

УДК: 339.727

DOI: 10.31857/S268667300012650-5

США на глобальном рынке вооружений: анализ тенденций и оценка угроз международной безопасности

Н.Н. Бобкин

Институт США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН)

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., 2/3

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0009-8699> e-mail: nnbobkin@rambler.ru

Статья поступила в редакцию. 24.08.2020.

Резюме: Цель статьи состоит в том, чтобы привести обоснованные аргументы в защиту выдвинутой автором научной гипотезы о том, что продажи оружия Соединёнными Штатами создают множество негативных последствий для международной безопасности. Исследование проведёно на трёх основных уровнях. В начале статьи проводится оценка главных параметров глобальной торговли оружием. Затем рассмотрены положения, указывающие на возрастание роли продаж вооружений во внешней политике США, определены связанные с этим факторы риска для стабильности и безопасности на региональных уровнях. В заключение анализируется политика в сфере продаж вооружений, проводимая при президенте Д. Трампе. Основное внимание в этой части статьи уделено рассмотрению его решений, ослабляющих контроль над экспортом вооружений, анализируются причины и характер противоречий его администрации с Конгрессом по этим вопросам, оцениваются угрозы международной безопасности, исходящие от американской стратегии продажи вооружений. Определённой новизной предлагаемого исследования является комплексный анализ количественных показателей и конкретной стратегии американского руководства в области продаж оружия.

Ключевые слова: Дональд Трамп, внешняя политика США, глобальный рынок вооружений, контроль над экспортом вооружений, международная безопасность, зарубежная военная подготовка

Для цитирования: Бобкин Н.Н. США на глобальном рынке вооружений: анализ тенденций и оценка угроз международной безопасности. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2020; 50 (12): 84-99. DOI: 10.31857/S268667300012650-5

The United States in the Global Arms Market: Analyzing Trends and Assessing Threats to International Security

Nikolay N. Bobkin

Institute for the U.S. and Canadian Studies (ISKRAN).

2/3, Khlebnny per., Moscow, 121069 Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0009-8699> e-mail: nnbobkin@rambleu

Received 24.08.2020.

Abstract: The purpose of this article is to provide a valid argument in defense of the author's scientific hypothesis that US arms sales have many negative consequences for international security. The analysis is carried out at three main levels. The article begins with an assessment of the main parameters of the global arms trade. It then examines the provisions indi-

cating the growing role of arms sales in U.S. foreign policy, identifies the associated risk factors for stability and security at regional levels. In conclusion, the policy in the field of arms sales pursued under D. Trump is considered. The main attention is paid to the consideration of the decisions of the U.S. President that weaken the control over arms exports, the reasons and nature of the contradictions between his administration and the Congress on arms export issues are analyzed, and threats to international security posed by the U.S. strategy of arms sales are assessed. A definite novelty of the proposed study is a comprehensive analysis of quantitative indicators and a specific strategy of the American leadership in the field of arms sales. The use of the systemic approach has made it possible to view the global arms trade as a relatively holistic and stable set of interrelated elements.

Keywords: Donald Trump, U.S. foreign policy, global arms market, arms export control, international security, foreign military training

For citation: Nikolay N. Bobkin. The United States in the global arms market: analyzing trends and assessing threats to international security. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture 2020*; 50 (12): 84-99. DOI: 10.31857/S268667300012650-5

ВВЕДЕНИЕ

Увеличение продаж оружия находится в центре внимания внешней политики США. В подписанной 19 апреля 2018 г. президентом Дональдом Трампом директиве о политике по поставкам обычных вооружений в интересах обеспечения национальной безопасности определены основные цели экспорта американских вооружений. Среди них можно выделить: усиление военных союзников и динамичное развитие оборонной промышленности США, в которой в настоящее время занято более 1,7 млн человек [1].

Для достижения этих целей США планируют сохранить и расширить своё глобальное влияние, укрепить экономику, стимулировать научные исследования и разработки, повысить конкурентоспособность на ключевых рынках вооружений и сохранить способность ограничивать торговлю оружием со стороны других стран. По мнению администрации Д. Трампа, это поможет укрепить лидирующие позиции США в области международной безопасности, включая борьбу с терроризмом, борьбу с наркотиками, укрепление региональной стабильности и повышение безопасности на море и на сухопутных границах. Правительству даны поручения, направленные на расширение торговых возможностей американских компаний и увеличения объёмов торговли оружием, в том числе путём упрощения нормативно-правовой базы.

Этот подход стал объектом критики со стороны многих политологов. К примеру, независимый эксперт Всемирного фонда мира (*World Peace Foundation*) Уильям Хартунг полагает, что на практике меры по «упрощению нормативно-правовой базы» приведут к ускорению процесса рассмотрения крупных продаж оружия, но при этом станут причиной игнорирования проблем региональной безопасности, прежде всего, на Ближнем Востоке [2].

Можно согласиться с его прогнозом, что новая политика продажи оружия, которая также предписывает американским дипломатам выступать за экспорт ору-

жия США в качестве основного аспекта их должностных функций, неминуемо приведёт к повышению роли экспорта вооружений во внешней политике Вашингтона. Добавим, что подобное «упрощение нормативно-правовой базы» создаёт реальную опасность того, что США станут ещё больше пренебрегать интересами международной стабильности, усиливать напряжённость и способствовать гонке вооружений, особенно в Тихоокеанском регионе и на Ближнем Востоке.

Принятие администрацией Д. Трампа новой политики в области продаж вооружений стало лишь первым шагом в серии мер, которые, как считают многие аналитики, будут очень практичными инициативами, ориентированными на результат и направленными на активизацию работы правительства США по поддержке и расширению оборонной промышленной базы. На это указывают выявленные в исследовании отличительные факторы американского участия в международной торговле оружием.

