

БЛОКИРОВАНИЕ ПОМОЩИ КАК ЭЛЕМЕНТ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО ИНСТРУМЕНТАРИЯ США: DE JURE И DE FACTO

В.И. Бартнев

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова

Среди всех стран мира США являются безоговорочным лидером по масштабам применения экономических инструментов для обеспечения национальных интересов – как посредством поощрения зарубежных государств за соблюдение установленных Вашингтоном правил, так и для наказания тех, чьё поведение отклоняется от них. Одним из таких механизмов глобального контроля является внешняя помощь, проблеме блокирования которой посвящена данная статья. В первой её части произведены каталогизация и типологический анализ содержащихся в американском законодательстве универсальных (не привязанных к конкретным странам) ограничений на оказание иностранной помощи. Предложена авторская классификация запретов, которая подходит для описания как двусторонней, так и многосторонней помощи и делает акцент на том, чем обусловлено их введение – действиями страны-реципиента, наносящими ущерб экономическим интересам США, факторами, связанными с её внутривнутриполитической жизнью, или же внешнеполитическими акциями. Предложено также дифференцировать ограничения внутри групп, исходя из того, обусловлены они действиями страны – получателя помощи непосредственно против США или её политикой в целом. Во второй части статьи дана оценка последовательности в применении важнейших ограничений на практике. Выявлено, что через механизмы блокирования помощи США создали параллельный (по отношению к международным нормам) правовой режим, с целью более эффективного управления поведением других государств. Большинство действующих ограничений были введены в период холодной войны и при этом вне связи с императивами биполярности, что иллюстрирует преобладание в глобальной политике США в XX-XXI вв. Их появление предопределила не только диверсификация внешних угроз интересам США, но и логика внутривнутриполитических процессов – стремление членов Конгресса ограничить свободу действий исполнительной власти. Вместе с тем президенту предоставлено право обходить большинство ограничений при наличии определённых политико-стратегических оснований, что позволяет администрации применять их крайне избирательно. Это, впрочем, не устраняет потенциального риска прекращения помощи, который может удерживать реципиентов от тех или иных действий. Однако в последние

УДК 327.81

Поступила в редакцию 30.09.2018 г.

Принята к публикации 30.11.2018 г.

годы эффективность применения США механизмов блокирования помощи как элемента принуждения неуклонно сокращается по мере усиления незападных доноров – в первую очередь, Китая, России, арабских стран, Турции.

Ключевые слова: США, внешняя помощь, экономические санкции, девиантное поведение, принуждение, экспроприация, государственный переворот, права человека, терроризм, ядерное нераспространение

Приход к власти в США бизнесмена Д. Трампа повлек за собой зримое расширение масштабов использования в американской внешней политике элементов неприкрытого торга и шантажа. Среди прочего нынешний глава Белого дома демонстрирует высокую степень готовности использовать такой специфический вид санкций, как блокирование помощи, ориентированный на принуждение стран-реципиентов к изменению их внутренней или внешней политики и превращающий возвращение к статус-кво (снятие ограничений и возобновление помощи) в акт поощрения государства – объекта воздействия. Пакистан, Египет, Палестина, страны, опротестовавшие в Генеральной Ассамблее ООН решение Д. Трампа признать Иерусалим столицей Израиля, – вот лишь неполный список тех, кто уже испытал на себе действие этого политико-экономического рычага со стороны США, и есть все основания полагать, что в ближайшем будущем он будет пополняться.

Вместе с тем Д. Трамп отнюдь не является первопроходцем в использовании этого инструмента. США, как известно, уже давно снискали себе славу государства, которое наиболее широко задействует механизм односторонних экономических санкций для наказания зарубежных государств за поведение, отклоняющееся от установленных ими стандартов. При этом, будучи одним из пионеров в области оказания помощи развивающимся странам и на протяжении большей части послевоенной истории удерживая позиции крупнейшего донора в мире, США применяют механизм прекращения помощи не ситуативно, а опираясь на мощный правовой фундамент – пожалуй, самый внушительный среди всех стран земного шара. Большинство соответствующих ограничений, действующих сегодня, было закреплено в американском законодательстве около полувека тому назад, – в 1960-70-е гг., став значимым, но сравнительно мало изученным элементом внешнеполитического инструментария США, который заслуживает детального рассмотрения.

Международная и отдельно американская практики применения экономических санкций пользуются большим спросом в научном мире. Труды представителей Института мировой экономики Петерсона во главе с Г. Хуфбауэром [17], Д. Дрезнера [18], Р. Пэйпа [25] и других учёных, предметно занимавшихся этим вопросом, вошли в «золотой фонд» исследований в области международной политической экономики. В отечественной литературе санкционная тематика преимущественно рассматривалась в рамках не крупных исследований, а отдельных

глав в монографиях и научных статей. Предметом изучения при этом становилась как система санкций в совокупности (труды М.В. Братерского [2, с. 84-128], А.Р. Шакирова [6]), так и отдельные их виды (например, исследование Ю.А. Седляра [3]). Обращает на себя внимание закономерный всплеск интереса к феномену санкций в последние годы в условиях применения данного инструмента против России, и статьи профессора Института международных отношений и мировой истории ННГУ им. Н.И. Лобачевского Д.Г. Балужева [1] и программного директора РСМД И.Н. Тимофеева [4] – яркие тому подтверждения. Однако несмотря на значительный исследовательский интерес, сюжет блокирования помощи в этих исследованиях, если и рассматривался, то только опосредованно, чаще всего – в более широком контексте использования Соединёнными Штатами всего комплекса рестриктивных мер при сохранении основного фокуса на торгово-экономических санкциях.

Учёные же, изучавшие политику США в области оказания внешней помощи – как зарубежные (Р. Кэллауэй и Э. Мэтьюз [11]; К. Ланкастер [12]; Дж. Меерник, Э. Крюгер, С. По [21] и др.), так и отечественные (например, тот же А.Р. Шакиров [7]), в большинстве своём обходили этот сюжет стороной, предпочитая фокусироваться на фактах предоставления, а не блокирования (*prohibition*) или временного замораживания (*suspension*) помощи. Данные вопросы затрагивались преимущественно только в исследованиях, посвящённых изучению практики политически обусловленной помощи (например, трудах Г. Кроуфорда [13; 14]), где предъявляемые страной-донором к конкретной стране (или группе стран) требования носят специфический характер и привязаны к отдельному финансовому пакету, имеют ограниченные масштабы и временной горизонт применения. Наконец, во всех публикациях, за исключением отдельных статей в американских юридических журналах, часть которых была опубликована ещё в годы холодной войны [9; 17; 25; 31], вне фокуса внимания оставались нормативно-правовые аспекты рассматриваемого вопроса.

В данной статье мы постараемся пойти по ещё не проторенному пути и обобщить опыт США в области кодификации ограничений на оказание помощи зарубежным странам, а также их применения на практике. Статья состоит из двух крупных разделов. В первом будут представлены результаты каталогизации и типологизации многочисленных ограничений, закреплённых в американском законодательстве, совокупность которых, на первый взгляд, напоминает лоскутное одеяло, но на самом деле – при наличии определённых «ключей дешифровки» – образует достаточно логичную систему, выполняющую функцию глобального контроля за всеми наиболее важными для США сферами деятельности стран-реципиентов. Во втором разделе будет дана оценка последовательности применения наиболее значимых для мировой политики и экономики ограничений на оказание помощи в рамках каждой из трёх выделенных групп различными американскими администрациями, что позволит более точно оценить их роль во внешней политике США.

Поставленная цель будет достигаться на материале запретов универсального характера. Ограничения, имеющие конкретную страновую или региональную привязку, принципиально рассматриваться не будут, ибо их сведение в единый перечень – самостоятельная научная задача, решить которую в рамках одной статьи попросту не представляется возможным. По тем же соображениям не будет ставиться и традиционный для исследований, посвящённых санкционной тематике, вопрос о результативности применявшихся США рестриктивных мер.

Тем не менее и с учётом двух этих оговорок разработка заявленной проблематики может иметь очевидную практическую значимость – на фоне развязанной США и их союзниками санкционной кампании против Российской Федерации, с одной стороны, и с учётом все более активного применения механизмов оказания внешней помощи самой Россией, с другой.

Типология действующих универсальных ограничений

С самых первых лет формирования в США системы оказания иностранной помощи на регулярной основе на заре холодной войны Конгресс пытался вводить ограничения на её предоставление. Так, например, Закон о контроле за оказанием взаимной военной помощи 1951 г.¹ обязывал прекратить оказание помощи любой стране, которая поставляла подконтрольным СССР странам оружие и боеприпасы, до тех пор, пока президент не заверит, что такого рода поставки не представляют угрозы для национальной безопасности США.

Такого рода ограничения определённое время были, скорее исключением, и получили широкое распространение только после принятия в 1961 г. Конгрессом США Закона об иностранной помощи, ставшего первым в мире правовым актом подобного рода². Под «иностранной помощью» в нём понимается более широкий набор элементов, чем в других развитых странах, который включает в себя гранты, займы, поставки по льготным ценам, кредиты (экспортные или инвестиционные), а также гарантии. При этом закон регулирует использование как экономической помощи (включая средства программы «Фонд экономической поддержки» (Economic Support Funds – ESF), политико-стратегической по своему целевому назначению³), так и военной помощи (включающей в себя гранты на поставки вооружений, средства на программы обучения и подготовки военных специалистов зарубежных стран, финансирование международных миротворческих операций, а также выдачу кредитов или гарантий под поставки вооружений и экспортных лицензий), а также помощи в области безопасности.

¹ Mutual Defense Assistance Control Act of 1951. Pub. L. 213. 65 Stat. 644-647. 06.10.1951.

² Изначальная версия: Foreign Assistance Act of 1961. Pub. L. 87-195. 75 Stat. 424-2. 04.09.1961. Текущая версия: Foreign Assistance Act of 1961, as amended through Pub. L. 115-141, 23.03.2018. (Далее – FAA).

³ Согласно ст. 531 FAA, средства данной программы предоставляются в особо крупных объемах, которые не могут быть обоснованы исключительно нуждами стран-реципиентов в развитии, в целях поддержания экономической и политической стабильности. Крупнейшие получатели помощи по этой статье с момента подписания Кэмп-Дэвидских соглашений – Израиль и Египет.

Закон 1961 г. за свою более чем полувековую историю оброс бесчисленным множеством поправок. Многие из них перекочёвывали в него из других нормативно-правовых актов, регулировавших те или иные функциональные или региональные направления внешней политики, и ежегодных законов об ассигнованиях. Если изначальная версия Закона занимала 40 страниц, то в 2018 г. – уже 284. При этом приращение объёма документа произошло в том числе и за счёт введения дополнительных ограничений на оказание помощи. Часть из них с самого начала имела универсальный характер, другая касалась отдельных стран или групп стран⁴. Если в 1961 г. все ограничения были приведены в четырёх пунктах, то уже к середине 1970-х гг. для их перечисления не хватало букв английского алфавита, а число соответствующих статей выросло на порядок.

Как следствие, уже много десятилетий Закон 1961 г. подвергается критике за избыточную сложность, фрагментарность и несоответствие требованиям времени. Некоторые его статьи, и правда, безнадежно устарели, – чего стоит хотя бы присутствующая в текущей версии закона статья, из текста которой следует, что советские войска все ещё находятся на территории Афганистана (ст. 620E).

