Кубе, Ирану, Северной Корее, Судану и Сирии. В 2013 г. по распоряжению Б. Обамы коммерческие спутники были перемещены снова в ККС.

Следует подчеркнуть, что лицензия – это не запрет на экспорт, а его разрешение с соблюдением определённых условий. Тем не менее, процесс лицензирования требует времени и ресурсов и рассматривается экспортёрами как ограничительная мера. К тому же при поставках в одни страны широко используется механизм «исключений» и «генеральных лицензий», в другие – предполагает отказ. Крупные корпорации вынуждены создавать внутрифирменные программы и структуры экспортного контроля. Сложный процесс получения лицензии подрывает научно-техническое сотрудничество американских компаний с контрапартнёрами даже из стран-союзников.

Как подчёркивается в последнем из опубликованных отчётов Бюро промышленности и безопасности Конгрессу, усилия по рационализации списков направлены на то, чтобы увеличить «военную взаимоперабельность» с союзниками, укрепить промышленную базу США, сократив предлоги для иностранных производителей избегать использования частей и компонентов американского происхождения, дать возможность американскому правительству сосредоточить усилия на наиболее серьёзных вызовах в сфере нераспространения ОМУ и национальной безопасности [5, р. 5].

Следует учитывать, что под требования лицензирования попадает небольшой объём экспорта. По данным министерства торговли, экспорт США в «контролируемые страны» в 2012 фин. г. равнялся 174 млрд. долл. (9,8% общего объёма американского экспорта), при этом на Китай приходилось 133,9 млрд. долл., на Россию – 16 млрд. долл. Доля таких поставок, требующих лицензии Министерства торговли, составила всего 0,3% [5].

Экспортный контроль занимает особое место как во внешнеэкономической, так и во внешней политике Соединённых Штатов, которые рассматривают технологическое лидерство в качестве важнейшего компонента для поддержания национальной конкурентоспособности и основы национальной безопасности. Сбалансировать задачи повышения эффективности системы экспортного контроля, с одной стороны, продвижения наукоёмкой продукции и технологий на внешние рынки, получения преимуществ от международной кооперации и использования высококлассных специалистов со всего мира, с другой стороны, очень сложно. Недаром в течение последних 20 лет Соединённые Штаты не могут принять новый закон об экспортном регулировании.

Роль экспортного контроля в политике санкций

Одним из ключевых инструментов внешней политики США являются санкции. Они могут включать отказ в выдаче лицензий на поставку американских товаров и технологий военного и двойного назначения, запрет на импорт продукции иностранных компаний, попавших под санкции, на кооперацию с американскими компаниями, имеющими государственные контракты, а также отказ в доступе на американский финансовый рынок, визовые ограничения. Решения в этой области очень политизированы.

За исполнение санкций параллельно отвечают Бюро промышленности и безопасности Министерства торговли и Управление по контролю над иностранными активами Министерства финансов при тесном согласовании вопросов с Государственным департаментом.

Так как введение более жёсткого лицензионного режима не требует обязательного законодательного оформления, то экспортный контроль используется как «орудие быстрого реагирования» при введении санкций.

Бюро промышленности и безопасности в феврале 1997 г. впервые опубликовало разработанный совместно с Государственным департаментом «чёрный список» (*Entity List*), чтобы проинформировать деловое сообщество о деятельности физических и юридических лиц, которая представляла риск для режима нераспространения ОМУ. С тех пор основания для включения в этот список расширились: сюда входит любая деятельность, противоречащая интересам национальной безопасности и внешней политики США. Как правило, на сделки (экспорт, реэкспорт или передачу товаров и технологий внутри США) с попавшими в списки компаниями, организациями и лицами предполагается отказ в лицензии.

В отношении всех, кто попал в «чёрный список» расширительно применяется также и правило «всеобъемлющего контроля». США сначала использовали правило в осуществлении экспортного контроля для предотвращения распространения ОМУ. В 2003 г. США расширили сферу его применения: под него попадают возможные поставки террористическим организациям, государствам и фирмам, сотрудничающим с террористами. В настоящее время американский поставщик должен прибегнуть к «всеобъемлющему контролю» в отношении всех контрагентов, находящихся в «чёрном списке» или других санкционных списках.

