



Государственное регулирование экспорта вооружений в США

Р.И. Зименков

Доктор экономических наук, профессор (Институт США и Канады РАН)

Е.Н. Соколова

(Институт США и Канады РАН)

Американская администрация рассматривает торговлю оружием с зарубежными государствами в качестве важного инструмента обеспечения национальных интересов, вовлечения государств в сферу американского политического и экономического влияния и закрепления своего глобального доминирования. В реализации этой политики задействованы все основные федеральные органы власти, деятельность которых в сфере военно-технического сотрудничества (ВТС) должным образом скоординирована.

В директивах президента США цели военно-экспортной политики формулируются следующим образом: сохранять технологическое превосходство США над потенциальными противниками; помогать союзникам и дружественным государствам в отражении агрессии, содействовать региональной стабильности в зонах, имеющих важное значение для США, способствовать мирному разрешению конфликтов; предотвращать распространение оружия массового поражения (ОМП), ракетных средств его доставки, содействовать контролю над вооружениями, выполнению других международных обязательств в сфере военно-технического сотрудничества; поддерживать способность военно-промышленного комплекса отвечать потребностям страны в обороне и сохранять долгосрочное военное превосходство при минимальных расходах.¹

В ходе осуществления экспорта вооружения и военной техники (ВВТ) решаются различные задачи политического, военно-полити-

ческого и экономического характера. Так, с одной стороны, говорится о поддержании региональной стабильности, с другой - об оказании помощи предприятиям военно-промышленного комплекса. Обращает на себя внимание декларирование в качестве одной из основных целей сохранение технологического превосходства американских вооруженных сил. Характерно также, что официально США не приводят в качестве цели военно-экспортной политики получение коммерческой выгоды. Это, однако, не означает, что США не принимают во внимание соображения экономической выгоды от продажи оружия.

Если говорить о фактическом содержании политики в сфере ВТС, нельзя не заметить, что оно несколько отличается от официально декларируемых целей. В реальности американская администрация всячески поощряет военный экспорт, преследуя при этом вполне конкретные цели по закреплению позиций США на мировом рынке оружия, вытеснению с него конкурентов, сохранению достаточно стабильного источника получения валютных средств, повышению производственной загрузки и поддержанию требуемой занятости на предприятиях ВПК, укреплению политического влияния своей страны в различных регионах мира.

Для достижения целей ВТС с зарубежными странами, государственные органы США действуют по двум направлениям: всесторонняя поддержка национальных экспортеров оружия и военной техники и оказание давления на нынешних и потенциальных партнеров по во-



енно-техническому сотрудничеству с целью увеличения поставок вооружений; прямое противодействие политике отдельных стран-конкурентов на рынке оружия в различных регионах мира.²

Государственная поддержка национальных экспортеров оружия

В рамках содействия экспорту продукции национального ВПК как эффективному инструменту государственной внешней политики, Конгрессом США приняты законы, предусматривающие различные виды государственного финансирования продаж вооружений и военной техники за границу, в том числе и по программам помощи. Так, в США утверждается размер ежегодной помощи по самой крупной программе - "Военное финансирование иностранных государств", предоставляемой в форме даров (грантов). За 2001-2004 гг. ее размер увеличился с 3,5 до 4 млрд долл., т.е. на 34%. На 2006 г. администрация Буша запросила у Конгресса на эту программу 4,5 млрд долл.

Количество стран, получивших помощь по этой программе за последние шесть лет (2001-2006), возросло с 48 до 71. В наибольшей степени военная помощь была увеличена тем странам, которые поддержали США в военных операциях в Афганистане и Ираке. Среди них можно выделить Иорданию, Пакистан, Филиппины, Бахрейн. По сравнению с 2000 г. резко возросла помощь США союзникам США в Латинской Америке (в 34 раза), составив в 2003 г. 122 млн долл.

США также оказывают помощь иностранным государствам по программе "Фонд экономической поддержки", предоставляемой в виде грантов. Хотя в соответствии с законодательством США эта программа предназначена не для военных целей, она часто используется как средство, помогающее иностранным государствам высвободить финансовые ресурсы для осуществления военных программ и закупок ВВТ. Общий объем помощи по этой программе ежегодно составляет 2,0 - 2,5 млрд долл. Характерно, что ее основные получатели - Израиль, Египет, Турция и другие государства, которые традиционно входят в число крупнейших покупателей американского оружия.

Более того, США оказывают помощь иностранным государствам по программе "Международное военное обучение и подготовка" (ИМЕТ). В 2004 г. на ее осуществление было выделено 91 млн долл. для подготовки 11 тыс. военнослужащих из более чем 100 иностранных государств.

Кроме того, правительство США предоставляет помощь странам в борьбе с международным терроризмом, осуществляет ряд программ помощи на региональном уровне. Суммарная помощь по этим программам составляет десятки миллионов долларов.³

Наконец, на основании Закона о помощи иностранным государствам от 1961 г. Президент США может осуществлять поставки зарубежным клиентам так называемых излишков вооружений. Приоритетные получатели излишков вооружений - страны-члены НАТО и другие союзники США. Такие вооружения, предоставляемые Министерством обороны США, предоставляются по льготным ценам, в лизинг, в долг, либо вообще бесплатно. Поставляемое оружие не должно составлять конкуренцию продаваемым в эти страны новым вооружениям. Максимальная стоимость вооружений и военной техники, которая может быть предоставлена иностранному государству в течение финансового года, - 350 млн долл. (имеется в виду стоимость, по которой вооружения были приобретены Пентагоном). В 1990-е годы США ежегодно предоставляли своим союзникам излишков вооружений на сумму 1-1,5 млрд долл., главным образом по программе Министерства обороны. В настоящее время США поставляют излишков вооружений на сумму 350-450 млн долл. в год.⁴

В то же время администрация США запрещает американским фирмам продавать оружие и военную технику тем или иным "неудобным" для официального Вашингтона режимам (Иран, Сирия, Северная Корея, включая также государства, которые не подпадают под режим санкций Совета Безопасности ООН).

Однако, учитывая интересы предприятий собственного ВПК и уровень конкуренции со стороны других стран - производителей оружия, американское руководство корректирует свою позицию в отношении ограничений на продажу оружия в тот или иной регион. Так, в 1997 г. администрация Клинтона приняла решение об



отмене многолетнего эмбарго на поставки современных ВВТ (в частности, боевых самолетов) в благополучные в политическом отношении, с точки зрения США, страны Латинской Америки. Катализатором этого решения стали попытки западноевропейских и российских оборонных предприятий расширить масштабы и географию своего военно-технического сотрудничества с государствами региона.