Действие Закона, однако, не распространяется на весь спектр видов предоставления ресурсов иностранным государствам на безвозмездной или льготной основе, и отдельные значимые направления, например, многосторонняя или продовольственная помощь, регулируются в США другими нормативно-правовыми актами. В их числе: Закон об Экспортно-импортном банке 1945 г.⁵, Закон о содействии торговле и помощи сельскохозяйственным товарам 1954 г.⁶, Закон о Корпусе мира 1961 г.⁷, Закон о торговле 1974 г.⁸ Закон о контроле за экспортом вооружений 1976 г.⁹, Закон о международных финансовых институтах 1977 г.¹⁰, Закон о Корпорации тысячелетия 2003 г.¹¹ и ряд других. В эти законы также время от времени вносились поправки, оговаривавшие условия блокирования внешней помощи.

Поскольку каждая такая поправка отражала изменения в представлениях американских законодателей о целях, стоящих перед внешней политикой США, и методах их достижения, задача каталогизации интересующих нас запретов могла

⁴ Так, например, с момента принятия Закона в 1961 г. в нём отдельно фигурировала Куба (ст. 620a). Более того, вплоть до 1965 г. вся глава, посвящённая ограничениям, называлась «Запреты на предоставление помощи Кубе и некоторым другим зарубежным странам», что иллюстрировало поистине беспрецедентную степень внимания американских властей к кубинскому вопросу в тот период. За несколько месяцев до принятия Закона FAA-1961 правительство Ф. Кастро сумело отстоять победу Революции 1959 г., отразив организованное США вторжение антикастроистов в Заливе Свиней, и объявить о своей социалистической ориентации. Ответом США на это стал запрет на оказание помощи нынешнему правительству Кубы, подкреплённый полным эмбарго на торговлю между США и Кубой.

⁵ Изначальная версия: Export-Import Bank Act. Pub. L. 79-173. 59 Stat. 526. 31.07.1945.

⁶ Agricultural Trade Development and Assistance Act. Pub. L. 83-480. 68 Stat. 454. 10.07.1954.

⁷ Peace Corps Act. Pub. L. 87-293. 75 Stat. 612. 22.09.1961.

⁸ Trade Act of 1974 (Pub. L. 93-618. 88 Stat. 1978. 03.01.1975).

⁹ Arms Export Control Act of 1976. Pub. L. 90-629 – as amended through Pub. L. 113-296, 19.12.2014.

¹⁰ Изначальная версия: International Financial Institutions Act. Pub. L. 95-118. 03.10.1977. Текущая версия: International Financial Institutions Act of 1977, as amended through P.L. 113-188. 26.11.2014].

¹¹ Millennium Challenge Act of 2003. Title V of the Consolidated Appropriations Act of 2004. Pub. L. 108-199. 118 Stat. 4. 23.01.2004.

бы решаться посредством их перечисления в хронологической последовательности. Однако результатом этого стало бы как раз воспроизведение того сложно уловимого узора на лоскутном одеяле, сотканного усилиями нескольких поколений членов Конгресса, который они сами подчас не могут распознать. Поскольку наша цель – представить «корпус» ограничений и запретов в виде понятной системы, – формат каталога будет определяться императивами типологизации. Информация о дате введения того или иного запрета будет иметь в целом вспомогательный характер по отношению к типу ограничения.

«Корпус» из нескольких десятков универсальных запретов на оказание помощи зарубежным странам, кодифицированных в американском законодательстве и действующих по сей день, с нашей точки зрения, удобнее всего представить в виде комплекса из трёх крупных блоков ограничений. Первый блок объединяет ограничения, налагаемые из-за действий страны-реципиента, наносящих ущерб экономическим интересам США, второй – запреты, вводимые из-за факторов, имеющих отношение к её внутривнутриполитической жизни, третий – ограничения, обусловленные её внешнеполитической деятельностью. Отдельную группу составляют теоретически допустимые и выявляемые эмпирически «гибридные» ограничения, которые обусловлены сразу несколькими типами факторов.

В каждом из трёх блоков (групп) выделяются две подкатегории (подгруппы), исходя из того, что именно становится триггером для введения ограничений – антиамериканские акции страны-реципиента или её политика (внутренняя или внешняя) в целом, безотносительно США. Логика разделения выдерживается независимо от того, идёт ли речь о целенаправленных действиях, стихийных процессах, которые в ней происходят, или же государственном строе как таковом.

Часть ограничений распространяется как на двустороннюю помощь, предоставляемую США стране-реципиенту напрямую, так и на многостороннюю, оказываемую по каналам международных организаций, в первую очередь, многосторонних банков развития. В случае с двусторонней помощью речь идёт об обязательствах, налагаемых Конгрессом на президента или госсекретаря, а в случае с многосторонней – на министра финансов, который должен, в свою очередь, поручить представителям США в международных финансовых институтах блокировать заявки на предоставление средств государствам, совершающим те или иные девиантные (в понимании американских законодателей) действия.

Для единовременного осуществления типологизации и каталогизации в классификаторе используются краткие обозначения ограничений, передающие их суть, которые сопровождаются некоторыми обязательными атрибутивными признаками. В их числе – дата введения, ссылка на соответствующий нормативно-правовой документ, а также указание на наличие или отсутствие у исполнительной власти предоставленного Конгрессом права осуществить временное «изъятие» (waiver), то есть вывести ту или иную страну-реципиента из-под действия ограничения по тем или иным причинам. Остальная информация, исходя

из целей и задач статьи, носит второстепенный характер, и представлена преимущественно в подстрочных примечаниях.

Итак, построенный в соответствии с представленными выше методологическими принципами и критериями классификатор выглядит следующим образом:

Таблица 1. Классификатор универсальных ограничений на оказание помощи зарубежным странам, кодифицированных в американском законодательстве.
Table 1. Classifier of universal (non-country-specific) restrictions on foreign assistance, codified in the US legislation.

№п/п	Конкретная причина введения ограничения	Дата введения ограничения	Норма закона	Право на изъятие
РАЗДЕЛ I. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ОКАЗАНИЕ ДВУСТОРОННЕЙ ПОМОЩИ				
Группа 1.1 – Ограничения, обусловленные действиями страны-реципиента, наносящими ущерб экономическим интересам США				
<i>Подгруппа 1.1.1 Ограничения, обусловленные антиамериканскими действиями страны-реципиента</i>				
1	неуплата долга ¹² перед американскими физическими или юридическими лицами	1961	FAA, Ст. 620с	+
2	отказ от ограничения экспорта промышленной продукции, произведенной на построенных с помощью США предприятиях, на американский рынок ¹³	1961	FAA, Ст. 620d	+
3	национализация, экспроприация американской собственности, разрыв или аннулирование действующих соглашений с американскими физическими или юридическими лицами	1962	FAA, Ст. 620е	+
4	использование помощи со стороны США для выплаты средств собственникам экспроприированной или национализированной американской собственности ¹⁴	1962	FAA, Ст. 620g	+
5	отказ от подписания с США соглашения о защите инвестиций от рисков неконвертируемости валют, экспроприации и конфискации	1963	FAA, Ст. 620l	-
6	действия против американских рыболовецких судов в международных водах ¹⁵	1965	FAA, Ст. 620о	-
7	нанесение ущерба американской собственности в ходе уличных беспорядков¹⁶	1967	FAA, Ст. 620j	-
8	прекращения обслуживания задолженности по предоставленным США льготным займам ¹⁷	1966	FAA, Ст. 620q	+

¹² Речь идёт о задолженности за поставленные товары и услуги при условии, что все законные способы добиться возврата задолженности исчерпаны и при этом долг не отрицается и не оспаривается правительством страны-должника.

¹³ Запрет вводится на оказание помощи для строительства или учреждения любого промышленного предприятия в развивающейся стране, которое будет конкурировать с американским предприятием, если правительство этой страны не согласится ограничить экспорт в США более чем 20% от годового объёма произведенной таким предприятием продукции в течение срока действия займа.

¹⁴ С 1985 г. действует специальная оговорка о том, что этот запрет не должен распространяться на помощь, которая используется для компенсации потерь, понесенных владельцами такой собственности при проведении земельной реформы, в случае, если президент США посчитает, что такая помощь будет способствовать продвижению американских национальных интересов.

¹⁵ Захват, наложение штрафа или санкций на американское рыболовецкое судно, находящееся в международных водах (за исключением случаев, где режим рыбной ловли ограничен теми или иными международными соглашениями, участниками которых являются Соединённые Штаты).

¹⁶ Запрет налагается на страну, которая допускает или не предпринимает адекватных мер для предотвращения нанесения ущерба или уничтожения американской собственности в ходе уличных беспорядков, предотвращения повторения таких действий в будущем и выплаты адекватной компенсации за нанесенный ущерб.

¹⁷ В течение более полугода.

<i>Подгруппа 1.1.2. Ограничения, обусловленные политикой страны-реципиента в целом</i>				
9	невыполнение обязательств по взносам в регулярный бюджет ООН	1967	FAA, Ст. 620u	+ ¹⁸
Группа 1.2 – Ограничения, обусловленные факторами, связанными со внутривнутриполитической жизнью страны-реципиента				
<i>Подгруппа 1.1.3 Ограничения, обусловленные политикой страны в целом</i>				
10	коммунистический режим	1962	FAA, Ст. 620f	+
11	приверженность марксистско-ленинской идеологии ¹⁹	1986	Закон об Экспортно-импортном банке 1945 г., Ст.2 (b) 2	+
12	препятствование эмиграции	1974	Ст. 402 Закона о торговле	+ ²⁰
13	грубые нарушения прав человека ²¹	1974 ²² 1975 ²³ 1997 ²⁴	FAA, Ст. 502B FAA, Ст. 116A P.L. 105–118. 111 Stat. 2387.	+ + +

¹⁸ Президент должен предоставить спикерам обеих палат Конгресса отчёт, в котором должно быть либо зафиксировано обещание страны-получателя выполнить эти обязательства, либо дано детальное объяснение чрезвычайных обстоятельств, воспрепятствовавших их исполнению.

¹⁹ Речь идёт о запрете на предоставление кредитов, гарантий по кредитам или страхование экспортных кредитов странам, придерживающимся марксистско-ленинской идеологии, а также любым другим странам, в случае если руководителям Экспортно-импортного банка США становится известно, что конечными бенефициарами сделки являются страны, придерживающиеся марксистско-ленинской идеологии. К данной категории были отнесены страны с плановой экономикой, основанной на принципах марксизма-ленинизма, а также государства, которые в экономическом или военном отношении зависят от таких стран. Текущая версия списка включает Китай, Тибет (в законе упомянут отдельно – В.Б.), Вьетнам, КНДР, Кубу, а также Демократическую Республику Афганистан, изменившую своё официальное название ещё в 1987 г. (!).

²⁰ Данное ограничение вошло в историю как поправка Джексона-Вэника. Она налагала запрет на предоставление режима наибольшего благоприятствования в торговле, государственные кредиты и кредитные гарантии (по линии Экспортно-импортного банка США и Корпорации частных зарубежных инвестиций) странам с нерыночной экономикой, которые нарушают или серьезно ограничивают права своих граждан на эмиграцию, а также другие права человека. Де-факто поправка после введения в СССР свободы миграции 1987 г. утратила свое значение, и с 1989 г. президенты США неизменно накладывали на нее мораторий – сначала в отношении Советского Союза, затем в отношении России и других постсоветских республик. Однако до сих пор она была официально отменена лишь в отношении девяти стран бывшего СССР – Латвии, Литвы и Эстонии (1991), Киргизии (2000), Грузии (2000), Армении (2004), Украины (2005), России и Молдовы (2012)). В отношении Азербайджана, Беларуси, Казахстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана поправка Джексона-Вэника продолжает действовать до сих пор. КНР была официально выведена из-под действия поправки в конце 1990-х гг. в связи с подготовкой к вступлению Китая в ВТО.

²¹ В их числе – применение пыток или жестокое, бесчеловечное или унижающее человеческое достоинство обращение, длительное задержание без предъявления обвинений, приводящее к исчезновению и тайному удержанию людей или другие посягательства на права на жизнь, свободу и безопасность личности.