Управление по контролю над иностранными активами Министерства финансов* США совместно с Государственным департаментом и Министерством торговли составляет упомянутый ранее список лиц и организаций, с которыми американским гражданам и постоянным резидентам запрещено вести бизнес.

* Отделение контроля над иностранными активами было создано в Управлении международными финансами Министерства финансов в 1950 г., когда КНР вступила в корейскую войну. Президент Гарри Трумэн заблокировал все китайские и северокорейские активы, находящиеся под юрисдикцией США. 15 октября 1962 г. вышеупомянутое Отделение стало Управлением контроля над иностранными активами (*Office of Foreign Assets Control*). Это Управление действует на основе закона «О торговле с врагом» и других федеральных законодательных актов, кодифицирующих эмбарго и экономические санкции.

Более того, в США принято законодательство, требующее от участников финансового рынка и субъектов, зарегистрированных на американской бирже, ежегодно передавать в Комиссию по ценным бумагам и биржам сведения о своих сделках с Ираном или с лицами, находящимися в этом списке [8].

Как отмечалось выше, Иран, Северная Корея, Судан и Сирия рассматриваются в США как страны, поддерживающие террористов. На экономические отношения с ними наложено эмбарго, а сотрудничество с ними объявляется нарушением американского законодательства и карается санкциями, в том числе экстерриториального характера.

Под санкции экстерриториального характера попадали и российские компании. Так, в 1998 г. США ввели финансовые и торговые ограничения против научных российских учреждений, подозреваемых в сотрудничестве с Ираном. В «чёрный список» были включены Балтийский государственный технический университет, научно-производственная ассоциация «Полус», Российский химико-технологический университет им. Д.И. Менделеева, «Главкосмос», НИИ «Графит» и другие.

В ходе украинского кризиса США направили острiot санкционной политики на Россию. В отношении РФ Соединённые Штаты отработывают механизм «умных санкций» [см. 1]. Антироссийские санкции вводились поэтапно. После крымского референдума Министерство финансов США внесло сначала ряд российских политиков в список лиц и организаций, с которыми американским гражданам запрещено вести бизнес, а затем шаг за шагом стало расширять его. В 2014 г. вышло четыре указа американского президента – № 13660, 13661, 13662 и 13685 от 6, 17, 20 марта и 19 декабря, расширяющих и углубляющих санкции в связи с ситуацией на Украине.

В соответствии с указом Б. Обамы № 13662 от 20 марта 2014 в отношении Российской Федерации администрация США ввела «секторальные» санкции, затронувшие ключевые отрасли российской экономики – финансовую, энергетическую, оборонную, а также в качестве потенциальных объектов – горнодобывающую и металлургическую. Первый список был опубликован 16 июля: в него попали Газпромбанк, Внешэкономбанк, «Роснефть» и НОВАТЭК. В конце июля и в сентябре список пополнился другими государственными банками и нефтегазовыми компаниями.

К настоящему времени в Министерстве финансов США сформирована сложная санкционная программа в отношении России:

- есть список заблокированных лиц и компаний (*SDN*), попавшие в него полностью изолированы от американской финансовой системы,
- есть список компаний, подлежащих «секторальным» санкциям, в отношении которых установлена разная степень ограничений доступа к заёмным средствам и технологиям.

Российской *нефтегазовой отрасли* ограничен доступ к заёмным средствам, в частности, оговорена «длина» кредита. Режим экспортного контроля охватывает, во-первых, конечное использование (предусматривается отказ в лицензии, если поставляемое оборудование и технологии предназначены для использования в глубоководном бурении, на шельфе Арктики, в сланцевых проектах), во-вторых, товарную категорию (т.е., то, что будет использоваться: это

прежде всего товары и технологии, предназначенные для вышеперечисленных проектов), в-третьих, конечного пользователя (кто будет их использовать: запрет на сделки с физическими и юридическими лицами, попавшими в секторальный список) [16].

В отношении *оборонного сектора* режим экспортного контроля предполагает отказ в лицензии на поставки (экспорт и реэкспорт) для российских предприятий, попавших под соответствующие санкции. Ограничен также доступ к финансовым ресурсам.

Эксперты подчёркивают, что список «секторальных санкций» создал американским компаниям, работающим с Россией, дополнительные проблемы. Чтобы сделка могла состояться, им теперь необходимо проанализировать много параметров.