После событий 11 сентября 2001 г. США ввели ряд новшеств в свою экспортную политику, в частности, сняли запреты на поставки оружия примерно с 10 иностранных государств в связи с оказанием ими поддержки США в борьбе с международным терроризмом. Так, после отмены санкций на поставки оружия в Индию в конце 2001 г. появились признаки того, что политика Индии в области закупок вооружений может измениться в направлении повышения роли США среди ее основных поставщиков. В начале 2002 г. администрация Буша одобрила продажу Индии авиадвигателей, передовой авионики, систем наведения, наземных датчиков и другой продукции военного назначения, в результате чего объем военно-технического сотрудничества двух стран в 2002 г. достиг 190 млн долл. Новая политика США позволяет также использовать ранее запрещенные к поставке отдельные виды военного оборудования, которое содержит американские компоненты, продаваемое Индии другими иностранными поставщиками, в частности Израилем.

В последние годы США активизировали свои попытки продажи ВВТ на емкий индийский рынок, с целью уменьшения растущего влияния Китая в регионе. Вопрос о поставках американских ВВТ обсуждали в июле 2005 г. Президент США Дж. Буш и Премьер-министр Индии М. Сингх. Госсекретарь Кондолиза Райс также заявила о намерении Вашингтона оказать содействие в продаже Индии новых видов вооружений, включая современные технологии. Уже предпринимаются попытки заключить с индийской стороной лизинговые сделки по самолетам F-16, C-130c и P3c Orion, зенитным ракетным системам "Пэтриот" PAC-3. Суммы предполагаемых соглашений могут достичь нескольких миллиардов долларов.⁵

Более того, в последние годы в обход ряда законодательных актов и в противовес отдельным заявлениям представителей испол-

нительной власти США увеличили поставки в страны-участницы вооруженных конфликтов, а также государства, нарушающие демократические свободы и права человека. Так, согласно докладу Института мировой политики (Нью-Йорк), в 2003 г. США поставили оружие 18 из 25 стран, вовлеченных в вооруженные конфликты, в частности, Анголе, Чаду, Эфиопии, Колумбии, Пакистану, на сумму около 1 млрд долл.⁶ В том же докладе сообщалось, что в 2003 г. в 20 из 25 развивающихся стран-покупателей американского оружия, у власти находились, по определению Государственного департамента, недемократические режимы или правительства, нарушающие права человека.

Одним из изменений, произошедших в последнее время в американском подходе к военному экспорту, является проведение новой маркетинговой стратегии в Европе, четко проявившейся в 2003 г. в ходе переговоров о продаже партии истребителей F-16 Чешской Республике. Агентство по сотрудничеству в области безопасности, а также Отдел по международным продажам Министерства обороны США потребовали от "Локхид-Мартин" и соответствующих служб вооруженных сил США предоставлять послепродажную сервисную поддержку и помощь в обучении не только по самолету F-16, но и по всем произведенным в США самолетам, ранее экспортированным ими, а теперь, возможно, предлагаемым к продаже и американскими конкурентами, которые могут не иметь возможностей по оказанию такого рода услуг.⁷

Необходимо также подчеркнуть, что стремление доминировать на мировом рынке вооружений приводит к тому, что США, используя свои огромные финансовые, производственные и управленческие возможности, применяют различные организационные формы экспорта ВВТ, включая прямые поставки, создание совместных предприятий, лицензионное производство военной техники за рубежом, международные торги, систему подрядов, а также продают ВВТ практически на любых условиях: в долг, по бартеру, в лизинг, производят замену старой техники на современную, заключают офсетные соглашения и т.д.

В условиях обостряющейся международной конкуренции за получение выгодных контрактов на поставки вооружений США нередко вынуждены прибегать к практике зак-



лючения компенсационных (офсетных) сделок. В общем виде офсетом может быть названо любое сотрудничество между покупателем и продавцом в области военного, промышленного и иного развития страны-покупателя, которое согласовывается, конкретизируется и реализуется по отдельным соглашениям (контрактам) в виде дополнительной части к основным контрактам на закупку, как правило, вооружений. Офсет же становится сопутствующим контрактом, который может предусматривать выполнение части заказа по закупаемому оборудованию местным производителем, передаче технологии импортеру на изготовление поставляемых видов вооружений, совместное лицензионное производство оружия и т.д. Следует отметить, что контракты, "обремененные" офсетными соглашениями, содержат, как правило, не выгодные для США положения.

Американские предприятия-заказчики вынуждены соглашаться на передачу выполнения части контракта производителям в других странах, причем приходится мириться с передачей своих новых производственных технологий или с передачей фирме-импортеру заказов на изготовление отдельных узлов и компонентов стоимостью в сотни миллионов долларов. Правительство США запретило офсетные сделки во всех отраслях промышленности, кроме оборонной, где они стали обычным делом, а их количество и объем операций на их основе постоянно растут.

По данным Министерства торговли США, за 1993-1998 гг. американские военно-промышленные фирмы подписали с иностранными государствами офсетных соглашений стоимостью 21 млрд долл. с целью заключения контрактов на продажу вооружений на сумму 38,5 млрд долл. Примером офсетной сделки может служить предложение корпорации "Боинг" поставить Республике Корея самолеты F-15K с компенсацией в размере 70%, включающей передачу новых технологий, которые позволят этой стране к 2015 г. начать производство своего собственного самолета. Кроме того, правительство США согласилось также продать Республике Корея ракеты для этого самолета.⁸

Важным средством экспортной политики США являются международные тендеры на закупку вооружений и военной техники - специфическая, но распространенная форма меж-

дународных торгов. Она применяется всегда, когда нужно обеспечить высокую эффективность расходования государственных средств особенно в случаях, если закупки осуществляются на крупные суммы, а также когда необходимо нейтрализовать возможные коррупционные явления в национальной системе государственных закупок.