²² Запрет на оказание помощи в области безопасности.

²³ Запрет на оказание экономической помощи.

²⁴ Запрет на оказание помощи отдельным подразделениям служб безопасности развивающихся стран (Поправки Лихи, предложенные сенатором-демократом П. Лихи (штат Вермонт) во второй половине 1990-х гг. Первая поправка, зафиксированная в Законе об ассигнованиях на внешние операции на 1998 фин. г. (Sec. 570 of the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1998 (P.L. 105–118. 111 Stat. 2387. 26.11.1997), ограничивала осуществление поставок военной продукции любому подразделению служб безопасности зарубежной страны по программам, координируемым Госдепартаментом в соответствии с Законом 1961 г. и Законом о контроле за экспортом вооружений 1976 г., при наличии убедительных доказательств серьезного нарушения этим подразделением прав человека. Действие ограничения должно было продлеваться каждый год, но в течение года снято быть не могло. Возобновить поставки можно было лишь в случае предъявления госсекретарем доказательств привлечения нарушителей правительством страны-реципиента к судебной ответственности. Вторая поправка касалась программ помощи в области безопасности, финансируемых Министерством обороны США. Суть её была той же, но при этом весьма показательно, что министр обороны, в отличие от государственного секретаря, имел право обойти указанное ограничение (по согласованию с государственным секретарем) «в чрезвычайных обстоятельствах».

14	перенаправление ресурсов помощи развитию на военные нужды ²⁵	1965	FAA, Ст. 620s	-
15	государственный переворот, в котором решающую роль играют военные	1985 ²⁶	Ежегодный закон об ассигнованиях, Ст. 7008	-
16	отсутствие должного контроля за оборотом наркотиков ²⁷	1992	FAA, Ст. 490	+
Группа 1.3 – Ограничения, обусловленные внешнеполитической деятельностью страны-реципиента				
<i>Подгруппа 1.3.1 – Ограничения, обусловленные антиамериканскими действиями</i>				
17	разрыв дипломатических отношений с США ²⁸	1967	FAA, Ст. 620t	-
18	препятствование поставкам американской гуманитарной помощи	1996	FAA, Ст. 620l	+
Подгруппа 1.3.2 – Ограничения, обусловленные политикой страны-реципиента в целом				
19	использование американской помощи для содействия реализации проектов, финансируемых коммунистическими странами	1962	FAA, Ст. 620h	-
20	нарушение режима ядерного нераспространения	1976-77	Закон о контроле за экспортом вооружений 1976 г., ст. 101 ²⁹ и ст. 102 ³⁰	+ ³¹
21	поддержка международного терроризма	1976 ³²	FAA, Ст. 620A	+ ³³

²⁵ В сегодняшней редакции это положение гласит, что президент должен перед принятием решения о выделении помощи той или иной стране учитывать долю расходов на оборону в бюджете и степень использования золотовалютных резервов для покупки систем вооружений (Ст. 620s).

²⁶ С 1985 по 2009 г. речь шла просто о военном перевороте. Уточнение потребовалось в связи с событиями в Гондурасе 2009 г. (см. раздел II).

²⁷ Ограничение проистекало из предписания удерживать не менее 50% средств любой программы помощи, утвержденной президентом для стран, являющихся крупными производителями или транзитерами наркотиков, а также пяти стран – крупнейших экспортёров псевдоэфедрина, эфедрина и фенилпропаноламина и пяти стран – крупнейших импортеров вышеуказанных веществ и демонстрирующих наивысший уровень перенаправления этих веществ на нелегальное производство метамfetамина (либо в этих странах, либо за их пределами).

²⁸ Запрет распространяется и на оказание помощи странам, которые разорвали дипломатические отношения с США и на те, с которыми США разорвали дипломатические отношения – до их официального возобновления.

²⁹ Поправка Саймингтона – налагает запрет на предоставление помощи, странам, которые экспортируют или импортируют оборудование, материалы, или технологии, используемые в обогащении урана и которые до осуществления такой поставки не заключили с МАГАТЭ соответствующего соглашения о гарантиях. Президенту предоставлялось право обойти данный запрет, направив спикеру палаты представителей и в Комитет по международным отношениям Сената заверения том, что блокирование помощи нанесёт серьёзный ущерб жизненно важным интересам США или что от соответствующей стороны получены гарантии того, что она не будет приобретать или разрабатывать ядерное оружие или помогать другим странам делать это.

³⁰ Поправка Гленна – налагает запрет на предоставление помощи (кроме продовольственной и гуманитарной) странам, осуществляющим трансфер оборудования, материалов и технологий, используемых в процессе переработки ядерного топлива, а также ядерным государствам, осуществившим трансфер неядерному государству ядерного боезаряда или передавшим им любую информацию, имеющую важное значение для разработки ядерного боезаряда, а также неядерным государствам, приобретшим или испытывавшим ядерный боезаряд.

³¹ Президент мог обойти и этот запрет, в случае если введение таких санкций будет препятствовать достижению США целей в области нераспространения или любым другим образом ставить под угрозу коллективную безопасность.

³² Первоначально запрет налагался на оказание США любой помощи на срок не менее года стране, которая предоставляет убежище международным террористам. При этом предоставление помощи каждому следующему террористу или террористической организации продлевало этот срок ещё на год (Sec. 303 of the International Security Assistance and Arms Export Control Act of 1976. Pub. L. 94-329. 90 Stat. 729. 30.06.1976). Та же статья обязывала государственного секретаря ежегодно составлять список стран, «неоднократно оказывавших поддержку актам международного терроризма».

³³ Идентичный запрет содержится и в отдельном Законе о вызовах тысячелетия 2003 г., принятом администрацией Дж. Буша-мл. и предоставившем Корпорации вызовов тысячелетия право дополнительно ограничивать помощь странам-спонсорам терроризма, но только после введения соответствующих ограничений на основании Закона

22	оказание экономической и военной помощи странам-спонсорам международного терроризма	1996	FAA, Ст. 620G и Ст. 620H	+ ³⁴
РАЗДЕЛ II. ОГРАНИЧЕНИЯ НА ОКАЗАНИЕ МНОГОСТОРОННЕЙ ПОМОЩИ				
Группа 2.1 – Ограничения, обусловленные действиями страны-реципиента, наносящими ущерб экономическим интересам США				
<i>Подгруппа 2.1.1 Ограничения, обусловленные антиамериканскими действиями страны-реципиента</i>				
23	экспроприация американской собственности	1972	IFIA, Ст. 701	-
Группа 2.2 – Ограничения, обусловленные факторами, связанными с внутривнутриполитической жизнью страны-реципиента				
<i>Подгруппа 2.2.1 Ограничения, обусловленные политикой страны-реципиента в целом</i>				
24	грубые нарушения прав человека	1972	IFIA, Ст. 701	+ ³⁵
25	отсутствие должного контроля за оборотом наркотиков	1992	FAA, Ст. 490 (2)	+
Группа 2.3 – Ограничения, обусловленные внешнеполитической деятельностью страны-реципиента				
<i>Подгруппа 2.3.1 Ограничения, обусловленные политикой страны-реципиента в целом</i>				
26	поддержка международного терроризма	1996	IFIA, Ст. 1621	-
27	нарушение режима ядерного нераспространения	1976-1977	Закон о контроле за экспортом вооружений 1976 г., Ст. 101-102	+

Как хорошо видно из приведенной выше таблицы, большая часть действующих сегодня универсальных ограничений на оказание двусторонней (19 запретов из 22-х) и многосторонней (три запрета из пяти) помощи были введены ещё в эпоху холодной войны. Абсолютное большинство их – 13 (считая ограничения как на двустороннюю, так и на многостороннюю помощь) – пришлось на 1960-е гг., семь – на 1970-е гг., и, наконец, лишь два – на 1980-е гг.

Такое неравномерное распределение по десятилетиям объясняется, в первую очередь, изменениями международного контекста. Введение части ограничений в 1960-е гг. так или иначе предопределялось логикой глобального противостояния двух систем – запреты были призваны «наказать» страны, избравшие социалистический путь развития или продемонстрировавшие стремление осуществлять не дружественные по отношению к США действия.

Особое внимание в тот момент было приковано к Латинской Америке. Кубинская революция 1959 г. и ее «долгое эхо» в Западном полушарии продемонстрировали реальность нанесения экономического ущерба интересам США. Американский бизнес испытал настоящий шок от действий режима Ф. Кастро по национализации и экспроприации американской собственности на Кубе (на общую сумму около 1,8 млрд долл.) в 1959-60 гг., и действий правительства Бразилии, издавшего 16 февраля 1962 г. декрет об экспроприации без должной

об иностранной помощи. При этом права на мораторий президенту США не предоставляется, а оценка необходимости сохранения ограничений производится каждый финансовый год (Sec. 607 of the Millennium Challenge Act of 2003. Title V of the Consolidated Appropriations Act of 2004. Pub. L. 108-199. 118 STAT. 4. 23.01.2004).

³⁴ Изъятие могло осуществляться, исходя из интересов национальной безопасности или гуманитарных соображений. В последнем случае президент обязан предоставить за 15 дней профильному комитету Конгресса отчёт о структуре помощи, её объёмах и объяснить, как именно она будет способствовать продвижению национальных интересов США.

³⁵ Кроме программ, направленных на удовлетворение базовых нужд населения страны-реципиента.

компенсации собственности филиала IT&T. Крупнейшие американские корпорации, включая саму IT&T, Standard Oil (N.J.), United Fruit, Техасо, а также такие организации как Национальный совет по внешней торговле и Торговая палата США инициировали мощную и успешную кампанию за принятие правительством односторонних защитных мер от подобных действий иностранных государств [9, с. 839]. По свидетельству Л. Шульца, главным лоббистом принятия соответствующей «поправки Хикенлупера» (предложенной в 1962 г. сенатором-республиканцем из Айовы Б.Б. Хикенлупером) выступила United Fruit, опасавшаяся конфискации её собственности в Гондурасе [28, с. 426].

Введение других универсальных ограничений стало реакцией на действия конкретных стран в отдельных регионах мира, никак не связанные с главным глобальным конфликтом. Так, например, в первой половине 1960-х гг. многие государства региона (Мексика, Колумбия, Эквадор, Сальвадор, Гондурас, Панама, Перу) регулярно задерживали и штрафовали американские рыболовецкие суда в водах за пределами их территориальных вод, что вызывало крайнее недовольство и у правительства США, и у членов Конгресса, посчитавших необходимым отреагировать на такие действия посредством включения отдельного запрета на оказание помощи нарушителям в Закон о внешней помощи. Ограничения же на предоставление помощи стране после разрыва дипломатических отношений и нанесения ущерба американской собственности в ходе уличных беспорядков стали реакцией на события, произошедшие в 1967 г. в арабском мире на фоне Шестидневной войны, а именно на разрыв Египтом и рядом других стран отношений с США – и нападение разъярённой толпы на американское дипломатическое представительство в Бенгази (Ливия).

В 1970-е гг. – на фоне общей разрядки международной напряжённости – влияние холодной войны на ситуацию в рассматриваемой области стало заметно менее ощутимым. Среди новых ограничений непосредственно с противостоянием Восток – Запад была связана только поправка Джексона-Вэника. Остальные запреты вводились Конгрессом по иным соображениям, подчас вопреки логике глобального противоборства. Так, например, введение ограничений на предоставление помощи (как на двусторонней, так и на многосторонней основе) странам, нарушающим права человека, при Дж. Форде в середине 1970-х гг. (поправки Хамфри-Крэнстона и Харкина) было предопределено, главным образом, внутриполитическими факторами. На фоне Уотергейтского скандала и распространения информации об участии ЦРУ в свержении С. Альенде в Чили в 1973 г., Конгресс, улавливая настроения американской общественности, решил ограничить произвол исполнительной власти, продемонстрировавшей готовность нарушать любые этические нормы, в том числе и во взаимодействии со странами «третьего мира». В свою очередь, антитеррористические ограничения и запреты, связанные со стремлением ограничить процесс распространения ядерного оружия, также распространявшиеся как на двустороннюю, так и на многостороннюю помощь, явились следствием постепенного осознания наличия серьёзных

вызовов международной безопасности помимо угроз, непосредственно сопряжённых с противостоянием двух систем.

