

# Состояние и перспективы развития системы экономических санкций США

А.Р. Шакиров

---

*В условиях борьбы с последствиями мирового финансового кризиса президент США Б. Обама в январе 2010 года объявил о Национальной экспортной инициативе, направленной на удвоение американского экспорта в течение ближайших пяти лет. Реализация инициативы во многом зависит от эффективности основных инструментов внешнеэкономической политики США. К их числу относятся экономические санкции, которые в последние два десятилетия стали одним из основных элементов американской политики в отношении целого ряда стран. В статье анализируется американская система экономических санкций, в частности, осуществляется их систематизация, изучается практика США по их использованию, оценивается их эффективность, влияние на российско-американские отношения и внешнеэкономические интересы России.*

---

В международной практике понятию «экономические санкции» соответствуют различные трактовки. В правовой практике ООН, в частности, в статье 41 Устава, используется следующее определение экономических санкций: «Меры, не связанные с использованием вооруженных сил», которые могут включать «полный или частичный перерыв экономических отношений, железнодорожных, морских, воздушных, почтовых, телеграфных, радио или других средств сообщения, а также разрыв дипломатических отношений».

В российской правовой практике экономические санкции определяются в соответствии с Федеральным законом № 281-ФЗ как «специальные экономические меры», которые «применяются в случаях возникновения совокупности обстоятельств, требующих безотлагательной реакции на международно-противоправное деяние либо недружественное действие иностранного государства или его органов и должностных лиц, представляющие угрозу интересам и безопасности Российской Федерации и (или) нарушающие права и свободы ее граждан, а также в соответствии с резолюциями Совета Безопасности Организации Объединенных Наций».

Законодательство США содержит целый ряд нормативно-правовых актов, регулирующих применение экономических санкций, однако ни в одном из них не содержится дефиниции данного понятия. Сложившееся доктринальное толкование данного понятия в США основано на трактовке экономических санкций как экономических мер принудительного характера, применяемых в отношении какой-либо страны в целях добиться изменения ее поведения. Они вводятся в случае наступления чрезвычайной международной ситуации – совокупности обстоятельств, представляющих угрозу национальной безопасности, внешнеполитическим интересам или экономике США.

Экономические санкции традиционно являются одним из ключевых инструментов внешнеэкономической политики США и используются в основном для оказания экономического давления на какую-либо страну с определенными, как правило, политическими целями. При этом экономическое давление может оказываться самостоятельно или в сочетании с другими формами давления, в частности, с дипломатическим давлением и (или) военным давлением. Выделяются три основные функции экономических санкций:

- 1) побуждение или принуждение объекта санкций к изменению политики;
- 2) наказание объекта санкций за противоправную политику;
- 3) направление сигнала объекту санкций и третьим странам<sup>1</sup>.

Субъектами экономических санкций, как правило, выступают независимые государства, а объектами – независимые государства, отдельные юридические и физические лица. Предметом экономических санкций могут выступать связи между субъектом и объектом санкций на рынках товаров, услуг, капитала и труда.

Систематизация экономических санкций США. Практика применения экономических санкций как мировым сообществом в целом, так и США демонстрирует многообразие ее проявлений, которые автор счёл возможным структурировать в следующие типы, виды, формы. В практике США используются два типа экономических санкций, которые вводятся автономно или комплексно: 1) торгово-экономические санкции; 2) финансово-экономические санкции.

Разными американскими исследователями в эти категории санкций включаются различные перечни принудительных мер, от расширенного вплоть до слишком суженного, которые в настоящей статье объединены в две группы форм:

1. Запрещение или ограничение внешнеэкономических связей с объектом санкций (эмбарго). Данная форма экономических санкций имеет 2 вида:
  - полное или выборочное запрещение или ограничение торговых связей с объектом санкций (полное или выборочное торговое эмбарго);
  - полное или выборочное запрещение или ограничение финансовых связей с объектом санкций, в том числе инвестиций, финансовых операций, предоставления экономической помощи, предоставления грантов и займов, а также замораживание активов правительства, юридических и физических лиц.

Санкции в виде полного торгового эмбарго используются в практике США относительно редко, в частности они применяются в отношении Ирана, Судана, Кубы, Северной Кореи. При этом в последние годы из-под эмбарго были выведены различные группы товаров. В частности, с 2000 года в эти страны, за исключением Северной Кореи, разрешены поставки из США сельскохозяйственной продукции, медикаментов и медицинского оборудования, тогда же из-под режима санкций были выведены поставки из Ирана ковров и ряда продовольственных товаров. В 2010 году в целях содействия развитию оппозиционных демократических движений, были внесены изменения в санкции против Ирана, Судана и Кубы: был разрешен экспорт в эти страны технологий и программного обеспечения, которые позволяют физическим лицам обмениваться информацией в Интернете.

К санкциям в виде выборочного торгового эмбарго можно отнести ограничения на поставки товаров военного и двойного назначения в рамках системы экспортного контроля, которые получили наиболее широкое распространение в американской практике. Ограничения на поставки отдельных товаров обуславливаются необходимостью обеспечения долгосрочной национальной военной и экономической безопасности США и определяются уровнем угроз, исходящих от конкретной страны. Американская система экспортного контроля, сохранившаяся со времен холодной войны, является во многом запутанной и неэффективной, что признают и сами американские власти. В ближайших планах Администрации США - проведение реформы данной системы. Основными элементами реформы станут создание единого списка товаров, подлежащих экспортному контролю, и передача полномочий по выдаче экспортных лицензий в один орган исполнительной власти.

2. Предоставление объекту экономических санкций относительно худших условий внешнеэкономического сотрудничества. Данная форма экономических санкций имеет ряд видов, в том числе:
  - введение запрета или ограничений на предоставление режима наибольшего благоприятствования (РНБ) и его отмена;
  - отказ объекту экономических санкций в торговых преференциях;
  - отказ объекту экономических санкций в предоставлении кредитов;
  - предоставление объекту экономических санкций кредитов под более высокий процент, чем другим странам.