На закупки ВВТ в рамках тендеров в США тратятся огромные средства. Ежегодно США выделяют свыше 4 млрд долл. на финансовое обеспечение проводимых в стране международных тендеров и в среднем ежегодно зарабатывают 1-1,5 млрд долл. за счет участия в международных торгах, проводимых другими странами.⁹

Наряду с оказанием финансового содействия США предоставляют своим экспортерам ВВТ организационную, информационную и политическую поддержку. Для успешной реализации экспортной политики все зарубежные представительства американских государственных ведомств, в частности, Министерства торговли США, обязаны собирать информацию о потенциальных потребностях той или иной страны в экспортных товарах США, включая продукцию военного назначения. Эти сведения американская компания - экспортер может получить через Национальный банк торговой информации Министерства торговли США.

Администрация Клинтона, которая в предвыборных баталиях обещала прекратить бесконтрольную передачу оружия, в феврале 1995 г. выпустила директиву, в соответствии с которой обязала свои посольства за рубежом оказывать всемерное содействие американским компаниям, участвующим в международных тендерах на поставку оружия; оказывать политическую поддержку на самом высоком государственном уровне заключению и выполнению контрактов, имеющих для США особое значение.

Представители Пентагона за рубежом не только координируют военно-техническое сотрудничество с соответствующим государством, но и в случае необходимости обеспечивают информационную поддержку заинтересованным американским компаниям - экспортерам ВВТ. Данная поддержка включает в себя: предоставление информации о параметрах во-



енного бюджета страны, с которой торгуют американские фирмы; о механизме ее оборонных закупок; потребностях страны в различных видах вооружений и конкретных планах руководства вооруженных сил этой страны по их приобретению.

В октябре 2001 г. управление по вопросам помощи в целях безопасности Министерства обороны США, которое осуществляет межгосударственные поставки ВВТ, объявило о целом ряде изменений в своей политике, направленных на ускорение процесса заключения контрактов со странами-союзниками США в борьбе против международного терроризма.

Пентагон также изменил практику, по которой вплоть до середины 90-х годов не рекомендовалось посылать военную технику и персонал на зарубежные авиационные выставки. В настоящее время это же управление координирует участие американских фирм-производителей ВВТ в зарубежных выставках-ярмарках. Через него же Пентагон предоставляет имеющиеся в его распоряжении образцы производимых американскими фирмами спецтехники для демонстрации за рубежом.

Противодействие политике стран-конкурентов на рынке вооружений

При проведении военно-технического сотрудничества США довольно часто прибегают к политическому давлению на иностранные государства. Ранее такое воздействие оказывалось преимущественно на союзников и зависимые в экономическом отношении государства. После окончания "холодной войны" США все шире используют в этих целях рычаги международно-правового и торгово-экономического характера, причем в применении к большому числу государств, и, в частности, к развивающимся и постсоциалистическим.¹⁰

Среди методов и средств такого воздействия можно выделить следующие: обещания изменить американскую позицию по проблеме прав человека (актуально для стран Африки, Индонезии, Камбоджи); выработка формулы, облегчающей погашение внешней задолженности, сотрудничество с кредиторами в целях уменьшения внешнего долга (для

стран Африки); предоставление финансовой помощи на проведение той или иной экономической программы (и тем самым более тесная привязка страны к США); введение при необходимости полного экономического эмбарго против той или иной страны (как это было, например, сделано в 1997 г. против Судана); продвижение в Конгрессе США и на встречах "Большой восьмерки" инициативы, предусматривающей снижение таможенных тарифов для стран, склонных, по мнению американцев, к реформам (например, среди африканских государств); создание привилегий в сфере двусторонних отношений (страны Балтии, Центральной и Восточной Европы, Латинской Америки); прямое лоббирование на уровне высших руководителей государства, содействие в организации проамериканского лобби в стране (отмечалось в Бразилии, на Кипре, в Сирии).

В отдельных случаях США, преследуя свои военно-стратегические цели, оказывали воздействие на партнеров и союзников. Так, на протяжении первой половины текущего десятилетия США вынуждали Израиль отказаться от продажи Китаю различных видов высокотехнологичного оружия, препятствовали израильским поставкам зенитно-ракетного комплекса "Эрроу" Индии, вынудили Израиль отказаться от контракта с Венесуэлой на модернизацию истребителей F-16.¹¹ Совместно с Турцией в 2003 г. они оказали давление на Кипр в отношении закупок и размещения на острове средств ПВО российского производства. В 2004 г. США оказали давление на Саудовскую Аравию, намеревавшуюся закупить оружие во Франции. Под давлением США Европейский Союз (25 стран) в апреле 2005 г. отложил на неопределенный срок свои планы снять эмбарго на поставки новейших вооружений в Китай. В 2006 г. США оказали давление на Бразилию и Испанию с целью помешать этим странам поставить военные самолеты Венесуэле.

Наибольшее давление среди иностранных государств США пытаются оказывать на Россию, своего основного конкурента на мировом рынке вооружений. Стремление США не допустить восстановления и укрепления российского ВПК и позиций РФ на мировом рынке вооружений, поиск рычагов давления как на саму Россию, так и ее партнеров в сфере ВТС, имеют вполне конкретные основания в нынешнем военно-политическом курсе США. Не сек-



рет, что Россия относится к той немногочисленной группе государств, которые проводят независимую от США политику на международной арене, противодействуют притязаниям Вашингтона на установление однополярного мира и доминирование в самых различных сферах международных отношений.

Можно перечислить основные направления, по которым США противодействуют деятельности российских экспортеров на мировом рынке ВВТ. США активно прибегают к использованию таких форм конкурентной борьбы, как периодически инспирируемые пропагандистские кампании в целях дискредитации российских вооружений и политики России в сфере ВТС. США жестко увязывают предоставление кредитов и финансовой помощи странам "третьего мира" с их обязательством отдавать предпочтение американским вооружениям, а не российским. США работают над созданием предпосылок для постепенного подрыва военно-технического сотрудничества России со странами СНГ, активно выходят на рынок вооружений тех стран ЦВЕ, где Россия сохраняет свое присутствие или где у России имеются соответствующие военно-политические интересы.¹² Используется в интересах США и деятельность международных валютно-финансовых и кредитных организаций. Так, угроза отказа в финансовой помощи по линии МВФ и МБРР в случае развития военно-технических связей с Россией отмечалась в отношении Болгарии, Словакии, Румынии, Бангладеш, Индонезии, Республики Кореи. На правительство России нередко оказывается прямое политическое давление с целью не допустить развития военно-технического сотрудничества со странами, проводящими независимую политику, в частности с Ираном, Сирией, Венесуэлой.¹³

Наряду с действиями по вытеснению России с региональных рынков оружия, оказанию давления на ее партнеров по военно-техническому сотрудничеству, США стремятся извлечь максимальную выгоду из военно-экономических связей непосредственно с Россией. Однако они развивают с Россией лишь такие формы ВТС, которые способствуют при минимальных затратах получению продукции и технологий, разработка которых в США потребовала бы значительных финансовых ре-

сурсов, либо времени. В то же время инвестиции со стороны американских компаний на разработку принципиально новых видов оружия и развитие производства конкурентоспособной российской военной продукции государственными ведомствами США не только не поощряются, но фактически запрещены. Фирмы и корпорации США действуют в рамках определенного администрацией США курса на недопущение возрождения военно-промышленного потенциала РФ.