Что касается двух ограничений, введённых в 1980-е гг., то они были введены уже после прохождения очередного пика международной напряжённости в период президентства Р. Рейгана в рамках «второго издания холодной войны». В 1985-86 гг. члены Конгресса продемонстрировали готовность одновременно и продолжать идеологическое противостояние с социалистическим лагерем, и ограничивать свободу рук администрации, в первую очередь, в Западной полушарии. Первое стремление воплотилось в запрете на предоставление кредитов, гарантий по кредитам и страхование экспортных кредитов странам, придерживающимся марксистско-ленинской идеологии (1985), второе – в запрете на предоставление помощи странам, где демократическое правительство было свергнуто в ходе военного переворота.

Справедливости ради, надо отметить, что впервые последняя поправка была внесена ещё в 1963 г. – действие её должно было распространяться на страны Латинской Америки. Хотя президенту предоставлялось право не замораживать помощь, в случае если это будет противоречить национальным интересам США, в ходе обсуждения поправки Конгресс даже допускал возможность преодоления президентского моратория с помощью вето. Администрация выразила в достаточно резкой форме недовольство этой инициативой на том основании, что она ограничивает конституционные права президента в отношении признания правительств зарубежных стран, однако закон через Сенат не прошёл (11 голосов за, 78 – против, 11 не голосовали) [30, с. 403-405]. Чтобы вернуться к этому вопросу потребовалось 20 лет.

В 1984 г. Конгресс США постановил перекрыть помощь Сальвадору в случае свержения гражданского правительства страны в ходе военного переворота³⁶. При подготовке закона о предоставлении иностранной помощи 1986 г. это ограничение было продлено, дополнено санкциями против Гватемалы и в конечном счёте распространено Сенатом на все государства, где смена политического режима произошла подобным неконституционным образом³⁷. Кроме того было установлено, что помощь может возобновиться лишь в том случае, если президент примет решение и уведомит комитеты по ассигнованиям Конгресса о том, что к власти пришло демократически избранное правительство.

Многие введённые в годы холодной войны ограничения усложняли исполнительной власти процесс решения стратегических задач в «третьем мире». Их сохранение почти без изменений после падения Берлинской стены и распада СССР свидетельствует о гораздо большей преемственности в политике США по обеспечению глобального лидерства, чем мы привыкли думать.

³⁶ Sec. 537 of the Pub. L. 98-473, 98 Stat. 1837. 12.10.1984.

³⁷ Sec. 513 of the Foreign Assistance and Related Programs Appropriations Act of 1986 (Pub. L. 99-190, 99 Stat. 1185. 19.12.1985.

Тем показательнее тот факт, что за почти три десятилетия после окончания холодной войны американские законодатели ввели лишь четыре дополнительных ограничения на предоставление помощи, то есть более чем в пять раз меньше, чем за первые 30 лет с момента принятия Закона о внешней помощи 1961 г. Фактически подлинно новым был лишь запрет на предоставление грантов и кредитов странам, препятствующим поставкам американской гуманитарной помощи, принятый в 1996 г. Запрет на оказание поддержки странам, которые предоставляют экономическую и военную помощь странам-спонсорам международного терроризма, а также «поправки Лихи» развивали и дополняли ограничения, введенные в 1970-е гг., а запрет на оказание помощи странам, не обеспечивающим должного контроля за оборотом наркотиков, весьма логично вписывался в антинаркотическую кампанию, начатую США ещё в 1980-е гг. В то же время сам факт ужесточения законодательства именно в указанных областях указывает на приоритетность императивов противодействия нетрадиционным угрозам безопасности, с одной стороны, и защиты прав человека, с другой, во внешней политике США в постбиполярную эпоху.

Отдельно стоит обратить внимание на ограничения, которые носят гибридный характер (выделены в классификаторе полужирным шрифтом).

В первой группе к этой категории относится ограничение, связанное с нанесением ущерба американской собственности в ходе беспорядков. С одной стороны, оно затрагивает экономические интересы США, с другой – оценивает степень обладания правительством страны-реципиента монополией на легитимное насилие, которая служит ключевым признаком современного государства.

Во второй группе к «гибридным» можно отнести запрет, связанный с перенаправлением ресурсов помощи развитию на военные нужды. С одной стороны, он напрямую затрагивает сферу внутренней политики страны-реципиента, а именно сферу управления государственными финансами, а с другой – акцентирует в тексте закона его международно-политические аспекты, а именно нацеленность на предотвращение гонки вооружений и их распространения по миру.

«Антинаркотические» ограничения, в свою очередь, представляли собой попытку заставить реципиентов американской помощи более эффективно осуществлять государственные функции – в данном случае в области пресечения незаконной деятельности, связанной с наркотиками. В то же время президент США мог ввести на них мораторий только при условии всеобъемлющего описания жизненно важных национальных интересов США, которым угрожает отказ от предоставления помощи в полном объёме странам, не выполняющим предъявляемые к ним США требования, и соотнесения данных рисков с рисками отказа такой страны от полного сотрудничества с США в борьбе с наркотиками или принятия должных мер собственными силами. Другими словами, ограничения напрямую затрагивали и внешнеполитическую деятельность стран-партнёров.

Наконец, при сопоставлении первого и второго раздела классификатора невозможно не заметить, что американские законодатели с 1961 г. наложили на оказание многосторонней помощи значительно меньшее количество ограничений, чем на программы, реализуемые на двусторонней основе. Это вполне объяснимо. Вводя любые запреты на оказание двусторонней помощи, по сути, США ставили под удар только взаимоотношения со страной – объектом воздействия. Блокировка же США грантов и займов, выделяемых многосторонними институтами, потенциально могла оказать негативное воздействие и на их взаимоотношения с другими донорами – американскими союзниками и партнёрами, представленными в руководящих органах этих организаций. Исходя из этого, можно заключить, что ограничения, представленные в обоих разделах классификатора, являются наиболее важными, и как следствие, именно они будут находиться в центре нашего внимания при оценке последовательности применения запретов на практике.

Нюансы применения важнейших ограничений

Ограничения, обусловленные действиями страны-реципиента, наносящими ущерб экономическим интересам США.

Важнейшим среди всех ограничений данного типа, когда-либо вводившихся США, безусловно, является ограничение на оказание помощи странам, осуществившим экспроприацию или национализацию американской собственности – поправка Хикенлупера. Оно первоначально было введено без соответствующей оговорки о праве президента на изъятие, что вызвало недовольство администрации Дж. Кеннеди [16, с. 12]. Тем не менее, режим автоматического введения санкций действовал все 1960-е гг. Впрочем, автоматически поправка была задействована лишь единожды в отношении Цейлона в 1962 г. В ответ на национализацию двух нефтеперерабатывающих заводов, принадлежащих американским компаниям, правительство США заморозило помощь острову до 1965 г., когда более консервативное правительство урегулировало конфликт [28, с. 427].

Наиболее серьёзным тестом на прочность для поправки Хикенлупера стала ситуация с национализацией собственности компании Standard Oil (N.J.), осуществлённой правительством Перу³⁸. Администрация Р. Никсона из геополитических соображений пошла на фактическое нарушение закона, не став вводить санкции против Лимы, что, по мнению Л. Шульца, могло подвигнуть правительство С. Альенде в Чили на осуществление аналогичных действий [28, с. 428]. Осмысление этой ситуации как раз и заставило Конгресс США в 1973 г. принять послабление, давшее право президенту на осуществление изъятия при наличии интересов национальной безопасности, а также в случае готовности властей страны – получателя помощи произвести компенсацию за нанесённый ущерб в

³⁸ Подробнее см.: [10; 21].

будущем. Итог – с этого момента поправка задействовалась лишь дважды – в отношении Пакистана в 1973 г. и Эфиопии в 1979 г. [18, с. 231].

Отдельно стоит сказать и о поправке Гонсалеса – ограничении на выделение средств через многосторонние финансовые институты странам, осуществившим действия, которые регулируются поправкой Хикенлупера. Данным ограничением США воспользовались, например, в отношении Коста-Рики, заморозив предоставление её правительству кредита на 175 млн долл. через международные организации до передачи спора о компенсации собственности американской фирмы Santa Elena в международный арбитраж. Замороженная сумма была настолько велика, что Коста-Рике попросту ничего не оставалось делать, кроме как выполнить предъявляемые США требования.

В отношении поправки Хикенлупера в литературе озвучиваются противоречивые мнения. С одной стороны, С.К. Нортрап и Э.К. Прэндж Терней, полагают, что «поправка Хикенлупера эффективно защищала американские зарубежные инвестиции; хотя она применялась редко, само её существование было мощным инструментом сдерживания государств, рассматривавших гипотетическую возможность экспроприации американских активов» [16, с. 186-187]. Действительно, для некоторых развивающихся стран издержки, связанные с потерей доступа к американским кредитам и грантам (по поправке Хикенлупера), а также к кредитам крупнейших международных финансовых институтов (по поправке Гонсалеса), могли превышать потенциальные дивиденды от экспроприации [19, с. 13].

Однако стоит прислушаться и к противоположной точке зрения, выраженной, например, Л. Шульцем. Тот же самый случай с Цейлоном сложно оценивать как однозначный ввиду того, что урегулирование ситуации с экспроприацией собственности произошло только после смены правительства на острове. Блокирование помощи правительству С. Альенде в 1970 г. было связано не с поправкой Хикенлупера, а с принятым за несколько месяцев до его инаугурации решением командой Р. Никсона об оказании максимально жёсткого экономического давления на правительство, которое должно было быть сформировано лидером коалиции «Народное единство». Кроме того, Л. Шульц подчёркивал, что «вероятно сложно определить сдерживающий эффект поправки Хикенлупера, пока нельзя достоверно сказать, сколько актов экспроприации не случилось из-за её введения» [28, с. 426].

Возвращаясь к вопросу о последовательности применения ограничений данного типа, стоит отметить, что правительство США весьма активно пользовалось правом на изъятие и в других вопросах, например, в вопросе о наложении запретов на оказание помощи странам-должникам. Так, например, при администрации Дж. Буша-мл. соответствующие исключения были сделаны для Доминиканской Республики (2004), ДРК (2006) и Сомали (2007). Сам Конгресс, принимая ежегодные законы об ассигнованиях, нередко выводил стратегически важные страны из-под действия этого запрета, как, например, было сделано в

отношении Афганистана, Ирака, Пакистана, Ливана и Черногории в 2008 г.³⁹. Подобные шаги были со стороны американского правительства проявлением не столько альтруизма, сколько прагматического осознания того, что долги не будут выплачены никогда, и будет выгоднее их списать, получив дополнительные политические дивиденды в ходе диалога с поощряемым таким образом должником.

Ограничения, обусловленные факторами, связанными со внутривнутриполитической жизнью страны-реципиента.

Вопрос о последовательности применения ограничений данной группы американским правительством стоит, пожалуй, наиболее остро. Стремление исполнительной власти действовать прагматически может быть проиллюстрировано сразу на примере трёх запретов – на оказание помощи коммунистическим странам; государствам, нарушающим права человека; а также тем странам, где произошла смена власти в ходе военного переворота. Рассмотрим каждый из них более подробно.