Некоторые из указанных видов санкций предусматриваются разделом 402 Закона о торговле 1974 года, более известным как поправка Джексона-Вэника. В соответствии с поправкой, запрещено предоставление режима наибольшего благоприятствования (РНБ), а также кредитов и банковских гарантий по линии американских государственных агентств странам с нерыночной экономикой, которые ограничивают свободу эмиграции своих граждан. В настоящее время только Кубе и Северной Кореи отказано в РНБ в результате действия данной поправки. Остальные нерыночные, прежде всего социалистические страны, в 1980-2000-е годы были: а) либо выведены из-под действия поправки специальными законодательными актами; б) либо в отношении них действует мораторий на применение поправки; в) либо они признаются странами, не нарушающими изложенных в поправке критериев. В двух последних случаях РНБ предоставляется на временной основе и подлежит ежегодному подтверждению.

Мировой опыт показывает, что, в зависимости от количества субъектов, экономические санкции могут быть: 1) односторонними, то есть применяться одной страной; 2) международными, то есть вводиться на многосторонней

основе в рамках международных организаций, в частности на основании резолюций Совета безопасности (СБ) ООН. При этом односторонние экономические санкции могут носить как дополнительный к международным санкциям характер, так и быть автономными.

Введение санкций США предусматривается за проведение противоправной, с точки зрения американцев, политики, в том числе в следующих областях:

- нераспространение оружия массового уничтожения и ракетных технологий;
- борьба с терроризмом;
- борьба с наркоторговлей;
- экспроприация собственности, принадлежащей американским правительственным структурам, юридическим и физическим лицам;
- несоблюдение прав человека;
- совершение военных преступлений;
- нарушения законодательства по трудовым правам;
- нарушения законодательства по защите окружающей среды.

Особое место в практике США занимают «экстерриториальные санкции», вводимые в соответствии с американским национальным внутренним законодательством, как правило, в отношении юридических и физических лиц из третьих стран, сотрудничающих с объектом американских односторонних санкций. При этом они носят дополнительный к данным односторонним санкциям характер и, как правило, вводятся без предварительных консультаций и без предъявления весомых доказательств вменяемых нарушений. По мнению некоторых экспертов, режим «экстерриториальных санкций» по сути является косвенным признанием со стороны США неэффективности односторонних санкций и невозможности добиться от других государств присоединения к режиму американских односторонних санкций в целях обеспечения международной изоляции того или иного объекта санкций.

В США действуют несколько законов, предусматривающих введение санкций в отношении иностранных компаний из третьих стран, осуществляющих сотрудничество с объектом американских односторонних санкций, прежде всего, с Ираном и Кубой:

- закон о санкциях в отношении Ирана от 1996 года предусматривает введение экстерриториальных санкций в отношении иностранных компаний, осуществляющих новые инвестиции размером более 20 млн. долл. в год в нефтегазовый сектор Ирана. Подобные санкции могут оказать негативное влияние на деятельность иностранных компаний в США. В отношении них могут быть введены запреты на участие в американских тендерах по государственным закупкам, ограничения на поставки товаров на американский рынок, предоставление

кредитов американскими банками. Но до настоящего времени Администрация США ни разу не применяла санкции в отношении нарушителей данного закона;

- закон о нераспространении от 2000 года (в результате принятых в 2005-2006 гг. поправок он стал также действовать в отношении Сирии и Северной Кореи) предусматривает введение санкций против иностранных компаний, поставляющих в Иран товары, услуги или технологии, которые могут быть использованы при создании оружия массового уничтожения (ОМУ);
- закон о поддержке свободы в Иране от 2006 года распространил санкции на иностранные компании, которые поставляют Ирану усовершенствованные обычные вооружения;
- закон о всеобъемлющих санкциях в отношении Ирана, ответственности и изъятии капиталовложений от 2010 года предусматривает, в том числе:
  - введение санкций в отношении иностранных компаний, поставляющих в Иран нефтепродукты и оборудование для нефтедобычи и нефтепереработки;
  - обязанность иностранных компаний, участвующих в тендерах по госзакупкам в США, предоставлять сертификат, подтверждающий отсутствие у них экономических связей с топливно-энергетическим комплексом Ирана;
  - запрет на участие в тендерах по госзакупкам в США иностранным компаниям, экспортирующим в Иран продукцию и технологии, используемые для ограничения свободы слова;
  - запрет американским банкам на установление сотрудничества с иностранными банками, поддерживающими отношения с иранскими организациями, являющимися объектами санкций.

Данные законы вызывают протесты со стороны третьих стран, однако, по мнению американской стороны, выгоды от их действия весомее их издержек: законы способствуют сдерживанию роста экономического и военного потенциала Ирана, так как многие иностранные компании, находясь в условиях выбора между иранским и американским рынками, отдают предпочтение последнему и отказываются от отношений с Ираном.

Закон о свободе и демократической солидарности с Кубой от 1996 года, известный как закон Хелмса-Бертон, предусматривает введение санкций в отношении юридических и физических лиц из третьих стран, которые ведут бизнес на Кубе с использованием активов, экспроприированных у американских владельцев в начале 1960-х годов. Данный закон также запрещает заходить в американские порты в течение 6 месяцев морским кораблям, делавшим остановку на Кубе.



Факторы, оказывающие влияние на систему экономических санкций США. На принятие решения, планирование, подготовку, применение и снятие конкретного комплекса экономических санкций влияет широкий круг политических, идеологических, экономических, правовых, военных и других факторов, как международного, так и национального уровня. Среди факторов международного уровня можно выделить геополитические изменения в мире после окончания «холодной войны»:

- глобализацию мировой экономики;
- международное сотрудничество в применении санкций;
- проблему тяжелых гуманитарных последствий от действия санкций.