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В МИРОВОЙ ТОРГОВЛЕ ОРУЖИЕМ

Выявление тенденций проведено на базе данных Стокгольмского института исследования проблем мира (СИПРИ). В его ежегодных отчётах содержится информация обо всех международных передачах основных видов оружия государствам, международным организациям и вооружённым негосударственным группам. Данные СИПРИ отражают объём поставок оружия, а не финансовую стоимость сделок. Поскольку этот объём может значительно колебаться в годовом исчислении, Стокгольмский институт представляет информацию за пятилетние периоды, что даёт возможность для более обоснованной оценки тенденций.

Оценивая показатели, приведённые в ежегоднике за 2019 г. [3], автор считает, что в рамках данного исследования заслуживает внимания оценка следующих основных тенденций.

1. Глобальная торговля оружием переживает самый большой бум со времени холодной войны. Во многом это объясняется непрекращающимися войнами в Афганистане и на Ближнем Востоке, а также оживлением по американской инициативе соперничества между Китаем, Россией и США. Продажи вооружений и военной техники (ВВТ) ста крупнейшими компаниями мира (за исключением китайских; их базу данных СИПРИ исключает из-за отсутствия показателей для надёжной оценки) в 2018 г. составили 420 млрд долл., что на 4,6% больше чем в предыдущем году. В целом продажи ВВТ компаниями, включёнными в первую сотню, выросли на 47% с 2002 г., когда впервые были получены сопоставимые данные.

2. США доминируют на рынке вооружений, разрыв между ними и другими экспортёрами оружия возрастает. Экспорт оружия из Соединённых Штатов с 2009 г. по 2018 г увеличился на 29%, а их доля в общем объёме мирового экспорта выросла с 30 до 36%. При этом намного больше стал разрыв между двумя ведущими странами – экспортёрами оружия: в 2014–2018 гг. экспорт основных видов вооружений из США превышал российский на 75%, в то время как в 2009–2013 гг. он был выше всего на 12%. Отметим, что экспорт оружия из России, занимающей по

этому показателю второе место, уменьшился, в частности, из-за сокращения импорта оружия Индией и Венесуэлой. Между тем, заметно увеличили экспорт оружия Франция (на 43%) и Германия (на 13%). При этом совокупный экспорт оружия стран – членов ЕС составил 27% его мирового экспорта в 2014–2018 годы.

Исходя из количественной оценки сделан вывод, что в последние пять лет поставки ВВТ из США составили около 36% всего экспорта оружия в мире. США значительно опережают по данному показателю Россию, на долю которой приходится около 21% мирового экспорта вооружений. А если сравнивать, например, с Францией, имеющей долю в 6–7% мировой торговли оружием, то разрыв между США и другими экспортёрами оружия действительно большой.

3. Важно отметить не только процент американского экспорта в мировой торговле ВВТ, но и тот факт, что Соединённые Штаты за последние пять лет экспортировали основные виды вооружений почти в абсолютное большинство стран – импортёров вооружений, значительно опережая другие страны-экспортёры. В настоящее время американское вооружение поставляется по меньшей мере в 98 стран. При этом США являются крупнейшим поставщиком для 20 из 40 ведущих импортёров оружия в мире. В пятёрку главных покупателей американского оружия входят Италия (11,4 млрд долл.), Великобритания (7,3), Япония (7,2), Бельгия (6,6) и Саудовская Аравия (4,5 млрд долларов).

Вырос экспорт вооружений США в Африку (на 26%), в то время как произошло его сокращение в Азию и Океанию (–16%), а также в Европу (–8,1%) и обе Америки (–4,8%).

4. Если Д. Трамп реализует своё видение внешней политики, предусматривающей значительное увеличение продаж ВВТ в качестве одной из самых приоритетных задач современной американской дипломатии, то он может заметно изменить масштабы поставок оружия, достигнутые администрацией Б. Обамы. В первый год президентства Трампа такая тенденция подтверждена. В сравнении с последним годом правления Обамы (2016) рост составил 5,7 млрд долларов.

Центр международной политики, который отслеживает и анализирует программы помощи США в области безопасности во всём мире, отмечает ещё одно отличие в данной сфере между администрациями Обамы и Трампа – это типы вооружений, предлагаемые иностранным правительствам. Наиболее значительные продажи при администрации Обамы касались военных самолётов, в то время как в первый год правления Трампа доминировали продажи ракет и бомб, а также других боеприпасов [Rimney D., 2018: 12].

5. Устойчиво проявляется фактор роста продаж американского оружия арабским монархиям Персидского залива. За последние пять лет экспорт вооружений на Ближний Восток почти удвоился благодаря новым контрактам со странами региона. Государства Персидского залива, выступающие на стороне Вашингтона в противостоянии с Тегераном, вопреки возражениям Конгресса рассматриваются администрацией Д. Трампа в качестве наиболее перспективных импортёров вооружений, и США остаются основным их поставщиком. На долю американского вооружения с 2014 по 2018 г. приходилось 68% импорта оружия

Саудовской Аравией и 64% – Объединёнными Арабскими Эмиратами (ОАЭ). Причём Саудовская Аравия была основным получателем американского оружия: на её долю приходится 22% экспорта вооружений США (в 2009–2013 гг. эта доля составляла 4,9%). В 2014–2018 гг. поставки американского оружия в Саудовскую Аравию оцениваются в 2,8 раза выше, чем в Австралию – второго по величине получателя американского оружия.