Ограничение на оказание помощи коммунистическим странам было кодифицировано уже в изначальной версии Закона об иностранной помощи. В своём нынешнем варианте запрет отсылает к версии 1962 г., которая разрешала помощь коммунистическим странам (на тот момент – СССР, а также *Латвии, Литве и Эстонии* (в законе упомянуты отдельно – прим. В.Б.), Албании, Болгарии, Венгрии ГДР, Польше, Румынии, Чехословакии, Югославии, КНДР, КНР, *Тибету* (в законе упомянут отдельно – прим. В.Б.), Монголии, Северному Вьетнаму и Кубе) лишь в том случае, если президент официально заверит Конгресс в том, что либо такая помощь является жизненно важной для обеспечения безопасности США, либо страна-реципиент более не контролируется «международным коммунистическим заговором»; либо такая помощь будет способствовать «освобождению страны-реципиента от международного коммунизма»⁴⁰.

С 1985 г.⁴¹ действует положение, согласно которому президент США имеет право вывести на время ту или иную страну из-под действия данного ограничения ради обеспечения национальных интересов США. По мнению Конгресса, одним из факторов при принятии такого решения должна быть демонстрация страной-реципиентом стремления к учреждению подлинно демократической системы, построенной на уважении международно признанных прав человека. С момента принятия этой поправки она применялась неоднократно⁴², в том чис-

³⁹ Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriations Act, 2009 (division H of Omnibus Appropriations Act, 2009, Pub. L. 111-8. 123 Stat. 863-877. 11.03.2009).

⁴⁰ Статья введена: Sec. 301 (f) of the FAA of 1962.

⁴¹ Sec. 1202 of the International Security and Development Cooperation Act of 1985 (Pub. L. 99-83. 99 Stat. 190. 08.08.1985).

⁴² По представлению госсекретаря США из-под действия запрета последовательно выводились следующие фигуры списка: КНР и Тибет – 11 декабря 1985 г.; Югославия – 5 августа 1986 г.; Польша и Венгрия – 7 сентября 1989 г., Чехословакия – 14 июня 1990 г., Болгария – 3 мая 1991 г., Советский Союз – 10 сентября 1991 г., Эстония, Латвия и Литва – 14 сентября 1991 г., Румыния – 15 августа 1991 г. Лаос – 12 мая 1995 г.

ле и по отношению к Китаю и Тибету (1985) и Вьетнаму (2000), которые и по сей день остаются – наряду с КНДР и Кубой – в списке коммунистических стран (в понимании американских законодателей)⁴³.

Важно упомянуть и значимые примеры обхода указанных ограничений в годы холодной войны, которые имели место даже в отношении стран, входивших в ОВД. Так, например, 29 ноября 1961 г. госсекретарь Д. Риск заверил Конгресс в том, что Польша не контролируется СССР и может получать продовольственную помощь от США по Закону 1954 г. В итоге ещё в самый разгар холодной войны в 1964 г. Агентство по международному развитию США (далее – АМР США) оказало помощь исследовательской больнице в Кракове⁴⁴.

Ещё более интересным представляется случай с КНР. В 1980 г. Конгресс учредил Программу содействия торговле и развитию (Trade and Development Program) в рамках Агентства международного сотрудничества в целях развития (IDCA – International Development Cooperation Agency), которое на тот момент объединяло АМР США и Корпорацию частных зарубежных инвестиций. Агентство было уполномочено предоставлять техническую помощь, в том числе и странам, подпадающим под установленные Законом об иностранной помощи запреты, но для этого госсекретарь официально должен был признать ту или иную страну-реципиента «дружественной». Именно в рамках данной программы США выделили, в частности, два гранта КНР – на сумму 400000 долл. на проведение технической оценки проекта строительства ГЭС, а также на проведение предварительной оценки целесообразности строительства завода по производству алюминиевых изделий, шахты для добычи медной руды и обогатительного комбината и производства титановой губки, и, наконец, выделили 0,5 млн долл. на программы обменов инженеров-гидрологов. Запуск данных программ технической помощи, пусть и с небольшим объёмом финансирования, имел важное символическое значение и демонстрировал принципиальное изменение отношения США к взаимодействию с коммунистическим Китаем [16, с. 229-230].

Ограничения на оказание помощи странам, нарушающим права человека.

Введённые в 1974 и 1975 гг. поправки Хамфри-Крэнстона и Харкина, запрещавшие соответственно оказание экономической помощи и помощи в области безопасности странам, нарушавшим права человека, сопровождалась целым рядом оговорок. Так, поправка Хамфри-Крэнстона гласила: «*За исключением чрезвычайных обстоятельств* [курсив мой – В.Б.] президент должен существенно сократить или заморозить помощь в области безопасности стране, чье правительство [курсив мой – В.Б.] систематически [курсив мой – В.Б.] до-

⁴³ Большинство фигурантов изначальной версии списка, а именно Албания, Болгария, Венгрия, ГДР, Польша, Румыния, Чехословакия, Югославия, а также СССР, Латвия, Литва и Эстония были исключены из него в 1992 (Sec. 901 of the FREEDOM Support Act - Pub. L. 102-511. 106 Stat. 3320. 14.10.1992), Монголия в 1995 г. (Sec. 573 of the Foreign Operations, Export Financing, and Related Programs Appropriations Act, 1995 (Pub. L. 103-306; 108 Stat. 1653, 23.08.1994), Лаос – уже при администрации Б.Обамы.

⁴⁴ Opinion of the A.I.D. General Counsel's Office, Charles Stephenson (20.01.1964). – Цит. по: [17: 228].

пускает *грубые* [курсив мой – В.Б.] нарушения международно признанных прав человека.

Американская исследовательница К. Аподака убедительно показала, что формулировки поправки Хамфри-Крэнстона, существенно смягчённые после ветирования первоначальной версии Дж. Фордом [23, с. 11], позволяли исполнительной власти фактически игнорировать новые ограничения [30, с. 215, 224]. Большую изощрённость в поиске вариантов обойти наложенные Конгрессом ограничения проявили и представители администрации Дж. Картера, несравненно более озабоченного правозащитной проблематикой, чем его предшественники-республиканцы.

Во-первых, неопределённость формулировки «чрезвычайные обстоятельства» позволяла исполнительной власти придумывать почти любое обоснование для отказа от свертывания помощи стране, допуская грубые нарушения права человека. Так, например, США при администрации Дж. Картера продолжали оказывать помощь диктаторским режимам на Филиппинах и в Южной Корее, шахскому Ирану и Заиру. В 1978 г., госсекретарь С. Вэнс, выступая перед подкомитетом Сената по ассигнованиям на зарубежные операции комитета по международным делам заявил, что несмотря на нарушения Южной Кореей прав человека, США имеют фундаментальные обязательства в области безопасности по сдерживанию КНДР – и что в этих условиях обрезать помощь Сеулу было бы безответственно⁴⁵.

Во-вторых, указание на «правительство» в тексте поправки Хамфри-Крэнстона позволяло чисто гипотетически продолжать оказывать помощь напрямую вооруженным силам. В-третьих, размытость формулировки «грубые» позволяло президентам США регулярно находить оправдание продолжению оказания помощи в том, что совершённые правительством страны-реципиента правонарушения не были достаточно грубыми. Наконец, в-четвёртых, словосочетание «систематически» – позволяло исполнительной власти регулярно считать те или нарушения иррегулярными. Так, например, К. Аподака указывала на то, что администрация Дж. Картера не стала блокировать помощь в области безопасности Индонезии в 1979 г., несмотря на безжалостное уничтожение десятков тысяч людей в Восточном Тиморе после его оккупации Джакартой, из-за наличия у индонезийского правительства плана однажды освободить политзаключенных [8, с. 66-67]. В действительности же это решение Белого дома обуславливалось в первую очередь тем, что Индонезия придерживалась прозападной ориентации.

В-пятых, словосочетание «помощь в области безопасности» – в отсутствие его чёткого законодательного определения позволяло играть с тем, что считать таковой, а что нет. Пользуясь этой неопределённостью, администрация Дж. Картера придумала хитрый ход с разделением военной помощи на четыре подкате-

⁴⁵ Цит. по: [8: 60].

гории⁴⁶. В ситуации, когда давление со стороны Конгресса и неправительственных организаций становилось слишком сильным, администрация блокировала поставки систем только из высшей подкатегории, выводя из-под запрета все остальные. Это, среди прочего, позволяло Белому дому не прекращать полностью военную помощь странам Латинской Америки, которые в тот период имели одни из худших «кредитных историй» в области защиты прав человека.

Это, впрочем, было отнюдь не единственное проявление весьма прагматического отношения администрации Дж. Картера к наложенным Конгрессом запретам. Белый дом принципиально настаивал на том, чтобы прекращение помощи правительством не сказывалось на активности частных корпораций. В итоге, по словам Л. Шульца, «на каждые 10 центов помощи, приостановленной американским правительством, около доллара направлялось репрессивным правительствам американскими корпорациями» [27, с. 341], и такая ситуация сохранялась вплоть до окончания холодной войны.

Не особо впечатляющие результаты были показаны США и в деле соблюдения поправки Харкина. Данная поправка изначально не распространялась на случаи оказания помощи государствам, нарушающим права человека, когда достоверно известно, что «помощь будет напрямую улучшать условия жизни бедных и нуждающихся». При этом члены Конгресса создали видимость установления жесткого контроля за действиями исполнительной власти. Комитетам по международным делам Сената и палаты представителей было предоставлено право требовать от администрации письменного заверения, что такая помощь будет напрямую улучшать условия жизни нуждающихся и объяснять, как именно, а также раскрывать детали такой помощи. Кроме того, допускалась также ситуация, при которой профильные комитеты или любая палата Конгресса могут инициировать процедуру замораживания помощи в случае неудовлетворённости данными администрацией объяснениями.

После окончания холодной войны Конгресс также существенно расширил содержание отчёта о состоянии дел в области защиты прав человека в каждом государстве – получателе американской помощи, который должна была ему предоставлять исполнительная власть. Такой отчёт сегодня составляется под контролем помощника госсекретаря по вопросам демократии, правам человека и труда и специального представителя по вопросам свободы вероисповедания. Данный отчёт содержит информацию о: военных преступлениях, преступлениях против человечества, действиях, которые могут быть квалифицированы как акты геноцида (с 2001 г.); практиках ограничения рождаемости (включая аборты и принудительную стерилизацию) (с 1989 г.); попирании религиозных свобод (с 1998 г.); проявлениях антисемитизма и провоцировании антисемитизма

⁴⁶ Категория 1: новые вооружения: танки, артиллерийские установки, истребители и бомбардировщики и боевые корабли; Категория 2: запасные части для уже приобретенных систем вооружения; Категория 3: системы обеспечения: грузовики, транспортные самолеты и корабли, радары; Категория 4: системы обеспечения безопасности: медицинские вертолеты и оборудование для авиационной морской поисково-спасательной службы.

(с 2004 г.); убийствах без суда и следствия, пытках, а также действиях, которые США предприняли с целью побуждению страны-реципиента к искоренению данной практики (с 2002 г.); обеспечении надлежащей защиты беженцев (с 2001 г.); вербовке детей в вооружённые подразделения, а также мерах, предпринимаемых для искоренения подобной практики (с 2002 г.); характере и масштабах торговли людьми и вовлечённости страны-реципиента в этот процесс, а также предпринимаемых ею действиях с целью предотвращения и искоренения данной практики, оказания помощи её жертвам и т.п. (с 2000 г.)

Вместе с тем структуры исполнительной власти США регулярно находили поводы обойти наложенные Конгрессом ограничения. Подобная практика было особо широко распространена в годы холодной войны, где доминировала логика игры с нулевой суммой, однако и после её окончания Вашингтон распределял помощь вне всякой связи с уровнем соблюдения прав человека в странах-реципиентах, предпочитая руководствоваться экономическими и геостратегическими соображениями.

Ограничение на оказание помощи странам, где демократическое правительство было свергнуто в ходе военного переворота.