Геополитические изменения в мире после окончания «холодной войны» устранили риски, связанные с угрозами для безопасности США и других западных стран со стороны СССР и его союзников, однако породили новые вызовы. К таковым можно отнести активизацию международного терроризма и попытки ряда стран обзавестись ОМУ. До 1990-х годов США использовали односторонние экономические санкции главным образом против стран, которые входили или могли попасть в сферу влияния СССР. То есть они применялись в основном в отношении социалистических стран, с которыми у США не было тесных экономических отношений, что обуславливало незначительное экономическое давление на объект санкций, и, соответственно, их низкую эффективность. В то же время США не имели практической возможности проводить международные санкции по линии СБ ООН в отношении неугодных им стран в связи с неминуемым их блокированием советской стороной.

После окончания «холодной войны» США в условиях фактически однополярного мира стали активнее использовать экономические санкции. При этом, в связи с окончанием идеологического противостояния и нормализацией отношений с Россией, у США появились реальные возможности применять не только односторонние санкции, но и проводить в результате многосторонних переговоров и компромиссных договоренностей международные санкции по линии СБ ООН.

Вместе с тем глобализация мировой экономики приводит к существенному снижению экономического давления на объект санкций в случае применения США к нему односторонних экономических санкций. Ибо объект санкций, как правило, имеет широкие возможности по развитию внешнеэкономических связей с другими странами. Кроме того, глобализация стала одной из причин смены приоритетов в практике использования экономических санкций США. После Второй мировой войны в их практике доминировали финансово-экономические санкции, главным образом запрет на предоставление экономической помощи, в связи с тем, что США являлись наиболее важным ее источником

сначала для участников войны, а затем для новых независимых государств в Азии и Африке. Однако со временем стали появляться новые источники финансирования для развивающихся стран, соответственно, эффект от использования односторонних финансово-экономических санкций США стал снижаться, что побудило американские власти активнее использовать торгово-экономические санкции.

Международное сотрудничество в применении санкций может выражаться в использовании мировым сообществом международных санкций и поддержке или неодобрении американских односторонних санкций. Международные санкции по линии СБ ООН, инициатором и координатором большинства из которых выступают США, вводятся в качестве инструмента принуждения «государства-правонарушителя при существовании угрозы миру и безуспешности дипломатических усилий». Они эффективнее односторонних санкций, так как ведут к международной изоляции объекта санкций. Однако они требуют много усилий и времени, так как для их введения требуется провести комплекс согласований большим количеством стран с разными подходами к использованию санкций и различными экономическими интересами.

Международные санкции, являющиеся результатом компромиссных договоренностей, как правило, получаются, по мнению американцев, недостаточно жесткими, что побуждает их при определенных условиях принимать дополнительно односторонние санкции в отношении объекта международных санкций. Более того, американское правительство в ряде случаев оказывает давление на своих торгово-политических партнеров с целью введения ими жестких санкций в отношении неугодной страны – в июле 2010 года ЕС и Австралия под давлением США ввели дополнительно к международным, принятым месяцем ранее резолюцией СБ ООН, односторонние санкции в отношении Ирана<sup>2</sup>.

Односторонние санкции США не всегда пользуются международной поддержкой, а в ряде случаев даже вносят разлад в отношения США с третьими странами. Так, с 1992 года санкции США в отношении Кубы осуждаются Генеральной ассамблеей ООН – в 2009 году в поддержку резолюции, осуждающей США, проголосовало 187 стран, против – 3 страны, а именно США, Израиль, Палау. Санкции в отношении Кубы «являются прекрасным примером, используемым антиамериканистами во всем мире, чтобы показать лицемерие супердержавы, которая наказывает малый остров, потакая в то же время диктаторам в других странах»<sup>3</sup>.

Проблема тяжелых гуманитарных последствий от действия санкций для мирного населения остро встала в последнее десятилетие. Использование жестких санкций зачастую приводит не к давлению на элиты, возможно, ответственные за противоправную политику страны, а к ухудшению социального положения населения,

здоровье и качество жизни которого ухудшается, в том числе из-за дефицита продовольствия и медицинских препаратов. Моральный аспект применения санкций получил широкий политический резонанс. Последствия жестких санкций в отношении Ирака и Гаити для мирного населения этих стран вызвали негативную реакцию международного сообщества. Они побудили ООН сместить акценты в сторону применения «умных» санкций, то есть направленных на несущих ответственность за противоправную политику страны лиц.

США, откликнувшись на эти новые тенденции и в целях облегчения положения населения, вывели из-под эмбарго, действующего в отношении Ирана, Судана и Кубы, сельскохозяйственную продукцию, медикаменты и медицинское оборудование. При этом американские экспортеры должны получать соответствующую лицензию на каждую поставку данных групп товаров в эти страны, они не могут поставлять товары в кредит и проводить напрямую операции с банками данных стран.

Среди факторов национального уровня, влияющих на изменения в политике экономических санкций, можно выделить внутривнутриполитическую ситуацию в США, интересы американского бизнеса, деятельность этнических лобби. Внутривнутриполитическая ситуация в США во многих случаях является определяющим фактором в применении санкций. Американские президенты при этом нередко исходят из необходимости или желания продемонстрировать электорату свое лидерство, способность к инициативам по формированию мирового порядка, умение жестко реагировать на события за рубежом. В этом смысле, по мнению американских исследователей У. Кемпфера и А. Лоуэнберга, торговые санкции выглядят в большей степени эффективным, нежели эффективным, инструментом<sup>4</sup>. В ряде случаев очевидны практика применения двойных стандартов и доминирование стереотипов времен «холодной войны». В отношениях с Китаем США исходят из понимания того, что развитие внешнеэкономических связей с ним способствует улучшению ситуации с правами человека и проведению там политических реформ, и применяют в отношении него санкции мягкого характера, в основном в рамках системы экспортного контроля. В то же время в отношении Кубы, которая представляла угрозу для национальной безопасности США лишь до 1991 года в связи с союзническими отношениями с СССР, и сейчас действуют жесткие санкции.

Интересы американского бизнеса, как правило, существенно страдают из-за экономических санкций:

- во-первых, американские компании теряют рынки сбыта и лишаются потенциальных доходов из-за запрета экспортировать свою продукцию в некоторые страны. По оценкам американских экспертов, во второй половине 1990-х годов в результате действия жест-

ких санкций в отношении 8 так называемых «стран-изгоев» экспорт США ежегодно «не добирал» 1,3 - 1,6% объема<sup>5</sup>. Жесткие санкции применяемые против «стран-изгоев», емкость рынков которых не так уж и велика, мало влияют на недополученные доходы американского бизнеса. Но санкции, связанные с реализацией экспортного контроля, становятся причиной потери огромных сумм потенциальных доходов из-за ограничений поставок высокотехнологичных товаров в Китай, Индию, Россию и другие страны;

- во-вторых, в результате применения санкций американские компании несут репутационный ущерб. Они могут считаться ненадежными поставщиками в некоторых странах из-за опасений, что в будущем в результате возможного введения санкций властями США в отношении этих стран они не смогут выполнять свои обязательства. Даже после снятия санкций эффект от их действия будет еще долгим: запрет на поставки машин и оборудования сегодня означает снижение экспорта завтра, когда санкции уже будут сняты, потому что теряется рынок поставок запасных частей и дополнительных технологий.

Деятельность этнических лобби в США оказывает существенное влияние на американские экономические санкции в отношении ряд стран. Так, важную роль во введении экономических санкций в отношении Кубы играли американцы кубинского происхождения, эмигрировавшие в США после революции на Кубе в 1959 году и большей частью осевшие во Флориде – в штате, который традиционно важен в предвыборных президентских кампаниях. Соответственно, претенденты на высшую должность в стране для получения их голосов на выборах вынуждены при выработке политики в отношении Кубы учитывать мнение данного этнического меньшинства, которое отличается непримиримой оппозицией правящему на Кубе режиму. Другим примером участия этнического лобби во введении санкций является экономическое давление США на ряд стран Ближнего Востока, на которое оказывает влияние израильское лобби<sup>6</sup>.

**Особенности практики применения США экономических санкций.** Наиболее полно политика США по применению экономических санкций раскрывается при анализе их использования в отношении «стран-изгоев», которые, по мнению американцев, представляют угрозу для национальной безопасности США. Санкции США в отношении Ирана впервые были введены в 1979 году после захвата сотрудников посольства США в этой стране в качестве заложников, случившегося вскоре после исламской революции в Иране. В ответ были заблокированы все активы иранского правительства в США, разорваны дипломатические отношения, введено полное торговое эмбарго.

После освобождения заложников все санкции, за исключением замораживания активов, были сняты. В середине 1980-х был вновь введен ряд санкций в связи с включением Ирана госдепартаментом США в список стран, спонсирующих международный терроризм. В 1987 году был введен запрет на импорт в США товаров из Ирана. В 1995 году, США усилили экономическое давление на Иран в связи с ростом опасений по поводу иранской программы создания ОМУ.

Санкции США в отношении Судана были впервые введены в 1988 году в связи с гражданской войной в этой стране и включали в себя приостановление ей экономической и военной помощи. Позднее Судан был исключен из списка участников Генеральной системы преференций США. В 1997 году администрация Б. Клинтона, обвинив суданское правительство в пособничестве международному терроризму, попытках дестабилизировать соседние государства и нарушениях прав человека, ввела всеобъемлющие санкции, в частности, полное торговое эмбарго, запрет на финансовые операции, замораживание в США активов суданского правительства. Подписание в 2005 году мирного соглашения между противоборствующими сторонами в Судане, официально положившее конец гражданской войне, не стало поводом для снятия санкций со всей страны, так как нарушения прав человека продолжились, прежде всего, в провинции Дарфур. Но в то же время из-под санкций были выведены другие районы страны.

Санкции США в отношении Северной Кореи, в частности, полное торговое эмбарго, были впервые введены в 1950 году в ходе Корейской войны. В дальнейшем санкции действовали также на основании признания Северной Кореи спонсором международного терроризма, марксистско-ленинским государством с коммунистическим правительством и страной, разрабатывающей ОМУ. Усилившееся экономическое давление на Северную Корею после выхода страны из Договора о нераспространении ядерного оружия и проведения испытаний баллистической ракеты и ядерной бомбы в 2003–2006 гг., побудило северонокорейское руководство выразить готовность к диалогу по ядерной программе. В этой связи в 2008 году США было принято решение о прекращении действия Закона о торговле с вражеским государством в отношении Северной Кореи и снятии накладываемых этим законом санкций. Тем не менее, санкции, налагаемые на КНДР другими законами США, продолжали действовать.

Санкции США в отношении Сирии были впервые введены в 1979 году в результате включения Сирии в список государств, спонсирующих международный терроризм. В частности, был наложен запрет на поставки в эту страну из США продукции военного и двойного назначения, а также на оказание ей экономической помощи. В 2004 году администрация Д. Буша-младшего ужесточила санкции в отношении

Сирии. Был введен запрет на экспорт из США в Сирию любых товаров, за исключением сельскохозяйственной продукции, медикаментов и медицинского оборудования. Кроме того, действуют санкции в отношении Коммерческого банка Сирии и более 20 юридических и физических лиц в связи с подозрениями в их участии в разработке ОМУ и поддержке организаций, причисляемых американцами к террористическим, а также запрет сирийским авиаперевозчикам пользоваться аэропортами США.

Санкции США в отношении Кубы были введены в начале 1960-х годов в связи с экспроприацией после революции собственности американских юридических и физических лиц в этой стране. В 1960 году было введено эмбарго на экспорт, в 1962 году – полное торговое эмбарго, в 1963 году – замораживание средств кубинского правительства и введение ограничений на передвижения ее руководства. В 1982 году Куба была причислена США к странам, спонсирующим терроризм, с 1996 года – введен запрет на прямое воздушное сообщение между США и Кубой. Действующие ограничения на передвижения между США и Кубой оказывают негативное воздействие на экономику Кубы, так как она лишается потенциальных доходов в туристической сфере. В 2009 году Президент США Б. Обама смягчил некоторые санкции в части, касающейся посещения этой страны американцами кубинского происхождения, денежных переводов, предоставления услуг американскими телекоммуникационными компаниями этой стране.

**Россия – США: фактор санкций США.** В феврале 2009 года Администрацией США была объявлена «перезагрузка» российско-американских отношений. В настоящий момент можно говорить о том, что объявленная «перезагрузка» пока в большей степени коснулась политической области и в меньшей степени затронула внешнеэкономическую сферу. Существенным препятствием для развития двусторонних взаимовыгодных экономических отношений являются используемые США в отношении России ограничения:

- применение поправки Джексона-Вэника;
- санкции в отношении ряда российских предприятий;
- строгие процедуры экспортного контроля в отношении поставок американской высокотехнологичной продукции в Россию.

Санкции в виде отказа СССР в предоставлении РНБ были введены США в 1951 году, в том же году они денонсировали советско-американское торговое соглашение 1937 года. В 1974 году на СССР было распространено действие поправки Джексона-Вэника. По сути, поправка не изменила положения вещей: РНБ СССР как не предоставлялся с 1951 года, так не предоставлялся и после 1974 года, однако теперь основанием для проведения такой политики у США было не только противостояние с идеологическим соперником, но и борьба за права человека.



В отношении России мораторий на действие поправки был введен в июне 1992 года, а с сентября 1994 года Россия дважды в год признается не нарушающей изложенные в поправке критерии. Таким образом, Россия юридически все еще остается объектом применения поправки и получает РНБ на временной основе, а принципиальный для российской стороны вопрос получения РНБ в торговле с США на постоянной и безусловной основе пока не решен. В настоящий момент поправка Джексона-Вэника, с одной стороны, не имеет практического влияния на двусторонние отношения, но, с другой стороны, предоставление РНБ России на временной основе создает неопределенность и негативно воздействует на долгосрочные планы участников внешнеэкономической деятельности двух стран. Более того, такая ситуация противоречит статье 1 двустороннего Соглашения о торговых отношениях от 1990 года, предусматривающей взаимное предоставление РНБ без каких-либо условий.

Несмотря на неоднократные заявления руководителей исполнительной и законодательной властей США о необходимости выведения России из-под действия поправки и внесение соответствующих законопроектов на рассмотрение Конгресса США, серьезных подвижек в этом направлении так и не произошло. В то же время в последние годы из-под действия поправки были выведены Латвия, Литва, Эстония, Армения, Грузия, Киргизия, Украина, Китай и Вьетнам, что является подтверждением дискриминации России в этом вопросе. Очевидно, что данный вопрос имеет больше политический характер, чем экономический. Россия может быть выведена из-под действия поправки только решением Конгресса, члены которого неоднозначно относятся к такой перспективе.

Сторонники положительного решения этого вопроса считают, что поправка достигла цели и сыграла свою роль в обеспечении:

- свободы эмиграции из страны;
- соблюдении прав человека;
- достижении прогресса в области религиозных свобод и межэтнических отношений в России;
- демократизации общественной жизни.

Они отмечают, что с 1994 года российская политика полностью удовлетворяет требованиям поправки в отношении свободы эмиграции, а ее дальнейшее сохранение не соответствует духу новых отношений двух стран и болезненно воспринимается в России. По их мнению, отмена поправки будет способствовать улучшению инвестиционного климата и укреплению двусторонних экономических связей.

В то же время противники такого решения трактуют данную поправку, которая нацелена только на обеспечение свободы эмиграции, расширительно и увязывают ее отмену с другими вопросами, не имеющими никакого отношения к ней. В разное время отмена поправки увязывалась ими с вопросами: 1) соблюдения прав

человека; 2) обеспечения религиозных свобод; 3) проведения демократических реформ; 4) либерализации торговли; 5) санитарных и фитосанитарных правил; 6) нарушений в сфере прав владельцев интеллектуальной собственности. Кроме того, по мнению некоторых членов Конгресса, предоставление России РНБ на постоянной основе лишило бы США необходимого рычага влияния на процесс присоединения России к ВТО.

С учетом имеющихся разногласий в политической элите США по данному вопросу, представляется, что Конгресс США отменит действие поправки в отношении России только после присоединения России к ВТО. Он сделает это в интересах американского бизнеса, так как в случае непредоставления России РНБ на постоянной и безусловной основе США будут вынуждены отказаться от установления отношений с Россией в рамках ВТО, и, соответственно, американский бизнес не сможет воспользоваться либерализацией торгового режима России. Об этом говорит и исторический опыт: в отношении 12 из 13 стран, на которые распространялась поправка Джексона-Вэника и которые присоединились к ВТО в последние годы, действие поправки было отменено, а единственным исключением стала Молдова. Отмена действия поправки до присоединения России к ВТО означала бы широкий жест в отношении нашей страны, на который Конгресс вряд ли пойдет.

В США действуют экстерриториальные санкции в отношении ряда российских организаций, введенные в связи с нарушением ими соответствующего американского законодательства и обвинениями в сотрудничестве с Ираном, Сирией и Ливией, якобы способствующем распространению ОМУ и военных технологий. Санкции включают в себя различные меры: а) ограничения на поставки российским организациям товаров военного и двойного назначения из США; б) запрет на их участие в тендерах по госзакупкам в США; в) запрет на предоставление им финансовой помощи по линии государственных агентств. По мнению официальных лиц России, отечественные организации строго выполняют нормы международного права в сфере военно-технического сотрудничества с иностранными государствами, и это дает основание утверждать, что санкции являются проявлением недобросовестной конкуренции со стороны США и наказанием за сотрудничество с неудобными им странами.

В качестве позитивного сигнала со стороны администрации Б. Обамы можно воспринимать снятие в феврале-марте 2010 года санкций, которые вводились в разное время, начиная с 1999 года, с Балтийского государственного технического университета и ФГУП «Главкосмос»<sup>7</sup>.

В мае 2010 года то же самое было сделано и в отношении Российского химико-технологического университета им. Д.И. Менделеева, Московского авиационного института, ФГУП «Конструкторское бюро приборостроения», ФГУП «Рособоронэкспорт».

Данные решения воспринимается большинством американских экспертов как уступка США в торге с Россией по ужесточению международных санкций в отношении Ирана<sup>8</sup>. Хотя снятие санкций свидетельствует о готовности американцев проводить «перезагрузку» двусторонних отношений не только в политической, но и во внешнеэкономической сфере, переоценивать значение данного решения все же не стоит – побудительным мотивом у них все же было желание добиться усиления экономического давления на Иран.

По-прежнему актуальна проблема дискриминации России в вопросах экспортного контроля США, применяемого к поставкам товаров военного и двойного назначения. В 1949 году западными странами был создан Координационный комитет по многостороннему экспортному контролю, более известный как КОКОМ, занимавшийся координацией политики стран-участниц в сфере экспортного контроля с целью предотвращения попадания стратегических товаров и технологий в СССР и другие социалистические страны. Упразднение этого комитета в 1994 году не привели к изменениям правил экспортного контроля США в отношении России. Мало что в этом отношении дали и достигнутые в 1996 году Вассенарские договоренности, которые направлены на координацию политики в сфере экспортного контроля над поставками обычных вооружений и товаров и технологий двойного назначения в нестабильные регионы мира и участником которых является Россия.

Напрямую затрагивает российские интересы строгий контроль в США за экспортом высокотехнологичных товаров, в частности, быстродействующих компьютеров. Согласно американским правилам экспортного регулирования, все страны разбиты на несколько групп, применительно к каждой из которых установлен потолок производительности компьютеров, разрешенных к экспорту. В настоящее время Россия отнесена к 3-й группе стран, в которую входят около 50 стран, включая Афганистан, Албанию, Египет, Индию, Ирак, Китай, Ливан, Лаос, Монголию, все страны СНГ, и в отношении которой действуют строгие правила контроля. Из стран-участниц Вассенарских договоренностей в эту группу включены только Россия, Украина и Хорватия. Поставки в эту группу стран быстродействующих компьютеров, мощность которых превышает 0,75 терафлопс, подлежат лицензированию, при этом система экспортного контроля построена таким образом, что американскому поставщику практически невозможно получить лицензию.

Внешнеэкономическим интересам России в сферах военно-промышленного и топливно-энергетического комплексов наносится ущерб в результате действия американских односторонних экономических санкций. Среди стран, за сотрудничество с которыми США ввели или могут ввести экстерриториальные санкции в от-

ношении российских организаций, выделяется Иран, на который в 2009 году пришлось 0,9% российского экспорта. При этом ущерб может быть прямым, как в случае с вышеупомянутыми российскими организациями, или косвенным, когда российские бизнес-структуры при обработке своих сделок с вынуждены учитывать возможность применения санкций со стороны США. В 2010 году, например, из-за угрозы введения экстерриториальных санкций со стороны США российская нефтяная компания «Лукойл» прекратила поставки нефтепродуктов в Иран и вышла из проекта «Анаран»<sup>9</sup>.

Экономические санкции США в отношении третьих стран могут негативно влиять на совместные российско-американские проекты и препятствовать российскому экспорту продукции, в которой есть комплектующие американского производства. Так, действуют ограничения на поставку в Иран самолетов «Ту-204», которые оснащены авиадвигателями, разработанными совместно ОАО «Пермский моторный завод» и американской компанией «Pratt & Whitney»<sup>10</sup>.

Инициированные США международные санкции по линии СБ ООН также нередко наносят ущерб российским внешнеэкономическим интересам. Как правило, внешнеэкономические интересы России и США в странах, в отношении которых применяются международные санкции, не совпадают. США не имеют серьезных планов развития внешнеэкономических отношений с данными странами, в то же время некоторые из этих стран традиционно были или потенциально являются потребителями российской промышленной продукции. В этой связи встает задача отстаивания российских экономических интересов при разработке и применении международных санкций. Наличие у России права вето в СБ ООН объективно содействует выполнению данной задачи, так как инициаторы санкций, прежде всего США, вынуждены учитывать наши интересы и искать компромиссные решения по санкционным режимам.

В то же время отдельные американские санкции в отношении третьих стран невольно способствуют укреплению экономических позиций России в некоторых регионах мира, так как закрывают доступ на ряд рынков, многие из которых традиционно входили в сферу влияния СССР и России, сильным конкурентам в лице американских производителей. Они же ограничивают доступ европейским и японским производителям, которые из-за опасения применения экстерриториальных санкций со стороны США зачастую отказываются от внешнеэкономической деятельности в таких странах.

Внешнестрановые интересы России могут в определенной степени страдать в результате действия односторонних санкций США и инициированных ими международных санкций:

— во-первых, применение односторонних экономических санкций США в отношении России и угроза такого применения



- негативно сказываются на общем климате российско-американских отношений;
- во-вторых, практика использования США в отношении третьих стран односторонних санкций, выходящих за рамки действующих международных санкций по линии СБ ООН, подрывает авторитет ООН, которая, по мнению российской стороны, должна играть определяющую роль в поиске политико-дипломатического урегулирования той или иной ситуации и применении экономических санкций;
- в-третьих, участие России в разработке международных санкций против какой-либо страны может вести к ухудшению наших политических отношений с этой страной и снижению российского влияния в том или ином регионе в целом.

В то же время внешнеполитические интересы России и США в ряде сфер могут совпадать, как в случае с недопущением распространения ОМУ в мире, и тогда инициирование США международных санкций может соответствовать внешнеполитическим интересам России. Кроме того, ослабление политического взаимодействия между США и объектами односторонних и международных санкций может объективно содействовать укреплению политических позиций России в определенных странах и регионах, в том числе вследствие стремления объектов санкций использовать возможности России по влиянию на принятие международных санкций по линии СБ ООН.

**Эффективность экономических санкций США.** Оценка эффективности экономических санкций, как соотношения между достигнутым результатом и использованными ресурсами, носит во многом субъективный характер и поэтому является одним из наиболее дискуссионных вопросов<sup>11</sup>. Для оценки эффективности санкций необходимо исходить из целей, которые ставились при введении санкций, и достигнутых результатов. Однако, во-первых, цель введения санкций не всегда четко объявляется властями, ее формулирование может быть достаточно обтекаемым, в таком случае весьма трудно оценить, насколько полно она достигается. Во-вторых, тяжело понять, какую именно роль играют санкции в решении объекта санкций изменить свою политику, если такое происходит. Ведь санкции всегда выступают лишь как один из элементов давления на страну, наряду с дипломатическими акциями, угрозой военного вмешательства и т.д.<sup>12</sup>.

В докладе Главного бюджетно-контрольного управления США об эффективности санкций в отношении Ирана говорится, что американские односторонние санкции оказывают определенное влияние на эту страну, однако определить степень этого влияния представляется затруднительным. По мнению составителей доклада, американские ведомства не анализируют влияние санкций и не оценивают, насколько санкции

содействуют достижению внешнеполитических целей США. Дефицит этой важной информации препятствует администрации США и Конгрессу США вырабатывать эффективную стратегию давления на Иран<sup>13</sup>. Согласно исследованию Института международной экономики (Вашингтон), эффективной является только одна треть вводимых санкций, в связи с чем необходим детальный анализ последствий экономических санкций при решении об их введении<sup>14</sup>.

Теоретически свидетельством эффективности санкций может служить их снятие, так как оно означает достижение поставленных при введении санкций целей. Так, в отношении Сирии санкции должны быть сняты в случае, если она прекратит поддержку террористических организаций, вмешательство в политику Ливана и разработку ОМУ. В отношении Кубы санкции будут приостановлены в случае прихода к власти на Кубе переходного правительства, и отменены, когда к власти придет демократически избранное правительство.

Санкции в отношении некоторых стран действуют уже много лет, что может свидетельствовать о том, что цели, которые ставились при их введении, пока не достигнуты. Санкции в отношении Ирана, Северной Кореи, Кубы, Мьянмы и ряда других государств не смогли изменить поведение режимов, находящихся у власти в этих странах, они лишь ухудшили положение населения. Так, Иран, по мнению некоторых американских экспертов, несмотря на экономические санкции, политическое давление, угрозы военного вмешательства, продолжает реализовывать свою ядерную программу, будучи уверенным, что она станет важным фактором доминирования Ирана в регионе. Тегеран уверен в том, что Запад нехотя, но все же смирится с наличием ядерного оружия у страны, как это произошло в случае с Индией и Пакистаном<sup>15</sup>. Торговое эмбарго в отношении Кубы «не изменило курса или природы кубинского правительства. Оно не дало свободы ни одному кубинскому гражданину. На самом деле эмбарго сделало кубинское население еще беднее, при этом не сделало его более свободным, - пишет Д. Грисволд. - В то же время оно лишило американцев свободы передвижения и стоило американским фермерам и другим производителям десятки миллиардов долларов потенциального экспорта»<sup>16</sup>.

Эффективность санкций снижается и тем, что в американском законодательстве всегда находятся лазейки для того, чтобы их обойти. Так, полное торговое эмбарго, как правило, не распространяется на деятельность дочерних компаний американского бизнеса за рубежом, которые могут осуществлять поставки товаров в страны, в отношении которых действуют санкции. Исключением, пожалуй, является только Куба. Например, в разные годы, по оценкам Исследовательской службы Конгресса США, с Ираном осуществляли торговые операции дочерние компании флагманов американского бизнеса -

«Halliburton», «General Electric», «Coca Cola»<sup>17</sup>.

Продукция американских марок, произведенная вне США, широко представлена в Сирии, где продаются автомобили «General Motors» южнокорейского производства, а «Coca Cola» занимается производственной деятельностью в самой стране. Кроме того, поставки из США зачастую идут в объекты санкций через третьи страны, в отношении которых правила экспортного контроля США не столь строгие. Так, по оценкам Главного бюджетно-контрольного управления США, поставки товаров из США в Иран осуществляются через ОАЭ, Малайзию, Сингапур, Германию, Великобританию<sup>18</sup>.

Несмотря на применение жестких санкций в отношении «стран-изгоев», внешнеэкономические связи с рядом из них у США развиваются достаточно интенсивно. В 2009 году, по данным Министерства торговли США, объем торговли между США и «странами-изгоями» составил (экспорт и импорт соответственно, в млн. долл.):

- Иран – 282 и 67;
- Куба – 533 и 0;
- Судан – 79 и 10;
- Северная Корея – 1 и 0;
- Мьянма – 7 и 0;
- Сирия – 304 и 303.

Получается, что США, ставя задачу изолировать эти страны, сами зачастую способствуют ее невыполнению, в частности, делая в режиме санкций изъятия для некоторых товаров.

**Заключение.** В системе экономических санкций США априори заложен конфликт внешнеэкономических и внешнеполитических интересов страны. С учетом убытков, которые американский экспорт несет в результате действия санкций, можно говорить о том, что санкции препятствуют реализации внешнеэкономических интересов США. В то же время санкции определенным образом, хотя и не всегда эффективным, содействуют реализации внешнеполитических интересов США. Таким образом, возникает проблема принесения внешнеэкономических интересов в жертву внешнеполитическим. Каждая из администраций США решает данную проблему по-своему, сопоставляя экономические издержки и политические прибыли от введения санкций.

Приход к власти в США в январе 2009 года новой американской администрации во главе с президентом Б. Обамой повлек серьезные изменения в подходах к формированию и реализации внешней политики. Были внесены коррективы и в практику США по применению санкций. В частности, в отличие от Д. Буша-младшего, который делал ставку на ужесточение режима односторонних санкций в отношении «стран-изгоев» ради эффективности в ущерб эффективности, Б. Обама пытается уйти от прямолинейной политики экономического давления, которая не приносила результата, и использовать другие инструменты, в частности, дипломатический диалог.

Новая стратегия национальной безопасности США, опубликованная в мае 2010 года, предусматривает постепенный отход от односторонних действий во внешней политике страны в пользу более активного использования многостороннего сотрудничества подходов. Однако такая политика не всегда приносит моментальный успех. Если изначально Б. Обама призывал к диалогу с Ираном, то после провалившихся попыток его наладить президент США обратился вновь к политике односторонних и международных санкций. Пока неизвестно, чем закончатся попытки наладить диалог с Сирией, которая играет важную роль в ближневосточном урегулировании. В феврале 2010 года Б. Обама назначил нового американского посла в эту страну, что произошло спустя 5 лет после отзыва его предшественника Д. Бушем-младшим.

Несмотря на ряд противоречий в самой американской системе экономических санкций, они будут оставаться одним из ключевых инструментов внешнеэкономической и международной политики США. Ряд стран американцами по-прежнему воспринимается как серьезная угроза для национальной безопасности США, поэтому экономическое давление на них будет оставаться основным элементом внешнеполитического курса Вашингтона. С учетом низкой эффективности односторонних санкций все же представляется, что в ближайшие годы администрация США будет делать ставку на международные санкции, о чем свидетельствует активная деятельность страны в рамках СБ ООН, направленная на ужесточение санкций в отношении Ирана.

Роль и место экономических санкций во внешнеэкономической политике США во многом будут зависеть от соотношения внешнеэкономических и внешнеполитических интересов в системе приоритетов администрации США. В условиях борьбы с последствиями мирового финансового кризиса правящая элита США может сделать приоритетными внешнеэкономические интересы. Б. Обама в январе 2010 года объявил о Национальной экспортной инициативе, направленной на удвоение американского экспорта в течение ближайших пяти лет. Реализация инициативы, которая становится одним из ключевых элементов внешнеэкономической политики США, должна способствовать выполнению наиболее актуальной задачи, стоящей перед страной, – созданию новых рабочих мест. В этой связи администрация США уделяет особое внимание вопросу эффективности использования основных инструментов внешнеэкономической политики.

Одним из инструментов, чья эффективность нуждается в повышении, в том числе за счет усовершенствования механизма планирования и применения, являются экономические санкции. Их смягчение или даже снятие в отношении «стран-изгоев» вряд ли может сколько-нибудь серьезно содействовать росту американского экспорта. В то же время существенный резерв для его увеличения имеется

в реформировании американской системы экспортного контроля, которая давно устарела и не соответствует реалиям сегодняшнего дня. Реформа, которую администрация США считает одной из своих приоритетных задач во внешнеэкономической сфере, позволит американцам значительно нарастить экспорт высокотехнологичной продукции. Россия является одной из тех стран, которая заинтересована этом, так как строгий экспортный контроль на настоящем этапе создает препятствия для закупок отечественными организациями такой продукции в США, что, естественно, тормозит модернизацию российской экономики.

**Shakirov A.R. The Current State and Prospects of Economic Sanctions System in the USA.**

**Summary:** *In countering the effects of the global financial crisis, the U.S. President Barack Obama in January 2010 announced the National Export Initiative aiming for a doubling of the U.S. exports over the next five years. The implementation of the Initiative largely depends on the efficiency of the key tools of the U.S. trade policy. They include economic sanctions, which have become one of the principal elements of the U.S. policy towards a considerable number of countries over the past twenty years. In the article the author attempts to analyze the U.S. system of economic sanctions, in particular, provides their systemization, examines the U.S. experience in their use to achieve the foreign policy goals, evaluates their efficiency, studies their influence on the U.S.-Russia relations and on the foreign economic interests of Russia.*

**Ключевые слова**

внешнеэкономическая политика США, экономические санкции, торговое эмбарго, поправка Джексона-Вэника, экспортный контроль, российско-американские отношения.

**Keywords**

U.S. trade policy, economic sanctions, trade embargo, Jackson-Vanik amendment, export control, U.S.-Russia relations.

**Примечания**

1. Alexander K. Economic Sanctions: Law and Public Policy. – London: Palgrave Macmillan, 2009. – p.10.
2. Cody E. European Union imposes new economic sanctions against Iran. // The Washington Post. – 2010. – July 27.
3. Naím M. The Havana Obsession. // Newsweek. – 2009. – June 22.
4. Economic Sanctions Reconsidered / Hufbauer G. – Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007. – p.7.
5. Hufbauer G. and Oegg B. The Impact of Economic Sanctions on US Trade: Andrew Rose's Gravity Model. // International Economics Policy Briefs. – 2003. – April.
6. The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy / Mearsheimer J. and Walt S. – New York: Farrar, Straus and Giroux, 2007. – p.200.
7. Lynch C. Gains for Moscow in Iran Deal.// The Washington Post.–2010.– May 22.
8. Spiegel P. Washington Takes Russians off Blacklist, Citing Iran Shift. // Wall Street Journal. – 2010. – May 22.
9. Дмитриенко Д. Россия заявила о готовности поставлять нефтепродукты в Иран. // Ведомости. – 2010. – 14 июля.
10. Колобков С. Американские санкции приземлили Ту-204СМ. // РБК daily. – 2010. – 15 апреля.
11. U.S. Economic Sanctions: Their Impact on Trade, Jobs and Wages / Hufbauer G. – Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 1997.
12. Effectiveness of U.S. Economic Sanctions with Respect to Sudan (Report to Congress). Washington, DC: Department of Treasury, 2009. – p.7.
13. Iran. Sanctions: Impact in Furthering U.S. Objectives Is Unclear and Should Be Reviewed (Report GAO-08-58). – Washington, DC: Government Accountability Office, 2007. – p.3.
14. Economic Sanctions Reconsidered / Hufbauer G. – Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007. – p.158.
15. Economic Sanctions Reconsidered / Hufbauer G. – Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2007. – p.145.
16. Griswold D. The US embargo of Cuba is a Failure.// The Guardian. – 2009. – June 15.
17. Iran Sanctions (Report RS20871). – Washington, DC: Congressional Research Service, 2010. – p.15.
18. Iran sanctions: impact in furthering U.S. objectives is unclear and should be reviewed (Report GAO-08-58). – Washington, DC: Government Accountability Office, 2007. – p.10.