Необходимо учитывать экстерриториальный характер американских санкций, которые могут быть введены в отношении иностранных компаний, сотрудничающих с российскими физическими и юридическими лицами, попавшими в санкционные списки.

Сила американской системы экспортного контроля в том, что государство умело формирует общественное мнение внутри страны в поддержку своей политики. Слабость экономической базы российско-американского сотрудничества (по данным Министерства торговли США, товарооборот двух стран в 2013 г. составлял 38 млрд. долл., около 1% от общего американского товарооборота) ограничивает лоббирование американского бизнеса за снятие санкций. Однако можно ожидать активизации такого лоббирования при улучшении политической ситуации.

Опираясь на свой колоссальный экономический, финансовый и научно-технический потенциал Соединённые Штаты, будут оставаться основными инициаторами выработки стратегии экспортного и финансового контроля. США оказывают давление на другие страны, чтобы те следовали американским принципам такого контроля, используя своё технологическое лидерство и желание других стран получить доступ к американским технологиям.

Список литературы

1. Журавлёва В.Ю. Санкции США в отношении России: «умная сила» Обамы в действии // США ✧ Канада: экономика, политика, культура. 2015, № 4, с. 53–63 [*Zhuravleva V.Yu. American Sanctions on Russia: Smart Power in Action // USA ✧ Canada, 2015, No. 4, p. 53-63*].
2. Кириченко Э.В. Политика экспортного регулирования США. Москва: ИМЭМО АН СССР, 1991, 139 с. [*Kirichenko E.V. U.S. Export Regulation Policy. Moscow: IMEMO, 1991, 139 p.*].
3. Кириченко Э.В. Резолюция 1540 Совета Безопасности ООН: укрепление международного права в сфере нераспространения // Мировая экономика и международные отношения. 2014, № 3. с. 24–33 [*E. Kirichenko. The UN Security Council Resolution 1540: to Strengthen the International Law in Non-Proliferation Sphere. // MEMO, 2014, No. 3. p. 24-33*].
4. Balancing the National Interest. U.S. National Security Export Controls and Global Economic Competition. NAS, NAE, IOM. National Academy Press. Washington, 1987, 368 p.

5. BIS FY 2013 Annual Report to Congress. Washington.
6. *Clark Stephen*. Obama Signs How Easing Satellite Export Controls // *Spaceflight Now*. 31.01.2013.
7. *Dimascio Jen*. Bill Eases Export Rules on Commercial Satellites // *Aviation Week & Space Technology*. 24.12.2012.
8. Executive Order 13382 of June 28, 2005. The Weapons of Mass Destruction Trade Control Regulations (part. 31, Code of Federal Regulations).
9. Export Administration Regulation. Supplement 1 to Part 774.
10. Export Administration Regulation. Supplement 1 to Part 740.
11. Export Administration Regulation. BIS. Supplement 1 to Part 738.
12. Export Control Alert. 6.06.2013.
13. Fact Sheet on the President's Export Control Reform Initiative. The White House. 20.04.2010.
14. U.S. Export Control System and the President's Reform Initiative. Congressional Research Service. Washington. 13.01.2014.
15. Designation of Defense Articles and Defense Services // *International Traffic in Arms Regulations*. Available at: <http://www.fas.org/spp/starwars/offdocs/itar/p120.htm#P120.2>.
16. *Ткачёв И., Сухаревская А.* Санкционные дебри: программа мер против России стала сложнее иранской [*Tkachev I., Sukharevskaya A.* Sanction Debris: Program of Measures Against Russia Became More Complicated than Iran. Sanction Program]. Available at: top.rbc.ru/business/30/.../54292040cbb20f8386d99eee (accessed: 27.06.2015).

Export Controls as the Means of U.S. Foreign Policy

(USA ❖ *Canada Journal*, 2015, No. 10, p. 40-52.)

Received 31.07.2015.

KIRICHENKO Elina Vsevolodovna, Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO RAN), 23 Profsoyuznaya St., Moscow, 117997, Russian Federation (elinakir@imemo.ru).

*The article deals with the concept and goals of export controls, evolution of priorities of US export control policy, nature of today's system of American export controls, and the attempt to reform it. Specific characteristics of the regime allow to widely use it as economic sanctions. **Keywords:** export controls, dual-use items, military items, financial control, sanctions.*

About the author:

KIRICHENKO Elina Vsevolodovna, Ph. D. (economics), Head of the Center for North American Studies.