Данное ограничение стало одним из немногих, не предусматривавших права на изъятие. Исполнительная власть неоднократно предпринимала попытки добиться кодификации права на введение моратория на действие данного ограничения (например, в 2003 и 2005 гг.), однако успехом они не увенчались.

Во второй половине 1980-х гг. вопросы применения данной нормы обсуждались исключительно в контексте событий, происходивших в Латинской Америке, однако в 1990-е гг. на фоне окончания холодной войны стимулы к введению такого рода санкций расширились. При администрации Дж. Буша-ст. нормой, впрочем, воспользовались лишь единожды. В декабре 1991 г., после того как в первом туре первых демократических выборов в арабском мире в Алжире победили исламисты («Исламский фронт спасения»), правящая партия отменила второй тур выборов, а власть в стране захватили военные (что стало прологом к длительной и кровопролитной гражданской войне), госдепартамент США заморозил помощь алжирскому правительству в соответствии с указанными ограничениями.

При администрации У. Клинтона данный запрет стал использоваться активнее, в первую очередь, в Африке южнее Сахары. Соответствующие санкции были введены в отношении Гамбии (1994), Нигера (1996) и Кот-д'Ивуара (1999). Все это, впрочем, были страны, не представлявшие большой стратегической ценности для Вашингтона. Совсем иное значение имел факт введения санкций против Пакистана в 1999 г. после государственного переворота, приведшего к власти генерала П. Мушаррафа.

Однако после терактов 11 сентября 2001 г. ситуация коренным образом изменилась. Сразу после этих трагических событий администрация Дж. Буша-мл.

восстановила в одностороннем порядке помощь (в том числе военную) Алжиру, в котором она видела союзника в борьбе с терроризмом, несмотря на систематические нарушения военным режимом прав человека, и существенно увеличила её по сравнению с прежними объёмами. Тогда же Белый дом добился отдельного разрешения Конгресса на восстановление помощи Пакистану⁴⁷, позиция которого имела решающее значение в рамках «глобальной войны с терроризмом»⁴⁸. Вместе с тем администрация Дж. Буша-мл. не только отменяла, но и вводила новые запреты на предоставление помощи в связи с военным переворотом. Так произошло, например, в случае с Гвинеей-Биссау и ЦАР в 2003 г. и с Фиджи и Таиландом в 2006 г. Во всех случаях правительство США, обосновывая свои действия, делало прямую отсылку к соответствующей статье Закона 1961 г. Отдельно стоит отметить, что в случае с Таиландом США заморозили только военные поставки в объёме 24 млн долл., выведя из-под санкций помощь в области безопасности [25, с. 2504], что также диктовалось общими стратегическими соображениями.

При администрации Б. Обамы обозначился новый тренд. В ответ на государственные перевороты на Мадагаскаре и в Гондурасе 2009 г., исполнительная власть прекращала помощь, но не делала никаких отсылок к соответствующей статье закона. При этом в 2010 г., после переворота в Гондурасе, осуществлённого совместными усилиями армии и представителей законодательной и судебной ветвей власти, была немного изменена формулировка ограничения – отныне запрет на оказание помощи должен был распространяться на все «перевороты, в которых военные играют решающую роль»⁴⁹.

Особенно широкую огласку получил отказ администрации Б. Обамы от задействия рассматриваемого запрета в отношении Египта в ответ на свержение М. Мурси армией во главе с Абделем Фаттахом ас-Сиси. При этом пресс-секретарь Белого дома Дж. Псаки, в частности, заявляла: «Закон не обязывает нас формально определять, имел ли место переворот, и выносить такое решение – не в наших национальных интересах»⁵⁰. Вместе с тем возмущение американской общественности поведением администрации было настолько бурным, что Конгрессу все-таки пришлось в начале 2014 г. сделать оговорку о том, что действие рассматриваемого запрета распространяется на все страны мира, кроме Египта⁵¹.

Сознательный отказ администрации Б. Обамы от того, чтобы задействовать соответствующую норму закона и заморозить помощь Египту, особенно резко

⁴⁷ An Act to Authorize the President to Exercise Waivers of Foreign Assistance Restrictions with Respect to Pakistan through 30.09.2003, and for Other Purposes (Pub. L. 107-57. 115 Stat. 403. 27.10.2001).

⁴⁸ Fisher M. U.S. Has Spotty Record on Law Requiring It to Cut Aid After Coups // Washington Post. 05.07.2013. URL: <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/07/05/u-s-has-spotty-record-on-law-requiring-it-to-cut-aid-after-coups> (дата обращения: 20.05.2018)

⁴⁹ Sec. 7008 of the Consolidate Appropriations Act, 2012. Pub. L. 112-74. 125 Stat. 786. 23.12.2011.

⁵⁰ Garrett M. Coup Or Not a Coup? // CBS News. July 26, 2013. URL: <https://www.cbsnews.com/news/egypt-coup-or-not-a-coup/> (accessed: 08.06.2018)

⁵¹ Sec. 7401 (a) Consolidated Appropriations Act of 2014, Pub. L. 113-76. 128 Stat. 5. 17.01.2014.

контрастировал с её поведением в идентичной ситуации по отношению к государственным переворотам в Мали в 2012 г. и в Таиланде в 2014 г. В случае с Мали, где военные захватили власть в тот момент, когда исламисты установили контроль над северной частью страны, США немедленно заморозили всю помощь малийскому правительству, кроме гуманитарной. В Таиланде в 2014 г. США также оперативно заморозили предоставление 4,7 млн долл. помощи Бангкоку.

Поведение Б. Обамы в отношении египетских событий было обусловлено сразу несколькими факторами – и колоссальными абсолютными объёмами помощи Египту (около 1,5 млрд долл.), с 1979 г. почти каждый год входившему в пятёрку крупнейших получателей американской помощи; и её символическим значением в качестве подкрепления Кэмп-Дэвидских договоренностей; и стратегической важностью поддержания отношений с любым режимом в Египте, и, конечно же, нежеланием администрации дополнительно дестабилизировать и без того очень сложную политическую ситуацию в стране.

Случай с Египтом имеет значение, выходящее далеко за пределы ограниченной рассматриваемой категории. Фактически он в очередной раз показал, что США могут оказывать влияние на политические процессы в стране-реципиенте как вводя ограничения на предоставление помощи, предусмотренные законом, так и воздерживаясь от этого. Отказ от задействования предусмотренных законом ограничений также является своего рода актом поощрения реципиента. Тем самым правительству посылается сигнал о заинтересованности в как можно более быстром начале выполнения предъявляемых к нему требований, будь то возвращение к демократии, нарушения прав человека или другие условия.

Ограничения, обусловленные внешнеполитической деятельностью страны-реципиента.

В целом исполнительная власть США применяла ограничения данного типа более последовательно, чем запреты из второй категории. Вместе с тем и здесь в американской истории можно обнаружить эпизоды демонстративного пренебрежения буквой закона во имя обеспечения иных жизненно важных интересов государства. Наиболее ярко избирательность подхода США проявилась в отношении запретов, обусловленных поддержкой страной-реципиентом терроризма и допущенными ею нарушениями режима распространения ядерного оружия.

«Антитеррористические» ограничения. Во внешнеполитической практике США данные ограничения вводились лишь в отношении весьма узкой группы стран. В разное время в список стран-спонсоров терроризма входили: Ливия (1979-2006), Ирак (1979-1982; 1990-2004); Сирия (1979-н/в); Южный Йемен (1979-1990); Иран (1984-н/в); Судан (1993 – н/в); Северная Корея (1988-2008; 2017 – н/в).

Если включение в этот список автоматически блокировало любую помощь со стороны США (кроме гуманитарной), то исключение из него было своего рода актом поощрения для государства-реципиента, поскольку открывало воз-

возможность получения американской помощи. В этой связи обращает на себя внимание пример с Ираком – единственной страной наряду с Северной Кореей, которая исключалась и повторно включалась в данный список. Так, например, исключение Ирака в 1982 г. было напрямую связано со стремлением администрации Р. Рейгана поддержать режим С. Хусейна в войне с Ираном (1980-1988). Оно позволило Белому дому способствовать выдаче Ираку кредитов под гарантии правительства на покупку американского продовольствия на сумму 1,2 млрд долл. в 1982-1989 гг. и других американских товаров (в том числе, по линии Экспортно-импортного банка США на сумму 270 млн долл.)⁵², несмотря на постоянные просрочки с выплатами Багдадом процентов по этим займам. Обращает на себя внимание также и отказ вернуть Ираку статус спонсора терроризма в 1985 г. после предоставления им убежища Абу Аббасу – организатору одного из самых известных террористических актов 1980-х гг. – захвата круизного лайнера Achille Lauro и отклонения просьбы Белого дома о его экстрадиции. Этот шаг мог бы одномоментно лишить правительство США возможности легально (открыто) помогать правительству Ирака, в чём на тот момент администрация Р. Рейгана совсем не была заинтересована. В «чёрный список» режим С. Хусейна попал вновь уже в совершенно других условиях – в 1990 г. после вторжения в Кувейт.

Присутствие страны в списке стран-спонсоров терроризма автоматически отсекало её от участия как в американских программах помощи даже в тех случаях, когда поддержка должна была оказываться не её правительству, а неправительственным организациям. Показательным примером может служить «Инициатива ближневосточного партнерства» (Middle East Partnership Initiative – MEPI), которая была запущена Госдепартаментом США в 2002 г. с целью содействия процессам демократизации в регионе и реализовывалась под контролем дочери вице-президента США Р. Чейни – Элизабет, назначенной помощником заместителя госсекретаря по делам Ближнего Востока. Ливия и Сирия как государства-спонсоры терроризма на тот момент были исключены из сферы действия программы, и для выделения средств представителям сирийской оппозиции по ней американским властям в 2006 г.⁵³ потребовалось предпринимать дополнительные усилия.

Ограничения, обусловленные нарушениями режима ядерного нераспространения.

Такие ограничения также применялись США крайне селективно. Пожалуй, двумя самыми яркими примерами в данном отношении стали Израиль и Пакистан.

⁵² Wines M. Confrontation in the Gulf; U.S. Aid Helped Hussein's Climb; Now, Critics Say, the Bill Is Due // New York Times. 08.08.1990. URL: <https://www.nytimes.com/1990/08/13/world/confrontation-gulf-us-aid-helped-hussein-s-climb-now-critics-say-bill-due.html> (accessed: 08.06.2018)

⁵³ U.S. Department of State. Office of the Spokesman. U.S. Investing \$5 Million to Support Reform in Syria 17.02.2006. URL: <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2006/61535.htm> (дата обращения: 10.06.2018).

Следует отметить, что поправка Гленна, усилившая поправку Саймингтона, была принята как раз на фоне расследования факта противозаконной поставки обогащённого урана американской фирмой NUMEC в Израиль в середине 1970-х гг. Несмотря на то, что как было окончательно подтверждено в 2017 г., американская разведка к 1976 г. знала о тайной израильской ядерной программе⁵⁴, указанные поправки никогда не были задействованы против Израиля, который после заключения Кэмп-Дэвидских соглашений и вовсе стал одним из крупнейших получателей американской помощи в мире. Ежегодные объёмы находятся в диапазоне от 3 до 5 млрд долл.⁵⁵, а совокупный объём помощи, предоставленной с 1976-77 гг. по 2016 г. составил порядка 234 млрд долл. Стремясь сохранить «туман» вокруг ядерной программы Израиля, правительство США принципиально не стало ни прописывать исключение для Израиля в законе, ни применять изъятие, как оно сделало позднее для Пакистана и Индии. Такое поведение всех администраций, начиная с правительства Дж. Картера, вызывало большое общественное недовольство. В 2016 г. на завершающей стадии подготовки меморандума о взаимопонимании между администрацией Б. Обамы и правительством Б. Нетаньяху о предоставлении американской помощи Израилю в течение 10 лет в размере 4 млрд долл. ежегодно, оно даже послужило поводом для подачи иска к федеральному правительству, автором которого стал директор Института исследований ближневосточной политики (Institute for Research: Middle East Policy – IRMEP) Г. Смит⁵⁶.