Весь арсенал средств политики США в области экспорта вооружений направлен на расширение поставок ВВТ за рубеж, на укрепление американских позиций на мировом рынке вооружений.

Политика экспортного контроля США за передачей военных товаров и технологий

США, активно проводя политику стимулирования экспорта ВВТ, в то же время привержены целям сохранения контроля за международной передачей оружия и военных технологий, так как последние, по их мнению, могут способствовать увеличению военных потенциалов других стран. Контроль за передачей технологий используется также в качестве важного средства предотвращения распространения товаров и технологий двойного назначения, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, а также ракетных средств его доставки.

Необходимо подчеркнуть, что правовое регулирование торговли оружием в США осуществляется на базе международных соглашений и национальных механизмов контроля за передачей ВВТ.

К международным механизмам, регулирующим и регламентирующим продажу вооружений, относятся целый ряд соглашений и договоренностей. Однако, исходя из целей нашего исследования, мы рассмотрим только те международные институты, которые регламентируют торговлю обычными вооружениями. Среди них необходимо сказать, в первую очередь, о Регистре ООН по обычным вооружениям и Вассенарским договоренностям (по обычным вооружениям и товарам и технологиям двойного назначения).



Регистр обычных вооружений ООН был создан в 1992 г. с целью транспарантности экспорта оружия, как средство предотвращения "чрезмерного и дестабилизирующего накопления вооружений в мире". Режим регистра подразумевает ежегодное добровольное предоставление государствами-экспортерами и импортерами ВВТ информации о торговле оружием по следующим категориям: боевые танки, боевые бронированные машины, артиллерийские системы большого калибра, боевые самолеты и вертолеты, ракеты и ракетные системы. Данные регистра позволяют прогнозировать военно-политические ситуации в различных регионах мира. США предоставляют информацию для регистра с 1992 г. Несмотря на то, что число стран-участниц регистра в различных регионах из года в год меняется, общее число его участников выросло, достигнув в 2005 г. более 120. По данным Государственного департамента США, регистр ведет учет 95% ежегодного объема мировой торговли вооружениями.¹⁴

Глобальную систему контроля за распространением обычных вооружений и технологий двойного назначения предусматривают Вассенарские договоренности (ВД), подписанные в 1996 г. и насчитывающие 40 государств-участников. Они заменили на более универсальной основе (с включением ряда стран бывшего СССР и Восточной и Центральной Европы) механизм КОКОМ. В основе их действия лежат контрольные списки товаров и технологий, служащие для стран-членов ориентирами при принятии национальных решений по экспортному контролю. Списки носят технический характер и не содержат перечней запретных стран-регионов (это прерогатива ООН). Вассенарские договоренности предусматривают добровольный обмен информацией между странами-участницами в отношении поставок или отказа в поставках в третьи страны товаров и технологий двойного назначения, указанных в прилагаемых к договоренностям списках. Осуществляется также обмен аналитической информацией о военно-промышленных программах отдельных стран и конъюнктуре рынка вооружений.

Одним из важнейших направлений работы ВД является подготовка региональных оценок в конкретных регионах и на их базе - глобальные оценки военно-политической ситу-

ации с точки зрения главной задачи этих договоренностей - предотвращения возникновения дестабилизирующих накоплений обычных вооружений. США являются инициаторами создания Вассенарских договоренностей и участвуют в их работе.¹⁵

Однако основную роль в США в рассматриваемом вопросе принадлежит **национальным механизмам регулирования торговли вооружениями**, которые во многом обеспечивают осуществление международных. К национальным механизмам регулирования торговли ВВТ, прежде всего, относится система экспортного контроля.

США обладают наиболее развитой в мире военной промышленностью и являются главным центром НИОКР в области военных технологий. В этой связи они располагают и наиболее широкой номенклатурой и количеством товаров, услуг и наибольшим объемом информации, подлежащими контролю и защите. Однако система экспортного контроля в США весьма сложна и консервативна. Национальное законодательство США в области экспортного контроля требует от исполнительной власти учитывать соображения внешней политики, интересы национальной и экономической безопасности при принятии решений о лицензировании. Исполнительная власть обязана предоставлять законодательной власти регулярные и детальные отчеты об исполнении требований, установленных национальными законодательными актами.

Сложная и всеобъемлющая система экспортного контроля США подвергается критике со стороны американских компаний, считающих ее излишне жесткой, сложной для понимания и слишком дорогостоящей в выполнении. Практические результаты усилий по реформированию политики в сфере экспортного контроля - весьма ограничены. Давление со стороны оборонной промышленности США в пользу смягчения ограничений на передачу технологий усиливается, так как либерализация этого процесса существенно повышает шансы американские компаний в борьбе за выгодные контракты на сегодняшнем рынке ВВТ. Многие представители деловых кругов и научной общественности выступают за необходимость реформы для приведения в соответствие интересов свободной торговли с целями государственного экспортного контроля.¹⁶

***Механизм и основные направления политики экспортного контроля***

В настоящее время в США действуют три основные программы экспортного контроля, касающиеся вывоза ядерных материалов и технологий, обычных вооружений и военных услуг, а также гражданских товаров и технологий двойного назначения. Для их реализации используется лицензирование экспорта. Причем лицензии выдаются с учетом утвержденного списка контролируемых по соображениям национальной безопасности товаров и технологий, а также дифференциации стран по степени жесткости применяемых к ним мер контроля. В соответствии с законодательством США контролируется также экспорт и реэкспорт американских товаров и технологий (или иностранных товаров и технологий содержащих американские компоненты), осуществляемых в третьи страны.¹⁷

В составлении списка военных товаров и технологий, подлежащих экспортному контролю, принимают участие различные министерства и ведомства, однако наиболее важную роль играет Министерство обороны. Оно не только выполняет основную часть работы по составлению списка контролируемых вооружений и критических военных технологий (the Munition List, MCTL), но и разрабатывает критерии отбора, согласно которым дела рассматриваются в Государственном департаменте и в Министерстве торговли. МО также формулирует и специальные критерии, на основе которых выделяются дела/случаи, не требующие рассмотрения в самом Министерстве обороны. Министерства энергетики и финансов, имеющие более узкие сферы интересов в политике экспортного контроля, разрабатывают критерии, по которым выделяются случаи, требующие рассмотрения дел в этих министерствах. Агентство по контролю за вооружениями и разоружению (АСДА) также имеет свои критерии для определения случаев, представляющих для него интерес (критерии предоставляются как в Госдепартамент, так и Министерство торговли). Участие Министерства обороны и АСДА требуется при рассмотрении заявок на все поставки вооружений по списку the Munitions List, для которых необходимо одобрение Конгресса, а такое согласие требуется на все зарубежные поставки военного ВВТ, стоимость которого превышает 14 млн долл.

Экспортный контроль за передачей военных товаров и технологий, реализуемый в рамках международного сотрудничества, включает ряд основных положений. В случае, когда произведенные в США товары, специально созданные, разработанные или модифицированные для применения в военных целях, передаются иностранным партнерам, экспортный контроль осуществляется в соответствии с Законом о контроле над экспортом вооружений 1976 г. и принятой в его исполнение Инструкцией по международной торговле оружием (ITAR - International Traffic in Arms Regulations). Товары двойного назначения (т.е. специально не созданные или разработанные для военных целей, но которые могут быть использованы в военных программах), подлежат контролю в соответствии с принятой в 1979 г. Инструкцией по контролю за экспортом (EAR - Export Administration Regulations).

Передача конфиденциальной, секретной информации зарубежным партнерам регулируется в США двумя президентскими директивами, определяющими целесообразность и правомерность передачи зарубежным партнерам технологий и информации, подлежащих контролю. При этом выводы относительно принимаемых решений должны учитывать два момента. Во-первых, соответствует ли интересам США (военным, экономическим и политическим) предоставление зарубежному партнеру доступа к экспортируемому из США товару? Во-вторых, может ли зарубежный партнер обеспечить защиту экспортируемого товара и гарантировать, что он не будет использоваться в неразрешенных целях или реэкспортироваться без ведома США? При оценке партнера, до выдачи разрешения на реэкспорт, администрация США применяет те же стандарты защиты своих интересов, которыми она руководствуется при рассмотрении возможности аналогичного экспорта из США.

Получатели товаров, технологий и конфиденциальной информации, подлежащих экспортному контролю, должны дать обязательство использовать их только в целях, согласованных с американскими властями, не передавать их третьей стороне без их согласия и обеспечивать степень защиты информации в соответствии с требованиями американского законодательства.



США жестко контролируют выполнение этих положений о конечном пользователе, выделяя на эти цели значительные средства, которые расходуются на сбор информации национальными техническими средствами, а также проведение посещений и инспекций. В случае, если иностранная компания (умышленно или неумышленно) оказывается неспособной выполнить свои обязательства, она может быть подвергнута целому ряду санкций. Например, на определенный период она может быть лишена возможности покупать в США товары, подпадающие под экспортный контроль, или участвовать в конкурсе на получение контрактов от правительства США. Для компаний, которые зависят от американских технологий, эти санкции являются действенным, сдерживающим средством.

США применяют ограничения на передачу технологии и в других случаях. Так, если международная программа (например, программа по производству вооружений между странами Западной Европы и США) предполагает передачу технологий партнеру США, то информационная безопасность такой технологии должна быть гарантирована в соответствии с Национальным руководством по промышленной безопасности (NISPOМ). Эти требования распространяются также на филиалы иностранных корпораций, расположенные на территории США. Для выполнения правил NISPOМ может даже возникнуть необходимость изменить структуру управления таких филиалов. Работа с конфиденциальной информацией может потребовать, чтобы сотрудники этих компаний являлись гражданами США, а также делает необходимым создание определенного информационного "водораздела" на обмен данными между иностранной материнской компанией и ее филиалами в США, включая внесение требуемых изменений и процедур передачи информации по глобальным компьютерным сетям.

Использование экспортного контроля при международной передаче оружия, технологий и информации требует согласованного взаимодействия различных правительственных организаций США. Так, Государственный департамент отвечает за выполнение требований ИТАР, при этом часто проводит консультации с министерствами обороны и торговли, а также другими ведомствами, такими, как Министерство энергетики и Министерство юстиции. Министерство торговли отвечает за со-

блюдение положений EAR, часто согласовывая свои действия с Министерством обороны и Госдепартаментом. Канцелярия министра обороны отвечает за применение мер по обеспечению сохранности секретной информации.

Наряду с осуществлением жесткого контроля в отношении экспорта американских вооружений и технологий США проводят политику, направленную на ограничение приобретения иностранных технологий. Конгресс США играет центральную роль в сфере закупок вооружений, осуществляя строгий контроль за расходованием бюджетных средств, а также за распределением ежегодных ассигнований по военному бюджету. Требования национальной системы обеспечения военных поставок, известные, как призыв "покупай американское", ограничивают закупки иностранных технологий с целью сократить зависимость США от них и в максимально возможной степени контролировать объемы таких поставок.

Для иностранных компаний существует несколько путей доступа на американский рынок: производство военной продукции в США через свои филиалы, создание совместных предприятий с американскими фирмами, осуществление поставок товаров и услуг американским корпорациям, которые, в свою очередь, заключают контракты с Министерством обороны США.¹⁸ Однако для успеха такой политики необходимо получить соответствующую техническую информацию от правительства США и технологии от американской компании-партнера, а это также подпадает под вышеуказанную систему контроля. Барьеры, созданные США на пути приобретения иностранных технологий, уменьшают возможности участия иностранных компаний в совместном производстве и субподрядах с партнерами в США. Эти правила применяются даже в тех случаях, когда корпорации США сами иницируют такое партнерство. Так, американские компании приобретают европейские компании-производители технологий, которыми США не располагают, например технологиями строительства дизельных подводных лодок.

Политика США по ограничению приобретения иностранных технологий вызывает критику не только со стороны иностранных правительств и компаний, но и со стороны Министерства обороны США, многих американских корпораций и даже членов американского Конгресса. Выступления против подобной по-



литики объясняются рядом причин. Во-первых, США не производят всю номенклатуру технологий и продукции, необходимых для удовлетворения потребностей национальных вооруженных сил, отвечающих одновременно критерию "стоимость - эффективность" и создаваемых на базе современных инновационных технологий. Во-вторых, ограничительные меры затрудняют или даже приводят к срыву выполнение международных совместных проектов. В-третьих, реакция в других странах, и в частности в Европе, и ответные торговые санкции могут ударить по интересам американских компаний в области обороны и в других не связанных с ней областях.

В докладе Европейской комиссии по вопросу об американских торговых и инвестиционных ограничениях от 2003 г. выражаются многочисленные озабоченности в отношении американской системы предпочтения национальных военных закупок. С учетом мнений многих правительств и компаний Европы комиссия рассматривает такие ограничения в качестве торговых барьеров, которые не приветствуются и даже являются нарушением международных торговых соглашений.

В целях преодоления возможных разногласий по этой проблеме правительства США и стран-союзников, в первую очередь стран Европы, рассмотрели ряд аспектов реформирования существующей системы экспортного контроля в целях гармонизации усилий по расширению степени охвата, ускорению действия и повышению ее эффективности. Определенная последовательность в этом вопросе была характерна для администрации Клинтона, которая во второй половине 1990-х гг. выдвинула несколько инициатив, направленных на повышение гибкости в американо-европейских отношениях. Министерство обороны США, например, провело переговоры с рядом стран, для того чтобы прийти к соглашению по "Декларациям принципов", в которых были отражены вопросы обеспечения координации НИОКР, бесперебойности военных поставок, режима секретности, сотрудничества в разведке и взаимного доступа на рынки. Подобные декларации были подписаны США с Великобританией и Австралией, а со Швецией, Нидерландами, Германией, Францией и другими странами находились в стадии согласования.

Помимо этого, Министерство обороны США расширило границы действий европейских оборонных компаний на американском рынке, одобрив в первую очередь создание в 2000 г. филиалов английской компании "Роллс-Ройс" в США, а также утвердило большой размер европейских прямых инвестиций, следствием чего стало приобретение некоторых подразделений "Локхид-Мартин" английской компанией "BAE Systems"¹⁹. В числе других компаний Европы, которые скупали филиалы военно-промышленных компаний США, были английские "Smiths Group" и "Qinetiq".

В отдельных случаях США шли на предоставление своим союзникам современных технологий и новейшего вооружения. Так, компания "Локхид-Мартин" оказывала помощь в разработке перспективного японского истребителя F-2 с использованием апробированных технологий создания новых истребителей ВВС США F-22 и F-35. Компания также выполняла японские заказы по производству корабельной системы боевого управления ракетами "Иджис" и ее установки на корабли ВМС Японии.

Администрация Клинтона также объявила в мае 2000 г. об Инициативе по безопасности в области торговли оборонной продукцией (Defence Trade Security Initiative - DTSI), принятие которой сулило более гибкий подход в выдаче лицензий на использование оборонных технологий. Инициатива содержала 17 предложений, направленных на повышение эффективности системы экспортного контроля, стимулирование к взаимозаменяемости и стандартизации ВВТ между союзниками по НАТО, с тем чтобы способствовать деятельности трансатлантических совместных предприятий и повысить общие стандарты по защите технологий. В 2001 г. инициатива была распространена на Швецию, не входящую в НАТО.

Один из ключевых пунктов инициативы подразумевал исключение из списка ИТАР торговли незасекреченными военными технологиями между США и странами, принявшими на себя более строгие обязательства по контролю над экспортом оружия в третьи страны. Например, такие исключения были сделаны для Канады еще в 1940 г., в соответствии с этим нововведением канадский филиал американской корпорации мог свободно перемещать товары и технологии внутри корпорации и меж-



ду дочерними и материнской компаниями, способствуя, таким образом, трансграничной интеграции военно-промышленных компаний. Тесное сотрудничество и координация деятельности разведывательных и таможенных служб этих двух стран сделали возможным заключение и реализацию данного соглашения.

Исключения из списка ИТАР могли быть распространены на государства, имеющие аналогичные с США, совпадающие, либо близкие подходы к политике экспортного контроля, обеспечению промышленной безопасности, разведывательной и правоохранительной деятельности и предоставляющими взаимовыгодный доступ к своим рынкам технологий. Подобные исключения должны были распространяться только на экспорт несекретной, но подлежащей контролю информации, и зависеть от достижения соответствующих международных соглашений о конечном использовании и реэкспорте продукции, услуг и технической информации военного назначения и от строгого соблюдения основных положений и принципов экспортного контроля.²⁰

Администрация Клинтона инициировала переговоры с Австралией, Японией и Великобританией относительно распространения на эти страны практики применения исключений из списка ИТАР. В принципе обсуждение этих вопросов началось и с другими европейскими союзниками. Министры обороны Австралии и Великобритании подписали в 2000 г. заявление о принципах расширенного союзничества с США, позже в 2003 г. к ним присоединилась Швеция. В этих заявлениях сформулированы необходимые меры по обеспечению гарантий для обеих сторон в сфере безопасности поставок, а также выработки и применения экспортных процедур для стимулирования сотрудничества и соблюдения существующих требований экспортного контроля обеими сторонами. Частично эти обязательства подтолкнули Великобританию к коренному пересмотру экспортного законодательства в 2002-2003 гг., в частности, в целях усиления контроля за скрытой передачей технологий и посредническими операциями с поставками вооружений.

В числе других результатов провозглашенной инициативы явилось и то, что участники трансатлантической программы создания тактического истребителя F-35 (в проект вов-

лечены Великобритания, Италия, Нидерланды, а также другие европейские страны и Израиль) получили лицензию, освобождающую их от необходимости индивидуально лицензировать большинство производственных технологий.

Хотя изменения в американской политике были сфокусированы на двусторонних отношениях и не касались многосторонних институтов в Европе, они способствовали значительному прогрессу по обе стороны Атлантического океана в укреплении партнерства и наращиванию инвестиционных возможностей на рынках друг друга. Помимо уже упомянутой выше компании "BAE Systems", следует отметить подписание европейским консорциумом "ЕАДС" и американской компанией "Нортроп-Грумман" соглашения о стратегическом партнерстве, в рамках которого, помимо прочего, разрабатывается система авиационной разведки и наблюдения для НАТО и ведется сотрудничество с Германией по созданию беспилотного летательного аппарата (EuroHawk). Американская компания "Рейтион" и французская компания "Тейлс" сформировали совместное предприятие, разрабатывающее системы управления силами ПВО, среди которых следует отметить натовскую систему воздушно-го командования и управления ACCS (Air Command and Control System).

Новые явления в подходе администрации США к регулированию торговли ВВТ

С приходом к власти президента Дж. Буша инициативы по формулированию более открытых и гибких американско-европейских отношений были в значительной степени свернуты. Новая администрация неохотно вела переговоры с Великобританией относительно исключений из списка ИТАР. Хотя подобные соглашения с Великобританией и Австралией были заключены в 2003 г., ратификация их в Конгрессе США была заблокирована. Сопротивление принятию соглашений аргументировалось, главным образом тем, что исключения из списка ИТАР ослабят контроль за экспортом, в то время как угроза терроризма требует введения более жесткой системы контроля. Таким образом, еще раз была продемонстрирована важная роль Конгресса в этих вопросах.



Декларации в отношении гармонизации двусторонних усилий по реформированию существующей системы экспортного контроля были согласованы с Италией, Швецией, Испанией, Нидерландами, Норвегией, Германией и Австралией, но не были реализованы. Не были начаты и новые переговоры по обсуждению исключений из списка ITAR.

Министерство обороны США стало гораздо жестче относиться к вопросам выдачи лицензий на передачу технологий. Новая администрация решила, что инициативы У. Клинтона не следует выполнять до тех пор, пока не будет полностью переработан правовой режим торговли вооружениями. Однако основательное обсуждение этих вопросов не начиналось до 2002 г. и поэтому не завершилось к намеченному сроку - весне 2003 г.²¹

Жесткий подход США к этим вопросам определяется руководящими принципами, лежащими в основе американской системы контроля за передачей технологий: США стремятся не потерять или не ослабить контроль за экспортом военных технологий и добиться этого, опираясь на свою политическую и экономическую мощь и достижения технического прогресса. Тем самым, исключения из ITAR могут применяться лишь при условии обеспечения гарантии того, что товары и информация, экспортируемые из США, не останутся у нежелательных конечных пользователей или не будут использованы в незаконных целях. При этом также учитывается влияние на конкурентные преимущества США. Консерватизм США в вопросах торговли ВВТ и технологиями связан также и с тем, что другие страны-экспортеры военной техники и технологий, как правило, не имеют строгой системы экспортного контроля. У многих европейских стран отсутствует юридическая база для контроля за передачей многих видов технологий, несмотря на то что в Европейском Союзе принято законодательство, которое регулирует экспорт технологий двойного назначения. Хотя отдельные страны-члены ЕС пытаются ответственно подходить к контролю над экспортом вооружений и технологий, тем не менее, многие государства ЕС не имеют законов по контролю, требующих лицензирования передачи технологий или их предполагаемого экспорта.

Этим во многом объясняются опасения США относительно европейской политики в области экспортного контроля. Например, в

июне 2000 г. между шестью основными производителями вооружений в ЕС было заключено рамочное соглашение по стимулированию сотрудничества в производстве вооружений. Естественно, что этот шаг европейских государств вызвал озабоченность правительства США в связи с тем, что компоненты для совместного производства военного оборудования могут свободно перемещаться между странами-участницами.²² Поэтому в 2004 г. США провели переговоры со странами ЕС с целью обсуждения последствий конечного использования создаваемой продукции военного назначения странами-членами рамочного соглашения.

Следует, однако, отметить, что огромный размер дефицита торгового баланса, усиливающаяся критика со стороны представителей американского ВПК и европейских государств вынуждают администрацию Буша предпринять некоторые шаги в сторону либерализации политики экспортного контроля. В октябре 2002 г. Президент США издал директиву, в соответствии с которой уполномочил Совет национальной безопасности в течение шести месяцев пересмотреть основные положения, касающиеся лицензирования торговли ВВТ, политики передачи технологии и поддержания военной промышленности. По свидетельству Белого дома, одна из целей этого пересмотра заключается в том, чтобы "сохранить технологическое и военное преимущество США над потенциальными противниками и способствовать усилиям друзей и союзников повысить их возможности в области обороны". Предполагаемая модификация списков военных товаров и критических военных технологий, подлежащих контролю, по мнению политических обозревателей, основывается скорее на экономических интересах, нежели на требованиях национальной безопасности.²³ Оно позволит США увеличить объемы продаж военной техники и технологий, избегая сложных процедур лицензирования.

Результатом этого нововведения является, в частности, решение правительства США отказаться от ранее действовавшего запрета на продажу наиболее современных видов беспилотных летательных аппаратов (БЛА), таких, как "Global Hawk" и "Predator", в пользу принятия решений в каждом конкретном случае экспорта таких систем, если поставки производятся в страны НАТО, Авст-



ралию и Японию. Австралия и Германия уже выразили интерес к приобретению этих БЛА.

В последние годы США изменили также свое отношение к деятельности иностранных компаний на американском рынке. Администрация Буша стала не так жестко относиться к расширению деятельности европейских военно-промышленных компаний на территории США. Так, в 2004 г. английская компания "BAE Systems" приобрела в США четыре компании на общую сумму 723,7 млн долл., а в 2005 г. - компанию "Юнайтед Дефенс" за 4,19 млрд долл. В результате "BAE Systems" вошла в число 7 ведущих поставщиков вооружений и военной техники для Министерства обороны США. Значительные приобретения в США сделала также английская группа "Smiths Group", которая в 2004 г. скупила в США пять военно-промышленных компаний на общую сумму 413,5 млн долл., и английская компания "Qinetiq Group", созданная на базе научно-исследовательских лабораторий МО Великобритании, в том же году приобрела две американские компании на общую сумму 293 млн долл.

На американском рынке вооружений стали активно действовать и другие иностранные компании. В первую очередь это касается Европейской авиакосмической и военно-промышленной компании "EADC" и итальянской авиакосмической и военно-промышленной группы "Finmeccanica". Обе эти компании работают над расширением продаж на американском рынке за счет открытия в этой стране предприятий-филиалов по производству вертолетов, авионики и оборудования связи.²⁴ Кроме того, в 2003 г. Австралия и Япония согласились сотрудничать с США в разработке систем противоракетной обороны.²⁵

Нынешняя администрация США также ослабила, правда в отдельных случаях, экспортный контроль при передаче технологии своим союзникам, хотя и обусловила их рядом оговорок.

Так, если администрация Клинтона требовала получения разрешения при каждой отдельной передаче товаров и технологий, созданных или разработанных для военных целей, т.е. осуществляла практику предоставления индивидуальных лицензий, то администрация Буша стала предоставлять компаниям союзных стран глобальные лицензии, которые позволяют их владельцам свободно направлять

товары партнерам по проекту без получения дополнительного разрешения в период действия лицензии.

Обладатель глобальной лицензии обязан однако вести учет каждой такой поставки, произведенной по данной лицензии, и представлять необходимую отчетность органам экспортного контроля по их требованию. Периодическая проверка использования лицензии властями является механизмом по обеспечению соблюдения экспортного законодательства. Использование глобальных лицензий связано с процедурами, осуществляемые компаниями во исполнение требования органов экспортного контроля относительно их способности эффективно контролировать подлежащие учету товары и технологии, с тем чтобы обеспечить соблюдение действующего законодательства. Если компании способны продемонстрировать наличие эффективных процедур, то использование таких лицензий может применяться в более широких масштабах.

Глобальное лицензионное разрешение, было выдано сначала английской компании, участвующей в совместном проекте США и Великобритании по созданию единого ударного истребителя F-35, в разработку которого внесли вклад и ряд других стран НАТО и Австралия. Несмотря на то что первоначально этот истребитель был представлен как образец трансатлантического сотрудничества, английские компании на начальном этапе реализации проекта выражали озабоченность тем, что ограничения на передачу технологий могут снизить их роль до уровня простой сборки компонентов, а не разработки передовых технологий. Великобритания и другие европейские союзники выражали сожаление, что в результате введенных США ограничений, они не смогут получить доступ к "чувствительным" технологиям, так как их вклад связан с получением информации, которую правительство США считает секретной. В целях упрощения передачи несекретной информации зарубежным странам США в 2003 г. предоставили, правда, с оговорками, глобальное лицензионное разрешение странам-участникам проекта по созданию истребителя F-35.²⁶

Все вышеуказанное свидетельствует о том, что в отдельных случаях, когда дело касается дружественных стран и союзников, исполнительная власть США применяет некото-



рые послабления, в определенной степени способствует либерализации политики экспортного контроля, не забывая при этом про свои национальные интересы. Однако в большинстве случаев администрация Буша продолжает оставаться весьма консервативной в проведении этой политики, вызывая недовольство и критику как в своей стране, так и среди своих союзников.

Следует, однако, подчеркнуть, что если администрация Буша допускает элементы либерализации в системе экспортного контроля, то Конгресс США, как основной орган законодательной власти страны, является последовательным сторонником жесткой политики в области контроля над торговлей военной техникой и технологией, не допуская при этом никаких послаблений.

Более того, в 2003 г. в Конгрессе США была предпринята попытка введения новых ограничений в законодательство США в отношении импорта военной техники и технологий. Так, председатель комитета палаты представителей по делам вооруженных сил Данкен Хантер предложил поправки к закону об ассигнованиях на национальную оборону на 2004 фин. год, направленные на распространение программы "покупай американское" на новые товары из-за рубежа. Несмотря на то что эти инициативы Конгресса США по расширению протекционистских мер в целях обеспечения преимущественного положения национальных компаний при распределении военных заказов не увенчались успехом, они свидетельствуют о стремлении законодателей контролировать процесс принятия бюджета с тем, чтобы побудить или даже обязать вооруженные силы США закупать ВВТ и технологии национального производства.

Таким образом, США располагают сложной и консервативной системой экспортного контроля за международной передачей вооружений и военных технологий. Чрезмерный американский бюрократизм в вопросах принятия решений по передаче технологий и экспортных лицензий является камнем преткновения во взаимоотношениях с союзниками, уменьшая перспективы взаимодействия и нередко лишая США технологических преимуществ, которые иностранные государства, в первую очередь страны Европы, могли бы привнести в случае более тесных отношений в этой

области. Изменения в американской политике экспортного контроля незначительны. Они не меняют стратегических устремлений США, направленных на сохранение их военного и технологического преимущества и дальнейшее укрепление позиций на мировом рынке вооружений.

Примечания:

- ¹ "Экспорт вооружений", №2, 2000.
- ² www.cast.ru
- ³ U.S. Weapons at War 2005. Report by World Policy Institute - <http://www.worldpolicy.org>.
- ⁴ Center for International Policy, 22 April 2005.
- ⁵ Независимое военное обозрение, 3 февраля 2006; РБК daily, 23 января 2007.
- ⁶ World Peace Herald, May 25, 2005.
- ⁷ Aviation Week and Space Technology. 29 September, 2003, p.43.
- ⁸ Defense Industry, November 2001, p.13.
- ⁹ США: Федеральная контрактная система и экономика. Механизм регулирования/ Фёдорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. - М.: Наука, 2002, с.227-246.
- ¹⁰ Arms Control Today. №6, June 2005, p.31-32.
- ¹¹ SIPRI Yearbook 2006. Armaments, Disarmament and International Security. Oxford: Oxford: University Press, 2006. P. 457.
- ¹² "Экспорт вооружений", №2, 2000.
- ¹³ <http://souzgazeta.inforos.ru>; РБК daily, 29 ноября 2006.
- ¹⁴ SIPRI Yearbook 2006. Armaments, Disarmament and International Security. - Oxford: Oxford: University Press, 2006. - P. 457.
- ¹⁵ Лященко В.П. Торговля оружием. - М.: Военное издательство, 2004. - С.17.
- ¹⁶ Ежегодник СИПРИ 2004. Вооружения, разоружение и национальная безопасность. - М.: Наука, 2005, с. 420-421.
- ¹⁷ Экономика США./ Под ред. В.Б. Супяна. - СПб.: Питер, 2003. - С. 532.
- ¹⁸ I. Madslen. The War for Military Contract - <http://news.bbc.co.uk/h/russian/business/newsid>.
- ¹⁹ The Defense Review, January - February 2004, №109, p.41.