6. В американской торговле ВВГ в Персидском заливе эксперты обращают внимание на тот факт, что администрация США расширяет их продажи Катару, доля которого в импорте американского оружия достигла 65%. И это при том, что с 2017 г. Саудовская Аравия, ОАЭ, Бахрейн и Египет разорвали дипломатические отношения с Катаром и ввели против него сухопутную, воздушную и морскую блокаду. К началу 2020 г. этот кризис в отношениях государств Персидского залива практически не показывает признаков прекращения. Тем не менее, Вашингтон продолжает вооружать обе противоборствующие стороны [4]. Так, Госдепартамент дал добро на продажу в Катар 24 боевых вертолётов АН-64Е «Апач Гардиан» (*Apache Guardian*) и связанного с ними оборудования. Катар впервые запросил вертолёты этого типа в 2012 г., контракт был подписан в 2016 г. при Б. Обаме, ещё до кризиса в отношениях с соседними государствами. С приобретением АН-64Е Катар, несомненно, усиливает свои оборонительные и наступательные возможности. Вертолёты также будут использованы для защиты ключевой нефтегазовой инфраструктуры и платформ в стране.

Военно-воздушные силы Катара впервые продемонстрировали свои новые вертолёты, полученные при Д. Трампе, на ежегодном параде в честь Национального дня страны 18 декабря 2019 г. [Binniy Jeremy. 2019]. Администрация Д. Трампа обещает удвоить число продаж Катару этих вертолётов. Новая сделка будет включать дополнительно двигатели, датчики ночного видения, ракеты и пушки, а также подготовку 70 пилотов и 100 членов наземного экипажа.

7. В географическом измерении Азиатско-Тихоокеанский регион закупает наибольшее количество американского вооружения Государства АТР получили 40% мирового оружейного импорта в 2014–2018 гг., но по сравнению с 2009–2013 гг. произошло снижение ими закупок вооружений на 6,7%. В первую пятёрку импортёров оружия в регионе в 2018 г. вошли Индия, Австралия, Китай, Южная Корея и Вьетнам. Среди экспортёров вооружений в данный географический район 31% продаж приходилось на Россию, 27% – на США, 9,0% – на Китай.

В ряде стран интерес к закупкам оружия понизился. Например, индийский импорт вооружений сократился на 24% в 2014–2018 гг. по сравнению с 2009–2013 гг., когда 58% импорта вооружений Индией приходилось на Россию. Китайский импорт оружия сократился, но он всё ещё был шестым крупнейшим импортёром оружия в мире в тот период. Австралия, наоборот, исходя из усиленного восприятия угроз в Азиатско-Тихоокеанском регионе, приступила к осуществлению крупных программ военных закупок. В результате, её импорт вооружений увеличился на 37% в последние десять лет – самый высокий рост с 1950 г. В 2014–2018 гг. Австралия была четвёртым в мире импортёром оружия – 4,6% общемирового объёма.

Между тем, как справедливо отмечают некоторые специалисты (например, Б. Вон), решение Трампа выйти из Транстихоокеанского партнёрства (ТТП) усугубило опасения в Австралии по поводу приверженности США союзникам и друзьям в АТР. Есть и другие факторы, которые привели экспертов в Австралии к выводам, ставящим под сомнение близкие отношения с США и дальнейшие перспективы увеличения импорта американского вооружения [Vaughn B., 2019].

8. Сохраняющейся тенденцией является то, что в номенклатуре поставляемых США вооружений первое место принадлежит боевым самолётам. На их долю в 2014–2018 гг. приходилось 53% основного экспорта американского оружия: в 14 стран было продано 255 современных боевых самолётов. Исходя из объёма существующих заказов можно сделать вывод, что они останутся основным экспортным видом вооружений в обозримом будущем. Так, в 2018 г. Япония и Бельгия решили закупить соответственно 105 и 34 F-35; Словакия заказала 14 единиц F-16Vs. К концу 2018 г. в США в общей сложности в списке заказов был 891 усовершенствованный боевой самолёт.

Проблемным направлением в продаже боевых самолётов является Турция. После того как Анкара подписала с Москвой соглашение о приобретении и возможном развёртывании российской авиационной и ракетной системы S-400, Вашингтон пытался убедить Турцию отказаться от этого контракта [Steimarch Aaron. 2019]. Военное ведомство США обеспокоено тем, что российская система может собирать ценные электронные сведения о самолетах F-35, которые Турция должна получить в соответствии с имеющимся контрактом. Переговоры между Вашингтоном и Анкарой по этому вопросу проходили на президентском уровне, а также между двумя военными ведомствами и парламентами, однако без успеха [5].

9. Одним из самых больших изменений в политике Вашингтона в отношении продаж ВВТ является то, что администрация Д. Трампа широко пропагандирует оружейный экспорт как источник рабочих мест в США. Эксперты признают, что создание рабочих мест всегда было важным фактором в экспорте вооружений, но ни один американский президент не говорил о намерении сделать предполагаемую выгоду от торговли оружием стержнем американской дипломатии. Более того, производство оружия в США всё чаще ставится под сомнение как эффективный способ создания рабочих мест для американцев.

К примеру, как отметила аналитик из Университета Брауна Хайди Гарретт-Пельтье, расходы на инфраструктуру, альтернативную энергетику, здравоохранение или образование создают в 2 раза больше рабочих мест, чем военные затраты [Garett-Peltier H., 2017]. Уильям Хартунг, директор Проекта вооружений и безопасности в Центре международной политики (*Center for International Policy*), разделяя эту точку зрения, обращает внимание и на другой фактор, опровергающий утверждение Трампа о выгодах от экспорта вооружений для американцев. Он объясняет, что налогоплательщики США обычно предоставляют миллиарды каждый год через такие средства, как иностранное военное финансирование (FMF) для поддержки продаж оружия Соединёнными Штатами. Однако даже в случае с Саудовской Аравией, которая выплачивает полную стоимость получен-

ного оружия, экономические выгоды часто меньше, чем кажутся на первый взгляд. Так происходит практически всегда при длительной реализации контрактов, исполнение которых задерживается из-за смены правительств или других изменений в позиции страны-покупателя [Hartung W., Arabia Ch., 2018].

Действительно, когда оценивается крупная сделка с оружием на несколько миллиардов долларов, нельзя считать само собой разумеющимся, что вся стоимость контракта в итоге будет получена, а если и будет получена, то нередко она может быть распределена на многие годы. В большинстве случаев в течение срока действия контракта создаётся меньше рабочих мест, чем предполагалось в первоначальной завышенной оценке со стороны администрации Д. Трампа.

К тому же, как показал проведённый анализ тенденций в области международных поставок основных видов вооружений, это рискованный бизнес. Соединённые Штаты неоднократно продавали оружие участвующим в вооружённых конфликтах странам с легитимным правительством и таким, где правила те, кто пришёл к власти путём насильственных государственных переворотов. Нередко в последние годы военные эксперты были не в состоянии спрогнозировать, где окажется американское вооружение и как оно будет использовано. Неоднократно американские войска сражались с противником, вооружённым оружием, произведённым в США. В этой связи в экспертной среде предпринимаются попытки на научном уровне объяснить правительству США, какую роль должны играть продажи ВВТ в американской внешней политике.

ОЦЕНКА ПРОДАЖ ОРУЖИЯ С УЧЁТОМ ОСОБЕННОСТЕЙ ПОЛИТИКИ АДМИНИСТРАЦИИ Д. ТРАМПА

Текущий консенсус в администрации Трампа в пользу продажи оружия, как показано на примере его директивы о политике по поставкам обычных вооружений [1], опирается на три основных принципа.

Во-первых, в нынешнем руководстве США утверждают, что продажа оружия укрепляет американскую безопасность, повышает военные возможности союзников, позволяя им сдерживать своих противников, и помогает продвигать стабильность в критических регионах, таких как Ближний Восток и Юго-Восточная Азия.

Во-вторых, как следствие такого подхода, экспорт вооружений рассматривается в качестве инструмента оказания влияния на поведение и внешнюю политику стран-клиентов. Принята простая формула оценки полезности этого принципа: чем больше вооружений импортёр приобретает у США, тем глубже он втянут в орбиту американских интересов.

Наконец, в Белом доме пропагандируют тезис о том, что продажа оружия обеспечивает благо американской экономике и налоговые льготы в виде более низких удельных издержек для его производителей, помогая при этом обеспечить развитие американской оборонной промышленной базы. Подобные утверждения не являются бесспорными, тем более что в директиве Трампа речь идёт в основном о межправительственных поставках оружия в рамках Программы иностранных военных продаж, которую оплачивают налогоплательщики.

Недавний опрос, проведённый Чикагским советом по международным отношениям, показывает, что администрация Д. Трампа, рекламируя свою политику в области экспорта вооружений, не учитывает в полной мере общественное мнение. Действительно, большинство американцев хотят, чтобы Соединённые Штаты поддерживали сильные альянсы за границей. Но они против увеличения продажи оружия иностранным государствам, что стало ключевым фактором внешней политики США при администрации Б. Обамы и получает дальнейшее развитие при президенте Трампе. 70% опрошенных признали, что продажа оружия другим странам делает США менее безопасными, и только 9% полагают, что это положительно влияет на национальную безопасность страны. Так американцы отреагировали на ослабление экспортных ограничений на продажу военных беспилотников и решение Трампа продавать оружие союзникам на Ближнем Востоке вопреки возражениям Конгресса [8].

Согласимся с часто высказываемым специалистами мнением, что продажа оружия, как показывает история, может привести к множеству негативных, непреднамеренных последствий. Эти последствия проявляются во многих формах: некоторые, как отмечает, например, Дженнифер Эриксон из Колумбийского университета, непосредственно влияют на сами США, заставляя их принимать военное участие в иностранных конфликтах, другие становятся причиной нестабильности целых регионов без оказания прямого воздействия на американскую национальную безопасность [Erickson J., 2015].

Можно добавить, что сложно прогнозировать, как оружие будет использоваться, особенно в течение десятилетий, но история предоставляет доказательства, которые делают негативные последствия более вероятными. Многие годы Соединённые Штаты, чтобы не упустить коммерческую выгоду, продавали оружие практически любой стране, которая хотела его купить, считая, что процесс оценки рисков сфальсифицирован. С 2002 по 2016 г. США поставила оружия на сумму 197 млрд долл. в 167 государств мира [Thrall T., Dorminey C., 2018].

При этом нужно иметь в виду, что американские программы продажи оружия, как правило, сопровождаются обучением иностранного военного персонала. Генеральный директор Агентства по сотрудничеству в области безопасности и обороны, являющегося частью Минобороны США, генерал-лейтенант Чарлз Хупер, подчёркивая положительную динамику продаж американского оружия, указывает на то, что США являются глобальным поставщиком не только вооружения, но и услуг по сотрудничеству в области безопасности. По его оценке, в «полный пакет» входят обучение, техническое обслуживание и поддержка, чтобы «обеспечить полный спектр возможностей для наших партнёров» [6].

Оценивая эффективность полного спектра американской военной помощи ряду стран, многие эксперты сходятся во мнении, что «полный пакет» увеличивает вероятность военных переворотов. Американские учебные программы, часто приобретаемые другими странами (в частности Международное военное образование и подготовка – *U.S. International Military Education and Training program, IMET*), как отмечается в статье «Когда человеческий капитал угрожает Капитолию: ино-

странная помощь в форме военных учений и переворотов», опубликованной в «Джорнел оф пис рисёрч» [Savage J. D., Caverley J., 2017], организовали официальную подготовку лидеров гондурасского переворота 2009 г., переворота в Мали в 2012 г. и египетского переворота 2013 г. В этом контексте статья представляет интерес и потому, что авторы, используя данные Минобороны США, анализируют реализацию американской международной программы военного образования и подготовки, которая определяет цели, задачи и содержание подготовки иностранных офицеров. В статье представлены результаты исследования взаимосвязи американской военной подготовки и переворотов по всему миру. Рассматривается военная помощь, которая предоставляется странам бесплатно, а не на тренингах, оплачиваемых правительствами иностранных государств, и, чтобы устранить опасения по поводу смешанных переменных, выводы проверяются по *IMET*, сравнивая их с другими типами помощи, например, с программой военной помощи США, предназначенной для борьбы с терроризмом, и с общей иностранной помощью стране. В итоге, как показывают основные результаты проведённого авторами статьи исследования, около 61% попыток переворотов в период с 1970 по 2009 г. провалились. Из тех, что преуспели, две трети были выполнены сотрудниками, которые участвовали в программе *IMET*; 60% переворотов или их попыток, поддерживаемых военными, происходили в странах, персонал которых проходил обучение в текущем (2016. – Н.Б.) году; страны, военный персонал которых участвовал в *IMET*, почти в 2 раза чаще сталкивались с переворотами или с их попыткой; продажи оружия повышают вероятность переворотов намного меньше. Сделан вывод, что оружие позволяет режимам защищать себя или, по выражению авторов, они сами себя «защищают от переворота». И ещё к одному выводу приходят авторы статьи: обучение иностранных офицеров, преимущественно из развивающихся стран, даёт США ценные ресурсы для влияния не только на политику этих стран, но и позволяет осуществлять смену режимов в своих интересах.

Стремление к вмешательству во внутренние дела других стран по всему миру можно отнести к общей государственной стратегии Вашингтона. В понимании американских политиков успешная внешняя политика подразумевает побуждение других стран вести себя так, чтобы принести пользу Соединённым Штатам. Поэтому не удивляет то, что Государственный департамент направляет и контролирует работу Минобороны по подготовке иностранного военного персонала.

Разработкой политических рекомендаций по сквозным военно-политическим вопросам, включая стратегические подходы к продвижению международного военного сотрудничества, в Госдепартаменте занимается Управление планов и инициатив [7]. В свою очередь это управление является структурным подразделением также входящего в Госдепартамент Бюро по военно-политическим вопросам, миссия которого состоит в создании долгосрочных партнёрских отношений в области безопасности и обороны для достижения целей национальной безопасности США. Руководитель Бюро одновременно является первым заместителем помощника госсекретаря и представляет внешнеполитическое ведомство в Минобороны, осуществляя политическое руководство его деятельностью в области международной безопасности, дипломатического

обеспечения проведения военных операций, разработки оборонных стратегий и планов, а также в вопросах торговли оружием [8].

Практика показывает, что Госдепартамент нередко разрешает продажи оружия, нарушая американское законодательство. Существующие процедуры оказались слишком слабыми, чтобы предотвратить эти продажи в страны, участвующие в конфликтах. Например, в 2016 г. США поставили основные военные товары более чем в 75% стран, которые были определены как участники вооружённого конфликта, и почти в 80% стран, в которых произошли такие конфликты [9: 23].

Вместе с тем продажа оружия конкретно не перечислена в конституционных полномочиях президента и не является прямой функцией исполнительной власти. Конгресс делегировал эти полномочия президенту через закон «О контроле над экспортом вооружений» 1976 г. и мог бы с такой же лёгкостью пересмотреть их. Иногда высказывается мнение, что Конгресс делегировал регулирование продажи оружия исполнительной власти по определённой причине, поскольку он не может и не должен участвовать в каждой из тысяч ежегодных сделок, контролируемых Госдепартаментом. При этом подчёркивается, что Конгрессу действительно не нужно участвовать во всех многочисленных продажах, которые касаются близких союзников США (стран НАТО, Японии, Южной Кореи), где риски, возможно, менее значительны. Но остаются проблемные направления оружейного экспорта, которые должны рассматриваться американскими законодателями даже вопреки принятым решениям в администрации президента [10].

При президенте Трампе, отличающемся особым пренебрежением к мнению Конгресса, на Капитолии стали всё чаще искать пути восстановления разумного ограничения способности президента вовлекать вооружённые силы страны в военные действия. Пример опасной конфронтации с Ираном и одновременным перевооружением армии Саудовской Аравии более современными видами вооружений стал поводом для Конгресса попытаться вернуть надзор за продажами американского оружия, в частности в Йемен. В этой стране Соединённые Штаты оказывают материально-техническую поддержку возглавляемой саудитами коалиции против проиранских повстанцев. Администрация Д. Трампа вынуждена была прекратить своё непосредственное военное участие, а именно дозаправку саудовских самолётов в воздухе. Между тем, поставки вооружений саудовским вооружённым силам продолжились вопреки возражениям Конгресса.

Подчеркнём: при Трампе никакая другая внешнеполитическая проблема не создала столь значительной конфронтации между президентом и Конгрессом.

В апреле 2019 г. законодатели проголосовали за прекращение участия США в войне между Саудовской Аравией и Йеменом, сославшись на редко используемый закон 1973 г. «О военных полномочиях». В ответ президент Трамп наложил вето на двухпартийную резолюцию, отклонив призыв законодателей вывести США из внешних военных конфликтов. «Эта резолюция является ненужной, опасной попыткой ослабить мои конституционные полномочия, ставя под угрозу жизнь американских граждан и военнослужащих как сегодня, так и в будущем», – заявил Д. Трамп [11]. Его критики, однако, утверждают, что вето Трампа

оставляет «зелёный свет» для продолжающихся зверств в Йемене, где миллионы человек находились на грани голода и каждую неделю правозащитные организации фиксировали до ста убитых среди гражданского населения. Решение президента назвали «морально неправильным и стратегически неверным». Однако заблокировать процесс поставок вооружений в страны Персидского залива Конгрессу не удалось. В июне в Сенате была предпринята попытка достичь двухпартийного согласия, чтобы отменить решение администрации Д. Трампа о новых поставках вооружений в Бахрейн и Катар. Мера по блокированию продажи оружия в Бахрейн потерпела неудачу (43 голоса – «за», 56 – «против»), в то время как попытка запретить продажу оружия в Катар провалилась: 42 сенатора проголосовали за то, чтобы не продавать Катару вооружения, и 57 – за их продажу.

Результаты голосования свидетельствуют об отсутствии единства в рядах сенаторов – членов Республиканской партии по данному вопросу. Сенатор Том Коттон, представляющий Арканзас, выступая за продажу оружия в Бахрейн и Катар, отмечал, что они принесут США 3 млрд долл. и увеличат безопасность страны. При этом он назвал Иран постоянной угрозой региону и американским интересам на Ближнем Востоке. Схожей позиции придерживается абсолютное большинство сенаторов-республиканцев [12].

Тем не менее, и республиканцы вынуждены признавать, что ежегодные отчёты о поставках оружия США становятся всё менее прозрачными. В этой связи можно прогнозировать, что Конгресс продолжит требовать от действующей администрации перемен, предусматривающих гораздо большую прозрачность в отношении специфики продажи оружия. Критики Белого дома в отношении экспорта вооружений выражают обеспокоенность тем, что администрация Д. Трампа считает продажу оружия саудовцам важнее, чем приверженность США правам человека, демократическим ценностям и международным нормам. Согласимся с Дж. Амбрамсоном, что у Конгресса есть инструменты и он может использовать свои полномочия для обеспечения того, чтобы продажи оружия усиливали, а не подрывали декларируемые Вашингтоном ценности и нормы [Ambramson J., 2019].

Продолжающееся доминирование США в торговле оружием может быть хорошей новостью для крупных производителей вооружений, таких как «Локхид Мартин», «Боинг», «Рейтион», но оно, однако, должно вызывать тревогу в отношении стратегических и гуманитарных последствий.

Обратим внимание и на то, что у торговли оружием имеется региональное измерение влияния на безопасность государств, соседних со странами-импортёрами. Американские поставки влияют на местный баланс сил, часто вызывая волновые последствия во всём регионе. Как уже отмечалось выше, продажи оружия часто приводят к большей напряжённости, меньшей стабильности, и возникновению конфликтов. Региональные последствия продажи оружия менее предсказуемы и более проблематичны, чем это признают американские политики. Опасность экспорта вооружений заключается в возникновении новых конфликтов или обострении существующих споров.

Например, продажа американского оружия курдским подразделениям, воюющим в Сирии против сторонников «Исламского государства», привела к

обострению напряжённости между США и их союзником по НАТО Турцией, которая рассматривает курдов как серьёзную угрозу своему суверенитету и стабильности [Rimney D. 2018]. В то же время продолжающиеся продажи оружия странам НАТО и другим американским союзникам, таким как Южная Корея и Тайвань, обострили напряжённость в отношениях с Россией, Китаем и Северной Кореей, что повышает риск эскалации и возможность того, что Соединённые Штаты могут оказаться вовлечёнными в прямой конфликт.

Особо выделим, что крупномасштабные поставки современных наступательных вооружений американским региональным союзникам и партнёрам могут сделать вооружённый конфликт более вероятным, так как изменения в местном балансе сил усиливают напряжённость и способствуют превентивным ударам со стороны других стран. Кроме того, получатели нового оружия чувствуют себя увереннее в совершении нападений.

Текущие вооружённые конфликты подрывают, а не содействуют региональной стабильности. Немногие правительства и группы повстанцев имеют достаточно большие запасы оружия, чтобы долго бороться без его пополнения. Тенденция внешних сил вооружать сторону, которую они поддерживают, как бы эта поддержка не была понятна в стратегическом плане, имеет неизбежный результат в продолжении конфликта на более высоком уровне интенсивности, чем это было бы в противном случае.

США стремятся управлять региональным балансом сил в свою пользу. Поставки вооружений часто создают напряжённость, потому что американская политика в регионе угрожает другим или потому что американские союзники чувствуют себя смелее. Безопасность в Персидском заливе, например, находится в прямой зависимости от американо-иранской конфронтации.

Можно согласиться с мнением Ясмин Фарук касательно того, что Саудовская Аравия в своей враждебной политике в отношении Тегерана во многом опирается на дипломатическую поддержку со стороны Вашингтона и военнотехническое сотрудничество с США. Эр-Рияд заинтересован в сохранении санкций против Ирана, поддерживает выход администрации Д. Трампа из ядерного соглашения с ним, готов нести колоссальные расходы на закупки американских вооружений и финансировать отдельные военные операции США против поддерживающих Иран сил в регионе [13].

Соединённым Штатам следует переориентировать свою политику продажи оружия, чтобы обеспечить стратегические выгоды от продаж и избежать негативных непредвиденных последствий. К такому заключению пришли Тревор Тролл и Кэролайн Дормини, научные сотрудники Института Катона, в своём исследовании «Рискованный бизнес: роль продажи оружия во внешней политике США» [Thrall T., Dorminey C., 2018]. На практическом уровне, как они отметили в своей публикации, это означает резкое сокращение продаж оружия, особенно странам с высокими факторами риска. По их мнению, власти должны искать другие способы проведения внешней политики в ситуациях, когда продажа

оружия была обычной тактикой, например, когда США договариваются о доступе к военным базам или стремятся к сотрудничеству в войне с террором.

Для реализации этого нового видения продаж оружия они рекомендуют администрации Трампа выпустить обновлённую директиву президентской политики в отношении продажи оружия, в которой предусматривалось бы, что единственными обстоятельствами, при которых США могут продавать или передавать оружие в другую страну, должно быть соблюдение следующих трёх условий: (1) существует прямая угроза национальной безопасности США; (2) нет иного способа противостоять этой угрозе, кроме как вооружить другую страну; (3) США являются единственным потенциальным поставщиком необходимого оружия.

В течение последних трёх лет подход Соединённых Штатов к продаже обычных вооружений характеризовался его транзакционным характером и фокусировался на краткосрочных целях. В этих условиях администрация Д. Трампа неоднократно оспаривала ключевые принципы законов и политики США в области экспорта вооружений и военной техники, что привело к его увеличению в страны, вызывающие обеспокоенность. Принятый ею приоритет экономических выгод не учитывает дополнительных рисков при передаче оружия. Подтверждением того, что президент Трамп демонстрирует пренебрежение к снижению риска продажи оружия, стало его решение выйти из Договора о торговле оружием, заключённого в 2013 г. и призванного регулировать международную торговлю обычными вооружениями [Ambranson J., Webb G., 2019].

Президент применил право вето, чтобы обойти Конгресс и увеличить продажи оружия в Саудовскую Аравию и в другие страны Персидского залива. Члены Конгресса ранее выступали против продаж из-за продолжающихся нарушений прав человека и растущей гуманитарной катастрофы, вызванной поддерживаемыми США бомбардировками со стороны Саудовской Аравии в Йемене [14].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Из рассмотрения в этой статье роли экспорта вооружений во внешней политике США следует, что торговля оружием затрагивает многие аспекты американской дипломатии, международной и региональной безопасности. С одной стороны, поставки вооружений представляют собой законный политический инструмент, с другой – когда они используются безответственно, они становятся дестабилизирующим средством, причиняющим вред внутренней стабильности государств и безопасности отдельных регионов.

Тем не менее, несмотря на своё уникальное влияние на международную политику, глобальная торговля оружием в основном работает в тени и не имеет достаточного регулирования, чтобы минимизировать риски. Будучи ведущим мировым экспортёром оружия, США оказывают значительное влияние на соответствующую политику, однако не могут быть примером для национальных подходов в экспорте вооружений.

Д. Трамп предпринял дополнительные шаги для передачи контроля над экспортом огнестрельного оружия из Государственного департамента США в

Министерство торговли, что упростит для американских производителей оружия продажу своей продукции за границу и увеличит риск того, что американское оружие попадёт в чужие руки или будет использовано безответственно. Этот шаг, вероятно, также приведёт к снижению прозрачности в отношении продажи оружия, а также вызовет расследование США незаконных поставок оружия – среди прочих проблем [15].

Подобными действиями администрация Д. Трампа подчеркнула своё обязательство увеличить продажи оружия и процесс принятия решения. Но такой подход рискует упустить из виду важные соображения, такие как обеспечение надлежащего конечного использования, защита от вредного распространения и защита прав человека, и может привести к более долгосрочным непредсказуемым последствиям для национальной безопасности США и внешней политики. Эти тенденции уже вызвали некоторые сдерживающие действия Конгресса и могут привести к повышению роли законодателей в надзоре за подотчётностью администрации в области продаж оружия, что в свою очередь потребует более тщательного анализа и публичного обсуждения рисков, связанных с некоторыми решениями о поставках оружия.

Учитывая эту динамику, представляет интерес дальнейшее исследование роли США в мировой торговле оружием.

ИСТОЧНИКИ

1. National Security Presidential Memorandum Regarding U.S. Conventional Arms Transfer Policy // Presidential Memorandum National security & Defense. April 19, 2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/national-security-presidential-memorandum-regarding-u-s-conventional-arms-transfer-policy/> (accessed: 03.08.2020).
2. Hartung, William. Trump Policy and Trends in U.S. Arms Sales // World Peace Foundation. June 21, 2019. Available at: <https://sites.tufts.edu/reinventingpeace/2019/06/21/trump-policy-and-trends-in-u-s-arms-sales/> (accessed: 03.08.2020).
3. SIPRI Yearbook 2019 // International Peace Research Institute. Oxford University Press. 2019. Available at: <https://www.sipri.org/yearbook/2019> (accessed: 03.08.2020).
4. Snyder Stephen. The Gulf sees Qatar as 'an outlaw,' but Trump needs everyone to get along // *Public Radio International (PRI)*. July 09, 2019. Available at: <https://www.pri.org/stories/2019-07-09/gulf-sees-qatar-outlaw-trump-needs-everyone-get-along> (accessed: 03.08.2020).
5. Rempfer Kyle. Here's how F-35 technology would be compromised if Turkey also had the S-400 anti-aircraft system // *Air Force Times Daily*. April 5, 2019. Available at: <https://www.airforcetimes.com/news/your-military/2019/04/05/heres-how-f-35-technology-would-be-compromised-if-turkey-also-had-the-s-400-anti-aircraft-system/> (accessed: 03.08.2020).
6. Reagan Defense Forum. November 29, 2017. Available at: <https://www.defensenews.com/pentagon/2017/11/29/america-sold-nearly-42b-in-weapons-to-foreign-countries-in-2017/> (accessed: 03.08.2020).
7. Office of Plans and Initiatives (PM/PI) // Bureau of Political-Military Affairs (PM). 2017. Available at: <https://2009-2017.state.gov/t/pm/ppa/index.htm> (accessed: 03.08.2020).

8. The Mission of the Political-Military Affairs Bureau (PM) // Department of State. 2017. Available at: <https://2009-2017.state.gov/t/pm/c19215.htm> (accessed: 03.08.2020).

9. With Great Power: Modifying U.S. Arms Sales to Reduce Civilian Harm // The Stimson Center. Center for Civilians in Conflict (CIVIC). January 10, 2018. Available at: <https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2018/01/With-Great-Power.pdf> (accessed: 03.08.2020).

10. Mahanty Dan and Shiel Annie. Time to flip the script on congressional arms sales powers // *The Hill*. March 15, 2020. Available at: <https://www.defenseone.com/ideas/2019/09/its-time-congress-rein-us-arms-exports/159779/> (accessed: 03.08.2020).

11. Landler Mark and Baker Peter. Trump Vetoes Measure to Force End to U.S. Involvement in Yemen War // *The New York Times*. April 16, 2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/04/16/us/politics/trump-veto-yemen.html> (accessed: 03.08.2020).

12. Levine Marianne. Senate fails to block arms sales to Bahrain and Qatar // *The Politico*. June 13, 2019. Available at: <https://www.politico.com/story/2019/06/13/senate-arms-sales-bahrain-qatar-1364278> (accessed: 03.08.2020).

13. Yasmine Farouk. What Does the U.S. Killing of Soleimani Mean for Saudi Arabia? // Carnegie Endowment for International Peace. January 7, 2020. Available at: <https://carnegieendowment.org/2020/01/07/what-does-u.s.-killing-of-soleimani-mean-for-saudi-arabia-pub-80722> (accessed: 03.08.2020).

14. Ohlbaum Diana, Stohl Rachel. An “Emergency” Arms Deal: Will Congress Acquiesce in Another Blow to Its Authority? // June 6, 2019. Available at: <https://www.justsecurity.org/64413/an-emergency-arms-deal-will-congress-acquiesce-in-another-blow-to-its-authority/> (accessed: 03.08.2020).

15. Stone Mike, Shepardson David. Exclusive: Trump administration moves closer to easing gun exports // *Reuters*. November 7, 2019. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-guns-exclusive/exclusive-trump-administration-moves-closer-to-easing-gun-exports-idUSKBN1XH2IY> (accessed: 03.08.2020).

REFERENCES

Abramson Jeff. 2019. How Congress Can Exert Responsible Oversight on Trump’s Dangerous Approach to Arms Sales // The Arms Control Association. Volume 11, Issue 1. January 15, 2019. Available at: <https://www.armscontrol.org/issue-briefs/2019-01/congress-exert-responsible-oversight-trumps-dangerous-approach-arms-sales> (accessed: 03.08.2020). [26]

Abramson Jeff, Webb Greg. 2019. U.S. to Quit Arms Trade Treaty // The Arms Control Association. May 2019. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2019-05/news/us-quit-arms-trade-treaty> (accessed: 03.08.2020).

Baron Kevin. 2017. Turkey Tells U.S. to Withdraw Weapons, Support for Syrian Rebels. // *Defense One*, November 8. Available at: <http://www.defenseone.com/threats/2017/11/turkey-tells-us-withdraw-weapons-support-syrian-rebels/142411/> (accessed: 03.08.2020).

Binnie Jeremy. 2019. Qatar shows off new Apaches // London - *Jane's Defence Weekly*. December 20.. Available at: <https://www.janes.com/article/93324/update-qatar-shows-off-new-apaches> (accessed: 03.08.2020).

Erickson Jennifer L. 2015. Dangerous Trade: Arms Exports, Human Rights, and International Reputation. Columbia University Press, JSTOR. Available at: www.jstor.org/stable/10.7312/eric17096 (accessed: 03.08.2020).

Garrett-Peltier Heidi. 2017. Job Opportunity Costs of War // Costs of War Project, The Watson Institute for International and Public Affairs at Brown University. May 24, Available at:

<https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2017/Job%20Opportunity%20Cost%20of%20War%20-%20HGP%20-%20FINAL.pdf> (accessed: 03.08.2020).

Hartung, William, Arabia Christina. April 2019. Trends in Major U.S. Arms Sales in 2018: The Trump Record - Rhetoric Versus Reality // Center for International Policy (CIP). Available at:

https://securityassistance.org/sites/default/files/USArmsTrends2018_Report_190404_letter.pdf (accessed: 03.08.2020).

Rimney D. 2018. U.S. Arms Sales 2019-2020 Topic Proposal.// Topeka High School. Available at: <http://www.nfhs.org/media/1019426/reduce-arms-sales.pdf> (accessed 03.08/2020)

Savage Jesse Dillon, Caverley Jonathan. 2019. When human capital threatens the Capitol: Foreign aid in the form of military training and coups // *Journal of Peace Research* 54 (4), 542-547. Available at: <https://journalistsresource.org/studies/government/security-military/american-trained-militaries-overthrow-governments/> (accessed: 03.08.2020).

Thrall Trevor, Dorminey Caroline. Risky Business: The Role of Arms Sales in U.S. Foreign Policy // The Cato Institute. Policy Analysis No. 836. March 13, 2018. Available at: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa-836.pdf> (accessed: 03.08.2020).

Steinmarch Aaron. 2019. The Russian Missile that Could End the U.S.-Turkish Alliance // *War on the Rocks*. Commentary. March 12. Available at: <https://warontherocks.com/2019/03/the-russian-missile-that-could-end-the-u-s-turkish-alliance/> (accessed: 03.08.2020).

Vaughn Bruce. 2019. Australia // Congressional Research Service (CRS) for the United States Congress. October 25, 2019. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/row/IF10491.pdf> (accessed: 03.08.2020).

Weisgerbe Marcus. 70 Percent of Americans Say Arms Sales Make U.S. Less Safe // *Defense One*. September 9. Available at: <https://www.defenseone.com/business/2019/09/70-percent-americans-say-arms-sales-make-us-less-safe/159743/> (accessed: 03.08.2020).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

БОБКИН Николай Николаевич, кандидат военных наук, доцент, старший научный сотрудник Центра военно-политических исследований Института США и Канады (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер., д. 2/3

BOBKIN Nikolay Nikolayevich, Cand. Sci. (Military), Associate Professor, Senior Researcher Center of Military-Political Studies, Institute for the U.S. and Canadian Studies (ISKRAN), 2/3 Khlebny per., Moscow 121069, Russian Federation