Что касается Пакистана, то впервые поправка Саймингтона в отношении данной страны была задействована в 1979 г. в связи с осуществленным им импортом оборудования для строительства завода по обогащению урана в г. Кахута. Однако после вторжения СССР в Афганистан в 1981 г. на действие поправки был наложен мораторий, и вплоть до 1990 г. Пакистан получал от США как экономическую помощь, так и военную, уступая по объёмам последней только Израилю и Египту (3,2 млрд долл. в 1981 г. – сроком на пять лет и 4,02 млрд долл. в 1986 г. – сроком на шесть лет). Вскоре после того, как советские войска были выведены из Афганистана, администрация Дж. Буша-ст. задействовала поправку Пресслера⁵⁷, блокировавшую все военные поставки в Пакистан по правительственным каналам, в том числе и продажу 28 самолетов F-16⁵⁸. В 1995 г. была принята поправка Брауна, выведшая почти всю экономическую помощь из-под действия поправки Пресслера.

⁵⁴ Central Intelligence Agency. Special National Intelligence Estimate. Prospects for Further Proliferation of Nuclear Weapons. SNIE-4-1-74. 23.08.1974. Top Secret. Approved for release 30.08.2017. URL: <http://www.israelloobby.org/nukes/2017snie.pdf> (accessed: 08.06.2018).

⁵⁵ Подробнее см.: [5: 129].

⁵⁶ Lawsuit Claims Aid to Nuclear Israel Illegal Under Symington Glenn Amendments // Corporate Crime Reporter. 11.08.2016. URL: http://irmep.org/CFP/S&G/116-cv-01610lo_r2.pdf (дата обращения: 10.06.2018).

⁵⁷ Поправка Пресслера была принята в 1985 г. и наложила отдельное ограничение на оказание экономической и военной помощи именно Пакистану. Отныне исполнительная власть должна была официально уведомлять Конгресс ежегодно о том, что Пакистан не обладает ядерным оружием и что предоставление американской помощи существенно снизит риск получения Пакистаном ядерного оружия (Sec. 620E of the FAA).

⁵⁸ В 1998 г. администрация У. Клинтона предоставила льготные кредиты Пакистану для компенсации понесенных ранее потерь.

В мае 1998 г. после произведённых последовательно Индией и Пакистаном ядерных испытаний администрация У. Клинтона блокировала помощь Дели и Исламабаду на основании поправки Гленна. Однако уже через несколько месяцев из-под действия ограничений были выведены гарантии на экспорт сельскохозяйственной продукции, а в конце года принята первая поправка Браунбэка, позволявшая президенту вывести на год из-под действия поправки Гленна всю помощь, кроме военной, и поставок систем вооружений и продукции двойного назначения. Через год временное ограничение на право на изъятие было снято (вторая поправка Браунбэка), и Белый дом воспользовался этим, сохранив ограничения только на поставки ядерных и ракетных технологий, а также товаров двойного назначения. Эти ограничения просуществовали недолго. В отношении Пакистана они были сняты 22 сентября 2001 г. – спустя всего лишь 11 дней после терактов 11 сентября 2001 г. в момент наложения моратория на действие всех трёх поправок (Саймингтона, Гленна и Пресслера) администрацией Дж. Буш-мл., исходя из соображений национальной безопасности.

Как видно из приведённых выше примеров, исполнительная власть одинаково легко обходила запреты, и будучи связанной структурными ограничениями эпохи биполярности, отставлявшей на второй план все прочие соображения, и после окончания холодной войны, когда угрозы терроризма и нераспространения приобрели несравненно большее значение. Случаи с Северной Кореей и Пакистаном показывают, что и демократические, и республиканские администрации готовы были во взаимодействии с проблемными государствами, чьё поведение угрожало стратегическим интересам США сразу по нескольким направлениям, закрывать глаза на один компонент девиантного поведения в тот момент, когда большее значение приобретал другой.

Проведённое исследование позволяет сделать следующие основные выводы:

1. Масштабы применения Соединёнными Штатами законодательных ограничений на оказание помощи зарубежным странам указывают на крайне важную роль этого механизма в обеспечении национальной безопасности США. Хотя сами ограничения прописаны достаточно хаотично, они образуют сложно структурированную систему норм, которая охватывает как двустороннюю, так и многостороннюю помощь и защищает как экономические, так и политические интересы США. Защита обеспечивается как от действий, предпринимаемых странами – получателями американской помощи в отношении самих Соединённых Штатов, так и, например, в случае резких и непредвиденных изменений в их внутрисполитической жизни, подобных военным переворотам.

2. Фактически мы имеем дело с отдельным правовым режимом. США регулярно выступали в роли первопроходца в деле введения ограничений, которые впоследствии находили отражение и в международном праве, соответствующих решениях многосторонних институтов. Тем не менее даже после кодификации таких решений на глобальном уровне американское правительство всегда сохра-

няло собственные ограничения в качестве демонстрации своей особой озабоченности тем или иным вопросом.

3. Заинтересованность США в формировании такого режима возникла задолго до «однополярного момента». Однако большая часть действующих и ныне ограничений была введена в действие в период холодной войны в целях регулирования тех проблем, которые (как нарушения прав человека или поддержка терроризма) – не были порождением биполярного миропорядка и, соответственно, не исчезли с его окончанием, а наоборот, лишь усугубились.

Это вновь возвращает нас к мысли о преемственности в политике США по обеспечению своего глобального лидерства после окончания Второй мировой войны. Поэтому для понимания логики поведения Соединённых Штатов как сверхдержавы и предугадывания их действий на международной арене принципиально важно отталкиваться не только от реалий текущего момента, но и от углублённого изучения их политики в предшествующие периоды, там, где есть возможность детальной реконструкции с привлечением первоисточников.

4. Возникновение рассмотренного правового режима, сформированного усилиями нескольких поколений членов Конгресса, было обусловлено несколькими внешними и внутренними факторами. С одной стороны, в 1960-70-е гг., когда было принято большинство ограничений, имело место объективное расширение угроз интересам США в «третьем мире». С другой стороны, введение по крайней мере части запретов, объяснялось желанием членов Конгресса воспользоваться своим «правом кошелька» и жёстче регламентировать деятельность исполнительной власти.

Предоставление в большинстве случаев президенту права на изъятие не отменяет сказанного выше, поскольку чаще всего воспользоваться он мог им, только предоставив Конгрессу подробные и обстоятельные объяснения своим действиям. В то же время в Конгрессе не могли не понимать важности сохранения для президента определённой свободы манёвра, отсюда и готовность идти на уступки исполнительной власти, как в случае с отменой автоматического вступления в силу поправки Хикенлупера в начале 1970-х гг. Однако – в наиболее принципиальных вопросах – как, например, в случае с запретом на оказание помощи странам, где произошёл военный переворот, членам Конгресса удалось отстоять его автоматическое вступление в силу, несмотря на все попытки Белого дома добиться права на изъятие. С другой стороны, новые тенденции в применении этой нормы при администрации Б. Обамы – сознательный отказ признавать наличие военного переворота, – в чём-то схожий с отказом выражать позицию по вопросу о наличии у Израиля ядерного оружия, свидетельствуют об отчётливом стремлении Белого дома найти лазейку без нарушения закона. Есть все основания предполагать, что противоречия, вышедшие на первый план в случае с Египтом в 2013 г., ещё дадут о себе знать в будущем.

5. Отсутствие автоматизма во введении большинства запретов предопределило высокую степень непоследовательности в их применении США, отмечав-

шуются многими исследователями. Фактически нельзя назвать ни одной нормы, которая бы выполнялась строго в соответствии с буквой закона, независимо от того, о какой помощи идёт речь – двусторонней или многосторонней, и независимо от характера триггеров, предопределявших введение ограничений. Администрации – и демократические, и республиканские – и в условиях холодной войны, и после её окончания – демонстрировали готовность вводить ограничения в отсутствие явной стратегической или экономической заинтересованности во взаимодействии со страной-реципиентом, и воздерживаться от этого, придумывая какие угодно обоснования, тогда, когда сохранение помощи должно было принести более ощутимые стратегические выгоды.

6. Тем не менее отсутствие последовательности в действиях США не устраняет неопределённость, возникающую всякий раз, когда происходит вольное или невольное нарушение развивающимися странами тех или иных условий, прописанных в американском законодательстве. Угроза блокирования помощи висит над реципиентами «дамокловым мечом», который может удерживать их от тех или иных действий внутри страны, или за её пределами. Безусловно, в отношении отдельных государств отсечение от каналов помощи не играет настолько большой роли в качестве элемента принуждения, как наложение ограничений на торговлю. Однако для некоторых стран прекращение донорской поддержки со стороны США может иметь жизненно важное значение. Речь, в первую очередь, идёт о тех случаях, где доля США как донора в объёмах поступающей в страну помощи является ключевой и где объёмы помощи исчисляются миллиардами долларов.

В то же время потенциал и степень эффективности блокирования помощи как элемента сдерживания или принуждения в современных условиях преувеличивать не стоит. Причина в существенном усложнении архитектуры внешней помощи и резком возрастании объёмов поддержки со стороны «нетрадиционных доноров» – в первую очередь, Китая, России, арабских стран, Турции и др. Большинство этих государств исповедуют совершенно иные принципы предоставления помощи, – и в ряде случаев – готовы заменить США как донора в том случае, если Белый дом прекратит предоставлять помощь той или иной стране.

Применение Соединёнными Штатами описанных в статье рестриктивных мер, безусловно, создаёт дополнительные риски. Однако их правильная оценка требует понимания не только нормативно-правовых и стратегических оснований действий самого Белого дома, но и общей логики развития международных процессов в XXI в., в рамках которых внешняя помощь продолжает играть важную роль в обеспечении развития и безопасности, особенно в странах, затронутых политической нестабильностью и вооружёнными конфликтами.

Список литературы:

1. Балуев Д. Эволюция экономических санкций как инструмента внешней политики: от Второй мировой войны до санкций против России // *Международные процессы*. 2014. Т. 12. № 3. С. 23-33.
2. Братерский М.В. Экономические инструменты внешней политики и политические риски. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. 232 с.
3. Седляр Ю.А. Экономические санкции по нераспространению во внешней политике США: политико-правовой аспект // *Вестник РУДН. Серия Международные отношения*. 2014. № 2. С. 33-41.
4. Тимофеев И.Н. Экономические санкции как политическое понятие // *Вестник МГИМО-Университета*. 2018. № 2. С. 26-42.
5. Хлебникова Л.Р. Инструменты внешней помощи в контексте американо-израильского взаимодействия (1948-2014) // *Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика*. 2014. № 3. С. 115-149.
6. Шакиров А.Р. Состояние и перспективы развития системы экономических санкций США // *Вестник МГИМО-Университета*. 2011. № 1. С. 94-100.
7. Шакиров А.Р. США: Официальная помощь развитию // *Мировая экономика и международные отношения*. 2012. № 3. С. 43-51.
8. Apodaca C. Understanding U.S. Human Rights Policy: a Paradoxical Legacy. N.Y.: Routledge, 2006. 256 p.
9. Barret R.W. Avoiding the Expropriation Nightmare – Tax Consequences and Asset Protection Techniques // *University of Miami Law Review*. 1998. Vol. 52. Pp. 831-854.
10. Brands H. The United States and the Peruvian Challenge, 1968-1975 // *Diplomacy & Statecraft*. 2010. Vol. 31. No. 3. Pp. 471-490.
11. Callaway R., Matthews E. Strategic US Foreign Assistance: the Battle between Human Rights and National Security. Aldershot: Ashgate, 2008. 236 p.
12. Cohen S. Conditioning U.S. Security Assistance on Human Rights Practices // *American Journal of International Law*. 1982. Vol. 76. Pp. 246-279.
13. Crawford G. Foreign Aid and Political Reform: a Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality. N.Y.: St. Martin's Press, 2001. 314 p.
14. Crawford G., Kacarska S. Aid sanctions and political conditionality: continuity and change // *Journal of International Relations and Development*. 2017. Pp. 1-31. DOI: 10.1057/s41268-017-0099-8
15. Drezner D. The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 364 p.
16. Encyclopedia of Tariffs and Trade in U.S. History. In 5 vol. / Ed. by C.C. Northrup and E.C. Prange Turney. Westport, CT: Greenwood Press, 2003. 1631 p.
17. Finney L.D. Development Assistance – a Tool of Foreign Policy // *Case Western Reserve Journal of International Law*. 1983. Vol. 15. Pp. 213-252.
18. Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. Economic Sanctions Reconsidered. Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.
19. Johnston N.P. Political Risk and Realpolitik: the Politics of Compensation for Expropriation // *SSRN Electronic Journal*. 08.08.2012. 49 p. DOI: 10.2139/ssrn.2134577
20. Lancaster C. Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century. Washington, DC: Institute for International Economics, 2000. 127 p.
21. Maurer N. Much Ado about Nothing: Expropriation and Compensation in Peru and Venezuela, 1968-75 // *Harvard Business School Working Paper*. 17.03.2011. No. 097. 18 p.
22. Meernik J., Krueger E., Poe S.C. Testing Models of U.S. Foreign Policy: Foreign Aid during and after the Cold War // *The Journal of Politics*. 1998. Vol. 60. No.1. Pp. 63-85.
23. Miles A. US Foreign Policy and the Rogue State Doctrine. London: Routledge, 2013. 208 p.
24. Miller N.L. The Secret Success of Non-Proliferation Sanctions // *International Organization*. 2014. Vol. 68. No. 4. Pp. 913-944.
25. Note. Congressional Control of Foreign Assistance to Post-Coup States // *Harvard Law Review*. 2014. Vol. 127. Pp. 2499-2520.
26. Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work // *International Security*. 1997. Vol. 22. No. 2. Pp. 90-136.
27. Schoultz L. Human Rights and United States Policy toward Latin America. Princeton: Princeton University Press, 1981. 421 p.
28. Schoultz L. The Responsiveness of Policy and Institutional Reform to Aid Conditionality // *Central American Recovery and Development Task Force Report to the International Commission for Central American Recovery and Development*. Ed by W. Ascher, A. Hubbard. London: Duke University Press, 1989. Pp. 410-453.
29. Starr D. The Leahy Laws: Alignment of Human

- Rights with Foreign Security Assistance. N.Y.: Nova Publishers, 2014. 135 p.
30. Stohl M. et al. Human Rights and U.S. Foreign Assistance from Nixon to Carter // Journal of Peace Research. 1984. Vol. 21. No. 21. Pp. 225–226.
31. Swartz D. Indeterminate and Unrecognized: Exploring the Relationship Between the Morsi Ouster, Post-Coup Sanctions, and the Recognition Power // New York University Journal of Legislation and Public Policy. 2015. Vol. 18. No.2. Pp. 377-410.

Об авторе:

Владимир Игоревич Бартнев – к.и.н., доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова. Россия, 119991, Москва, ул. Ленинские горы, д.1, стр.51.
E-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru.

AID PROHIBITION AS A TOOL OF THE U.S. FOREIGN POLICY: DE JURE AND DE FACTO

V.I. Bartenev
DOI 10.24833/2071-8160-2018-6-63-110-140

Lomonosov Moscow State University

Abstract: The United States is indisputable global leader in utilizing tools of economic statecraft to secure national interests both through rewarding foreign countries for policies conforming the Washington interests and through punishing them for a deviant behavior. Foreign assistance is one of such mechanisms of global influence. This paper examines the issue of aid prohibition. The first section contains a catalog and an original typology of effective universal (not country-specific) restrictions on foreign aid provision based on the type of the recipient government's actions or inactions through its domestic policy or international behavior that trigger harming the U.S. economic interests. The paper demonstrates that such a typology is equally applicable to the U.S. bilateral and multilateral aid and invites to differentiate between the restrictions within one category depending on whether they are imposed in response to the recipient's actions against the United States or to its international policy as a whole. The second section assesses the extent to which the U.S. government is consistent in imposing the aid restrictions. The conclusion is drawn that the U.S. has established a parallel (to the international law) legal regime of aid prohibitions that helps them control the developing countries' behavior. Most of the active restrictions and prohibitions were imposed during the Cold War but not as byproducts of the bipolarity, which is another illustration of continuity in the U.S. global policies in the 20th and 21st centuries. The imposition of these restrictions reflects not only a diversification of external threats to the U.S. vital interests, but also the logic of the U.S. domestic political process and the legislators' wish to restrain the executive branch. The President, however, is entitled by law to waive most of the norms out of political or strategic considerations. This helps the U.S. government impose restrictions selectively but does not eliminate a hypothetical risk of aid suspension that can refrain a recipient government from certain domestic or external actions. Nonetheless, the impact of the U.S. aid prohibition as a tool of coercion has been declining because of strengthening of non-Western donors – especially, China, Arab countries, Turkey and Russian Federation.

Key words: United States, foreign assistance, economic sanctions, deviant behavior, coercion, expropriation, military coup, human rights, terrorism, nuclear non-proliferation.

References

1. Baluev D. Evolyutsiya ekonomicheskikh sanktsiy kak instrumenta vneshney politiki: ot Vtoroy mirovoy voyny do sanktsiy protiv Rossii [Economic Sanctions as a Foreign Policy Tool: From World War II to Ukraine]. *Mezhdunarodnye Processy*, 2014, vol. 12, no.3, pp. 23-33. (In Russian).
2. Braterskii M.V. *Ekonomicheskie instrumenty vneshnei politiki i politicheskie riski* [Economic instruments of foreign policy]. Moscow, Higher School of Economics Publ., 2010. 232 p. (In Russian).
3. Sedlyar Yu.A. Ekonomicheskie sanktsii po neraspromaneniyu vo vneshnei politike SShA: politiko-pravovoi aspect [Nonproliferation economic sanctions in US foreign policy: political and juridical aspects]. *Vestnik RUDN. Seriya Mezhdunarodnye otnosheniya*, 2014, no. 2, pp. 33-41. (In Russian).
4. Timofeev I.N. Ekonomicheskie sanktsii kak politicheskoe ponyatie [Economic sanctions as a concept of power politics]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, 2018, no. 2, pp. 26-42. (In Russian).
5. Khlebnikova L.R. Instrumenty vneshnei pomoshchi v kontekste amerikanizatsionnogo vzaimodeistviya (1948-2014) [Foreign aid instruments in the context of the United States – Israel relations (1948–2014)]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*, 2014, no. 3, pp. 115–149. (In Russian).
6. Shakirov A.R. Sostoyanie i perspektivy razvitiya sistemy ekonomicheskikh sanktsii SShA [The current state and prospects of economic sanctions system in the USA]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*, 2011, no. 1, pp. 94–100. (In Russian).
7. Shakirov A.R. SShA: Ofitsial'naya pomoshch' razvitiyu [USA: official development aid]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2012, no. 3, pp. 43–51. (In Russian).
8. Apodaca C. *Understanding U.S. Human Rights Policy: a Paradoxical Legacy*. N.Y., Routledge, 2006. 256 p.
9. Barret R.W. Avoiding the Expropriation Nightmare – Tax Consequences and Asset Protection Techniques. *University of Miami Law Review*, 1998, vol. 52, pp. 831–854.
10. Brands H. The United States and the Peruvian Challenge, 1968-1975. *Diplomacy & Statecraft*, 2010, vol. 31, no. 3, pp. 471–490.
11. Callaway R., Matthews E. *Strategic US Foreign Assistance: the Battle between Human Rights and National Security*. Aldershot, Ashgate, 2008. 236 p.
12. Cohen S. Conditioning U.S. Security Assistance on Human Rights Practices // *American Journal of International Law*. 1982. Vol. 76. Pp. 246-279.
13. Crawford G. *Foreign Aid and Political Reform: a Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*. N.Y., St. Martin's Press, 2001. 314 p.
14. Crawford G., Kacarska S. Aid sanctions and political conditionality: continuity and change. *Journal of International Relations and Development*, 2017. Pp. 1-31. DOI: 10.1057/s41268-017-0099-8
15. Drezner D. *The Sanctions Paradox. Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge, Cambridge University Press, 1999. 364 p.
16. Northrup C.C., Prange Turney E.C. (eds.) *Encyclopedia of Tariffs and Trade in U.S. History*. Westport, CT, Greenwood Press, 2003. 1631 p.
17. Finney L.D. Development Assistance – a Tool of Foreign Policy. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1983, vol. 15, pp. 213–252.
18. Hufbauer G., Shott J., Elliott K., Oegg B. *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute for International Economics, 2009. 248 p.
19. Johnston N. Political Risk and Realpolitik: the Politics of Compensation for Expropriation. *SSRN Electronic Jour-*

- nal. 08.08.2012. 49 p. DOI: 10.2139/ssrn.2134577.
20. Lancaster C. *Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century*. Washington, DC: Institute for International Economics, 2000. 127 p.
 21. Maurer N. Much Ado about Nothing: Expropriation and Compensation in Peru and Venezuela, 1968-75. *Harvard Business School Working Paper*. 17.03.2011. No. 097. 18 p.
 22. Meernik J., Krueger E., Poe S.C. Testing Models of U.S. Foreign Policy: Foreign Aid during and after the Cold War. *The Journal of Politics*, 1998, vol. 60, no.1, pp. 63–85.
 23. Miles A. *US Foreign Policy and the Rogue State Doctrine*. London, Routledge, 2013. 208 p.
 24. Miller N.L. The Secret Success of Non-Proliferation Sanctions. *International Organization*, 2014, vol. 68, no. 4, pp. 913–944.
 25. Note. Congressional Control of Foreign Assistance to Post-Coup States. *Harvard Law Review*, 2014, vol. 127, pp. 2499–2520.
 26. Pape R. Why Economic Sanctions Do Not Work. *International Security*, 1997, vol. 22, no. 2, pp. 90–136.
 27. Schoultz L. *Human Rights and United States Policy toward Latin America*. Princeton, Princeton University Press, 1981. 421 p.
 28. Schoultz L. The Responsiveness of Policy and Institutional Reform to Aid Conditionality. In: *Central American Recovery and Development Task Force Report to the International Commission for Central American Recovery and Development*. Ed by W. Ascher, A. Hubbard. London: Duke University Press, 1989, pp. 410–453.
 29. Starr D. *The Leahy Laws: Alignment of Human Rights with Foreign Security Assistance*. N.Y., Nova Publishers, 2014. 135 p.
 30. Stohl M. et al. Human Rights and U.S. Foreign Assistance from Nixon to Carter. *Journal of Peace Research*, 1984, vol. 21, no. 2, pp. 225–226.
 31. Swartz D. Indeterminate and Unrecognized: Exploring the Relationship Between the Morsi Ouster, Post-Coup Sanctions, and the Recognition Power. *New York University Journal of Legislation and Public Policy*, 2015, vol. 18, no. 2, pp. 377–410.

About the author:

Vladimir I. Bartenev – Associate Professor, Director for Centre for Security and Development Studies at the School of World Politics, Lomonosov Moscow State University. Russia, 119991, Moscow, Leniskie Gory, 1. E-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru.