

**Н.А. Бирюкова\***

## **СНЯТИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ НА ЭКСПОРТ АМЕРИКАНСКОЙ НЕФТИ: СОДЕРЖАНИЕ ПОЛЕМИКИ И ФОРМУЛА КОМПРОМИССА**

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования*

*«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»  
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

В XXI в. технологический прогресс развивается ускоренными темпами, а последствия внедрения тех или иных инновационных технологий носят по-настоящему комплексный характер, проявляясь одновременно в экономической, социальной, политической и военной областях. В этих условиях правильная оценка значения технологических факторов для национальной безопасности и международных отношений в целом превращается в высшей степени нетривиальную задачу, решение которой зачастую требует согласования разнонаправленных интересов различных групп правящих элит, поиска взаимоприемлемого компромисса. Ярким примером подобного компромисса в американских элитах, ставшего ответом на «сланцевую революцию», может служить снятие в 2015 г. эмбарго на экспорт нефти, которое действовало в США с 1975 г. В статье на основе широкого массива источников прослежены предпосылки и основные этапы масштабной дискуссии, которая предшествовала окончательному решению об отмене эмбарго. Эта дискуссия охватывала как внутри-, так и внешнеполитические аспекты проблемы, отражая не только межпартийные, но и, в значительно большей степени, внутрипартийные противоречия, определяемые интересами различных групп в рамках нефтегазовой отрасли. Автор подчеркивает, что в конечном счете именно взаимные уступки представителей ее различных секторов, а также апологетов ускоренного развития возобновляемых источников энергии позволили заключить межпартийный компромисс и преодолеть сопротивление администрации Б. Обамы, которая первоначально выступала против отмены эмбарго. Оценивая характер этого компромисса, автор приходит к выводу, что он в большей степени отражает интересы республиканцев и нефтедобытчиков, нежели демократов и нефтепереработчи-

---

\* *Бирюкова Надежда Андреевна* — преподаватель кафедры международной безопасности факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (e-mail: nadezhda.a.biryukova@gmail.com).

\*\* Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ, проект № 15-37-11136 «Влияние технологических факторов на параметры угроз национальной и международной безопасности, военных конфликтов и стратегической стабильности».

ков. Что касается внешнеполитических аспектов полемики, то в данном случае аргументы противников отмены эмбарго в целом представляются более убедительными: реальных перспектив для превращения сланцевой нефти в эффективное средство экономического и политического давления на другие государства при нынешней конъюнктуре не наблюдается, в то время как негативные последствия, связанные с дестабилизацией обстановки в странах, ранее поставлявших легкую нефть в США, выглядят весьма вероятными.

**Ключевые слова:** Соединенные Штаты, США, Конгресс, «сланцевая революция», эмбарго на экспорт нефти, Б. Обама, Д. Трамп, энергетическая безопасность, мировой энергетический рынок, нефтедобыча США, энергетическая политика США, мировой рынок нефти, возобновляемая энергетика.

В середине декабря 2015 г. американское общество стало свидетелем поистине эпохального события. При составлении плана бюджетных расходов на 2016 г. члены Конгресса США добились отмены 40-летнего запрета на экспорт сырой нефти, введенного в 1975 г. в качестве защиты против возможного повторения нефтяного шока 1973 г. В те годы ощущение энергетической уязвимости в связи с внешними кризисами и на фоне растущей зависимости от импорта нефти побудило администрацию президента Дж. Форда законодательно лимитировать торговлю американской нефтью на мировых рынках и создать механизм, который успешно бы справлялся с задачей сохранения стратегических ресурсов для внутреннего потребления. Необходимость ограничения экспорта сырой нефти не вызывала сомнений в течение четырех десятилетий. Энергетическое будущее США кардинально поменяла «сланцевая революция».

Стремительный рост коммерческой добычи углеводородов из сланцевых пород<sup>1</sup>, разработка которых долгое время считалась нерентабельной, сокращение импорта нефти и перенасыщение внутреннего рынка нефти США инициировали в американских отраслевых и политических кругах дискуссии о пересмотре экспортной политики в отношении сырой нефти. К оценке возможных последствий реформирования ограничительного законодательства 1970-х годов были подключены ведущие аналитические центры США, доклады которых послужили основой для обсуждения вопроса в Конгрессе. В подготовке информационных материалов

---

<sup>1</sup> В 2008 г. добыча сырой нефти в США достигла рекордно низкого уровня — 5 млн барр./день, после чего неуклонно росла, составив 9,4 млн барр./день в 2015 г. По данным: U.S. Energy Information Administration (EIA). Available at: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MCRFPUS2&f=A> (accessed: 15.11.2016).

участвовали Совет по международным делам<sup>2</sup>, Институт Брукинга [Ebinger, Greenley, 2014], Центр стратегических и международных исследований [Verrastro, 2015], консалтинговая группа NERA [Baron, Bernstein, 2014], Центр за новую американскую безопасность [Rosenberg, 2014], Управление по энергетической информации США<sup>3</sup>, Счетная палата США (в июле 2015 г. ее эксперты опубликовали доклад о том, что свободный экспорт приведет к снижению потребительских цен на нефтепродукты [Rusco, 2015]). В целом к середине 2015 г. был накоплен значительный массив работ, в которых были проанализированы как экономические, так и политические результаты снятия эмбарго на экспорт нефти. Авторы в основном отмечали возможные выгоды отмены запрета: улучшение экономического положения США в глобальной торговле, укрепление национальной и международной энергетической безопасности, расширение политического влияния в различных регионах мира. В сравнительно малой части докладов был представлен анализ негативных экономических последствий, сопряженных с аннулированием существующих ограничений.

Помимо официальных материалов и экспертных комментариев автором настоящей статьи в качестве ключевых источников для своего исследования были использованы тексты законопроектов, в которых отражена эволюция подходов правящих элит США к вопросу реформирования экспортной политики, а также стенограммы выступлений членов Конгресса и ведущих сотрудников организаций, чьи интересы непосредственно связаны с реализацией нефти в рамках работы в комитетах Палаты представителей и Сената.

Тема экспорта нефти США тесно связана с феноменом «сланцевой революции». Экономические и политические аспекты технологического прорыва подробно рассмотрены в работах российских и американских исследователей [Мельникова, Сорокин, 2012, 2013; Симония, 2013; Maugeri, 2013; Rosenberg, 2014]. Отметим, что вопрос свободного экспорта энергоресурсов является частью более крупной проблемы, касающейся взаимозависимости энергетики и национальной безопасности. Анализу данного сюжета посвящены публикации Д. Ергина [Ergin, 2006, 2011], Дж. Шлезингер [Schlesinger, 1979, 2006], Р. Блэквилла [Blackwill, 2014], Г. Миллера [Miller, 2010]. Настоящая статья призвана дополнить существующие публикации по данной проблематике за счет более детального

---

<sup>2</sup> Clayton B. The case for allowing U.S. crude oil exports // Council on Foreign Relations (CFR). 2013. Available at: <http://www.cfr.org/oil/case-allowing-us-crude-oil-exports/p31005> (accessed: 10.11.2016).

<sup>3</sup> Effects of removing restrictions on U.S. crude oil exports // EIA. 2015. Available at: <http://www.eia.gov/analysis/requests/crude-exports/> (accessed: 6.11.2016).

рассмотрения внутри- и внешнеполитических факторов, которые в итоге привели к отмене ограничительного законодательства в области экспорта энергоресурсов США, а также за счет более подробного анализа логики развития и внутренних детерминант полемики в Конгрессе и американских экспертно-аналитических кругах, позволяющего лучше понять движущие силы современной энергетической политики Соединенных Штатов.

Особую актуальность данная статья приобретает в контексте трансформации мировых энергетических рынков и сохраняющейся волатильности нефтяного рынка в частности, обусловленной как потенциальным наращиванием объемов экспорта американской сланцевой нефти, так и снятием санкций с энергетического сектора Ирана.

Работа является попыткой, во-первых, обобщить аналитические материалы 2013–2015 гг., затрагивающие проблему экспорта сырой нефти Соединенными Штатами, во-вторых, проанализировать полемику в комитетах американского Конгресса, предшествовавшую отмене эмбарго. В первой части статьи автором рассмотрен комплекс норм, регулировавших нефтяной экспорт США до конца 2015 г. Во второй части представлены аргументы сторонников и противников снятия запрета, отражающие внутривнутриполитические аспекты данного вопроса. Наконец, в третьей части работы освещены те доводы участников дискуссии, которые непосредственно касаются международно-политических последствий реформирования ограничительного законодательства 1975 г.

\* \* \*

Экспортная политика, которую многие выступавшие за ее реформу эксперты называли «устарелой» (*antiquated*<sup>4</sup>; *outdated*<sup>5</sup>) и «тревожно неполноценной» (*alarmingly deficient*<sup>6</sup>), была сформулирована в законе 1975 г. «Об энергетической политике и энергосбережении» (Energy Policy and Conservation Act). Принятие данного документа стало императивом для администрации Дж. Форда, кото-

---

<sup>4</sup> Tillman L. OTC Commentary: Marathon CEO says U.S. oil crude policies are antiquated // Fuelfix.com. 05.05.2015. Available at: <http://fuelfix.com/blog/2015/05/05/otc-commentary-marathon-ceo-says-u-s-crude-oil-policies-are-antiquated/> (accessed: 22.12.2016).

<sup>5</sup> Murkowski L., McCain J. The U.S. needs to end its ban on crude oil exports // Foreign Policy. 14.04.2015. Available at: <http://foreignpolicy.com/2015/04/14/the-u-s-needs-to-end-its-ban-on-crude-oil-exports-russia-asia-europe/> (accessed: 22.12.2016).

<sup>6</sup> Sen. Murkowski calls for lifting prohibition on crude oil exports // U.S. Senate Committee on Energy and Natural Resources. 20.04.2015. Available at: <http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/2015/4/sen-murkowski-calls-for-lifting-prohibition-on-crude-oil-exports>. (accessed: 22.12.2016).

рая столкнулась с тяжелыми экономическими последствиями нефтяного эмбарго 1973 г., введенного Организацией арабских стран — экспортёров нефти (ОАПЕК) в ответ на предоставление Соединёнными Штатами помощи Израилю в ходе войны Судного дня. Закон, ограничивающий экспорт нефти, добытой на территории США, был призван служить амортизационным механизмом в случае повторения энергетического шока. В результате экономической рецессии, последовавшей за решением ряда арабских стран, в мышлении американских политиков укрепилось понимание уязвимости США перед угрозой возможных перебоев в поставках нефти. Обостренное восприятие ресурсного дефицита (*scarcity mentality*) легло в основу экспортной политики, которой вне зависимости от партийной принадлежности администрации президентов США придерживались на протяжении почти 40 лет.

Однако основания для формирования подобного мышления сложились задолго до нефтяного эмбарго 1973 г. Расходы нефти в США резко выросли уже в 1950-е годы. Строительство Национальной системы автомагистралей, спрос на автомобили, а также частичная миграция населения в пригороды привели к увеличению потребления энергоресурсов на 50% - с 6,5 до 9,8 млн барр./день. Уже к 1970 г. объём ежедневного потребления достигал 15 млн барр./день, в то время как пиковый уровень внутренней добычи составлял 9 млн барр.<sup>7</sup> В 1971 г. США отказались от золотовалютного стандарта, что привело к девальвации доллара и соответственно — стоимости барреля нефти. В то время как в результате отмены золотого стандарта цена за единицу сырья снизилась, стоимость товаров, импортируемых государствами — экспортёрами нефти из развитых стран, возросла. Вынужденная политика государств Западной Европы по стабилизации собственных национальных валют за счёт увеличенной денежной эмиссии отчасти стала причиной агрессивного поведения стран ОПЕК по отношению к США и некоторым странам Запада во время войны Судного дня.

Для того чтобы справиться с растущей инфляцией в США, администрация Р. Никсона ввела в действие так называемую «Фазу 1» программы по контролю за ценами. Данный этап предусматривал заморозку цен, в том числе на сырую нефть, в течение 90 дней [Bordoff, Houser, 2015: 11–12]. В нефтяном секторе США это решение в ещё большей степени спровоцировало снижение добычи, которая к тому моменту уже испытывала трудности в связи с исто-

---

<sup>7</sup> Verrastro F., Caruso G. The Arab oil embargo — 40 years later // Center for Strategic and International Studies. 16.10.2013. Available at: <https://www.csis.org/analysis/arab-oil-embargo%E2%80%9440-years-later> (accessed: 15.11.2016).

шением месторождений. При этом спрос на нефть продолжал расти, но для его удовлетворения собственной нефти уже не хватало, требовалось наращивание импорта. Если в 1950 г. его объем составлял лишь 500 тыс. барр./день (8% спроса), то к 1973 г. показатель достиг более 1,3 млн барр./день (19% спроса). Быстро нарастить добычу США уже не могли, поэтому даже после введения ОАПЕК нефтяного эмбарго в 1973 г. зависимость экономики страны от импорта нефти продолжала увеличиваться, и в 1980 г. его доля составляла уж 31% (более 5 млн барр./день)<sup>8</sup>.

Стоит отметить, что еще до введения эмбарго в некоторых регионах США уже наблюдалась нехватка продуктов нефтепереработки, вызванная растущим спросом и политикой регулирования цен. Прекращение поставок странами ОАПЕК в ноябре 1973 г. лишь усугубило ситуацию. В ограниченные сроки был принят Чрезвычайный закон о распределении запасов нефти (Emergency Petroleum Allocation Act), согласно которому нефть подлежала обязательному распределению, что стало причиной появления очередей на бензоколонках. В результате серии экономических и дипломатических усилий, направленных на прекращение военного конфликта и смягчение последствий эмбарго, 25 декабря 1973 г. министры ОАПЕК объявили об отмене запланированного ранее сокращения добычи в январе следующего года, а уже 17 марта 1974 г. эмбарго на поставки нефти в США было официально отменено.

Ключевыми последствиями эмбарго 1973 г. стали падение ВВП США на 2,5%, рост безработицы и инфляция. Рецессия продолжалась до конца 1975 г. На международном уровне нарушение поставок привело к учреждению Международного энергетического агентства (МЭА) и созданию Стратегического нефтяного резерва США.

В политическом плане эмбарго подготовило почву для утверждения американской энергетической политики, основанной на понимании ограниченности ресурсов в условиях растущего спроса. Ощущение энергетической уязвимости подтолкнуло администрацию президента Дж. Форда к принятию закона «Об энергетической политике и энергосбережении» и стало решающим для развития нефтегазовой отрасли США в течение следующих 40 лет.

Закон 1975 г. обязывал президента США определять порядок, запрещающий экспорт добытой на территории США сырой нефти за рядом исключений. Так, президент обладал правом разрешить определенный экспорт, если это соответствовало национальным интересам. В рамках существующих исключений США десятилетиями экспортировали сырую нефть в ограниченном объеме — 287 тыс.

---

<sup>8</sup> Ibidem.

барр./день в 1980 г., 9 тыс. — в 2002 г., 400 тыс. барр./день — в 2014 г. [Brown et al., 2014: 3]. Основным импортером американской нефти является Канада.

Ограничения, касающиеся экспорта сырой нефти, прописаны в Правилах экспортного контроля. Надзор за их соблюдением был возложен на Бюро промышленности и безопасности, являющееся структурным подразделением Министерства торговли США [Vogdoff, Houser, 2015: 15–16]. В соответствии с существующими требованиями реализация экспорта сырой нефти требует лицензии, параметры выдачи которой были настолько строги, что ее получение становилось практически невозможным. Бюро было обязано рассматривать заявления на получение лицензии с учетом специфики каждого конкретного случая и выдавать разрешения только тем проектам, реализация которых осуществлялась в соответствии с национальными интересами и положениями закона «Об энергетической политике и энергосбережении» 1975 г. Лицензия на экспорт могла быть одобрена только при одновременном выполнении двух условий. Во-первых, экспортируемый объем сырой нефти должен был быть компенсирован равнозначным или большим объемом импорта нефти в США. Во-вторых, экспортер обязался привести убедительные экономические и технологические доказательства того, что экспортируемая нефть не могла быть реализована на внутреннем американском рынке. Формально закон не являлся запретом как таковым, однако требования к выдаче лицензий были настолько жесткие, что приравнивались к запрету.

С 1975 г. различные администрации добавляли исключения в существующий экспортный режим. Проекты по экспорту сырой нефти, предусмотренные данными исключениями, по итогам рассмотрения в Бюро промышленности и безопасности получали необходимую лицензию. Так, в 1985 г. Министерство торговли разрешило ограниченный экспорт нефти из Аляски (залив Кука) в размере не более 20 тыс. барр./день<sup>9</sup> в целях привлечения инвестиций в развитие нефтегазовой отрасли штата. С 1987 по 1991 г. основным покупателем нефти, добытой в заливе Кука, был Тайвань.

В 1988 г. администрация Р. Рейгана подписала соглашение о зоне свободной торговли с Канадой (ФТА), в соответствии с которым был налажен экспорт добытой на Аляске сырой нефти в объеме, не превышающем 50 тыс. барр./день. Именно Канада настояла на получении доступа к нефти, перекачанной посредством Трансаля-

---

<sup>9</sup> Murkowski L. The Alaska exception: Energy and the frontier // US Senate Committee on Energy and Natural Resources. 26.04.2016. P. 6. Appendix E. Available at: [http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File\\_id=6A86EF82-2C85-4296-A6F1-DF1516BFF1C1](http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=6A86EF82-2C85-4296-A6F1-DF1516BFF1C1) (accessed: 16.11.2016).

скинского трубопровода, так как это существенно сокращало стоимость транспортировки ресурса до ее нефтеперерабатывающих заводов (НПЗ), расположенных в Ванкувере. До подписания соглашения Канада была вынуждена импортировать более дорогую нефть азиатских или ближневосточных поставщиков<sup>10</sup>. Положения ФТА, касающиеся экспорта, были в дальнейшем инкорпорированы в соглашение о зоне свободной торговли между США, Канадой и Мексикой (НАФТА), которое вступило в силу 1 января 1994 г.

В 1995 г. У. Клинтон подписал государственный закон 104-58<sup>11</sup>, предусматривавший неограниченный экспорт сырой нефти из Аляски в любые страны, если нефть доставляется в порты по трубопроводу штата. Следует отметить, что принятию закона предшествовала целая серия исследований [Verman, Fison, 1987; Van Vactor, 1995], посвященных прогнозированию возможных последствий отмены ограничений на экспорт нефти Аляски. В результате было отмечено, что бюджет штата существенно пополнится доходами от реализации излишка ресурса, и это будет способствовать активизации экономической деятельности и росту занятости населения. Математически было доказано, что снятие запрета не приведет к росту цен на бензин. С точки зрения темы данной статьи этот сюжет представляет особый интерес, поскольку кампания 2013–2015 гг. по отмене общего запрета экспорта нефти США, определенного законом 1975 г., развивалась по аналогичному сценарию и подкреплялась экономическими исследованиями схожего характера. До отмены ограничений на экспорт нефти США в декабре 2015 г. Аляска оставалась единственным штатом, осуществлявшим поставки ресурса за пределы Канады.

Помимо экспорта сырой нефти, добытой в заливе Кука, а также экспорта в Канаду, исключения из закона 1975 г. также коснулись обмена нефти из запасов Стратегического нефтяного резерва США и экспорта калифорнийской нефти тяжелых сортов в объеме, не превышающем 25 тыс. барр./день [Brown et al., 2014: 5–6]. Кроме того, лицензии выдавались на экспорт нефти, предусмотренный некоторыми торговыми соглашениями, а также реэкспорт нефти иностранного происхождения. В последнем случае экспортер должен был документально подтвердить источник сырья, а также доказать, что оно не было смешано с нефтью, добытой в США.

---

<sup>10</sup> Murkowski L. The Alaska exception: Energy and the frontier // US Senate Committee on Energy and Natural Resources. 26.04.2016. Appendix F. Available at: [http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File\\_id=6A86EF82-2C85-4296-A6F1-DF1516BFF1C1](http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=6A86EF82-2C85-4296-A6F1-DF1516BFF1C1) (accessed: 16.11.2016).

<sup>11</sup> Public Law 104-58. November 28, 1995 // Congress.gov. Available at: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ58/PLAW-104publ58.pdf> (accessed: 11.11.2016).



Несмотря на то что закон «Об энергетической политике и энергосбережении» наделял президента полномочиями по определению режима, запрещающего экспорт нефти США, в нем не оговаривается процедура исполнения этого режима. Бюро промышленности и безопасности уполномочено принимать решение о выдаче лицензий на экспорт сырой нефти в соответствии с законом «Об экспортном контроле» 1979 г. (Export Administration Act)<sup>12</sup>. Согласно документу президент США имеет право контролировать любой экспорт, руководствуясь соображениями национальной безопасности, внешнеполитическими интересами либо в условиях дефицита товара. Закон также наделяет президента властью устанавливать механизмы лицензирования экспорта для ряда товаров, контроль над которыми осуществляет Бюро. Ограничения экспорта сырой нефти и процедура выдачи лицензий являются частью секции мер, принимаемых в условиях дефицитного предложения (*short supply controls*).

В 2001 г. истек срок действия закона «Об экспортном контроле». Тем не менее его положения до сих пор остаются в силе благодаря отсылке к закону «Об экономических полномочиях в случае чрезвычайных ситуаций, создаваемых внешней угрозой» (1977). (International Emergency Economic Powers Act)<sup>13</sup>. В случае чрезвычайной ситуации, спровоцированной внешними факторами и представляющей угрозу национальной безопасности или экономике США, президент принимает соответствующее решение по ее ликвидации. Положения утратившего силу закона «Об экспортном контроле» были продлены именно вследствие апелляции президента к закону о чрезвычайных ситуациях 1977 г. Продление режима контроля, в том числе над экспортом сырой нефти, происходило ежегодно.

Существование настолько сложной законодательно закрепленной структуры ограничений на экспорт сырой нефти в целом не вызывало дискуссий в течение 40 лет. Изменения вносились лишь в исключительных случаях, как, например, по вопросу разрешения экспорта нефти Аляски. Отсутствие полемики было оправдано непрерывным сокращением добычи сырья, которое наблюдалось вплоть до 2008 г., когда объем добытой нефти составил 5 млн барр./день. Однако благодаря коммерческому применению технологий на-

---

<sup>12</sup> Fergusson I.F. The Export Administration Act: Evolution, provisions, and debate // Congressional Research Service (CRS). 15.07.2009. Available at: <https://fas.org/sgp/crs/secrecy/RL31832.pdf> (accessed: 22.11.2016).

<sup>13</sup> Legal Authority Export Administration Regulations // U.S. Department of Commerce. 06.01.2016. Available at: <https://www.bis.doc.gov/index.php/forms-documents/compliance-training/export-administration-regulations-training/876-legal-authority-for-the-export-administration-regulations/file> (accessed: 22.11.2016).

клонного бурения и гидроразрыва пласта с 2009 г. добыча газа и нефти из сланцевых пород в США стала расти настолько быстрыми темпами, что уже в 2015 г. составила 9,4 млн барр./день<sup>14</sup>, а эксперты нефтегазовой отрасли и представители политических кругов заговорили о свершении «сланцевой революции» и достижении Соединенными Штатами энергетической независимости. Если в 2005 г. нетто-импорт нефти составлял 12,5 млн барр./день, то уже в 2014 г. объем импортируемой нефти достиг рекордно низкого уровня за последние 30 лет — 5,06 млн барр./день. Существенные изменения претерпела структура импорта: его сокращение произошло не за счет вытеснения тяжелой ближневосточной нефти, традиционного сырья для эффективного функционирования НПЗ США, а за счет уменьшения поставок легкой нефти африканских государств<sup>15</sup>. Это связано с тем, что сланцевая нефть относится к легким сортам нефти, и ее добыча позволила сократить импорт аналогичного сырья из стран, которые до этого были традиционными поставщиками на рынок США. Так, в 2005 г. на долю Нигерии, Алжира, Анголы, Ливии приходилось 2,2 млн барр./день от общего объема импорта; сланцевая нефтедобыча в США привела к сокращению данного показателя до 0,3 млн барр./день.

Развитие нефтедобычи из сланцевых пород, а также отраслей энергоемкой промышленности (нефтехимической отрасли, производства удобрений, синтетических смол и пластмасс) стимулировало рост занятости населения. В 2013 г. в этих секторах работали примерно 2 млн человек, а к концу текущего десятилетия прогнозируется увеличение рабочих мест до 3 млн<sup>16</sup>.

Образование излишка сырой нефти на внутреннем рынке США привело к увеличению объемов производства в нефтеперерабатывающей отрасли и позволило значительно сократить импорт нефтепродуктов из-за рубежа. В исследовании Центра за новую американскую безопасность (Center for New American Security) отмечено, что в 2011 г. США впервые за 60 лет стали нетто-экспортером нефтепродуктов [Rosenberg, 2014].

Тем не менее нефтеперерабатывающий сектор страны, адаптированный для обработки в основном тяжелых сортов, не в состоя-

---

<sup>14</sup> US field production of crude oil // EIA. Available at: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MCRFPUS2&f=A> (accessed: 22.11.2016).

<sup>15</sup> US Net Imports by Country // EIA. Available at: [http://www.eia.gov/dnav/pet/PET\\_MOVE\\_NETI\\_A\\_EP00\\_IMN\\_MBBLPD\\_A.htm](http://www.eia.gov/dnav/pet/PET_MOVE_NETI_A_EP00_IMN_MBBLPD_A.htm) (accessed: 16.07.2015).

<sup>16</sup> U.S. unconventional oil and gas revolution to increase disposable income by more than \$2.700 per household and boost U.S. trade position by more than \$164 billion in 2020, New IHS Study Says // IHS. 04.09.2013. Available at: <http://press.ihs.com/press-release/economics/us-unconventional-oil-and-gas-revolution-increase-disposable-income-more-270> (accessed: 16.07.2015).

нии поглотить образовавшийся излишек сырой нефти легкого сорта без проведения масштабной модернизации инфраструктуры. В результате снижения внутренних цен на сырье и отсутствия широкого доступа к внешним рынкам рентабельность добычи снижается, что ведет к замедлению ее темпов и потере инвестиционной привлекательности отрасли [Ebinger, Greenley, 2014: 30; Baumeister, Kilian, 2016]. Управление энергетической информацией США в отчете за 2015 г. прогнозировало, что если внутренняя цена за баррель нефти будет равняться в среднем 70 долл. в 2020 г., то объем инвестиций в сектор нефтедобычи с 2015 по 2020 г. будет существенно ниже 122 млрд долл. — среднегодового показателя в период с 2005 по 2014 г., когда средняя цена за баррель нефти выросла с 34,53 до 87,39 долл./барр.<sup>17</sup> Нефтяные компании, такие как «ConocoPhillips», «Chevron», «Continental Resources», видели в сохранении ограничений на экспорт нефти США серьезное препятствие на пути дальнейшего развития нефтедобывающего сектора и фактор замедления экономического роста в целом<sup>18</sup>.

Таким образом, через 40 лет после принятия закона «Об энергетической политике и энергосбережении» на повестку дня<sup>19</sup> встал вопрос об отмене запрета на экспорт нефти как более не отвечающего объективным тенденциям развития нефтяной отрасли, а также внутри- и внешнеполитическим интересам США.

\* \* \*

Вопрос об экспорте нефти — сырья, которое часто называют кровью экономики [Herbstreuth, 2016], — не может не быть дискуссионным. На протяжении последних нескольких лет в Конгрессе США шли активные дебаты, выявившие ключевые противоречия и интересы сторон. Традиционно СМИ и некоторые исследователи (например, профессор А. Хейли из Университета Западной Вирджинии) рассматривали полемику как проявление межпартийного соперничества, столкновения партийных ценностей<sup>20</sup>. Так, главными противниками отмены эмбарго считались демократы. Они

---

<sup>17</sup> Sustained low oil prices could reduce exploration and production investment // EIA. Available at: <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=23072> (accessed: 23.11.2016).

<sup>18</sup> Chairman and CEO Ryan Lance urges US crude oil exports // ConocoPhillips. Available at: <http://www.conocophillips.com/newsroom/news-release-archives/Pages/2014/Chairman-and-CEO-Ryan-Lance-Urges-U-S--Crude-Oil-Exports.aspx> (accessed: 23.11.2016).

<sup>19</sup> The case for allowing U.S. crude oil exports. Policy innovation memorandum № 34 // CFR. Available at: <http://www.cfr.org/oil/case-allowing-us-crude-oil-exports/p31005> (accessed: 22.11.2016).

<sup>20</sup> To export or not to export: Partisan divide over ban on foreign sales of U.S. oil // The Guardian. 31.10.2015. Available at: <https://www.theguardian.com/business/2015/oct/31/us-oil-export-ban-battle-lines-drawn-republicans-democrats> (accessed: 23.11.2016).

опасались, что свободный экспорт нефти приведет к падению уровня занятости в нефтеперерабатывающем секторе, а также призывали всесторонне оценить отрицательные последствия снятия ограничений для конечного потребителя и окружающей среды<sup>21</sup>. Республиканская партия в свою очередь выступала как проводник интересов влиятельных нефтяных компаний («ConocoPhillips», «Hess Corporation», «Exxon Mobil») и независимых производителей. Однако более внимательный анализ дебатов об отмене эмбарго представит нам гораздо более сложную, нюансированную картину дискуссий.

Дело в том, что сторонники и противники экспорта в действительности присутствовали в рядах как Республиканской, так и Демократической партий. Например, одними из наиболее ревностных приверженцев снятия ограничений экспорта нефти являются сенатор-республиканец Лиза Мурковски (Аляска) и демократ Хайди Хайткэмп (Северная Дакота). Более того, в сентябре 2015 г. республиканцы даже в условиях обострения межпартийной борьбы, обусловленной грядущими выборами президента США, смогли заручиться в этом вопросе поддержкой консервативной фракции демократов — «Коалиции Голубой собаки» (Blue Dog Democrats). Фракция придерживается позиций фискального консерватизма, выступая за снижение налогов, тормозящих развитие бизнеса, сокращение государственных расходов и стимулирование свободной торговли<sup>22</sup>. Да и в целом многие представители Демократической партии неоднократно говорили, что компромисс по вопросу снятия ограничений возможен. В частности, демократ Джин Грин (Техас) заявлял о своей готовности пойти на уступки республиканцам, если финальный текст законопроекта будет отражать интересы всех секторов цепочки энергоснабжения, а не только нефтяных компаний. Не отрицали возможности межпартийной сделки не только рядовые конгрессмены, но и лидер Демократической партии в Сенате Гарри Рейд. Даже обсуждение весьма неоднозначных последствий отмены эмбарго для национальной безопасности США и роли страны как мирового лидера, как будет показано далее, не выявило среди участников дискуссий четкого размежевания по партийному признаку.

Подлинным стержнем полемики вокруг отмены эмбарго на экспорт нефти стала борьба между представителями различных секторов

---

<sup>21</sup> House panel advances repeal of U.S. crude-export ban // Bloomberg. 11.09.2015. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-09-10/house-panel-advances-repeal-of-u-s-crude-export-ban> (accessed: 23.11.2016).

<sup>22</sup> Blue Dog Coalition supports ending ban on crude oil exports // Blue Dog Coalition. 09.09.2015. Available at: <http://bluedogcaucus-schrader.house.gov/media-center/press-releases/blue-dog-coalition-supports-ending-ban-on-crude-oil-exports> (accessed: 23.11.2016).

нефтегазовой отрасли (добыча, переработка, конечное потребление). Площадками для обсуждения вопроса о реформе существующего режима экспорта сырой нефти стали сразу несколько комитетов Палаты представителей и Сената США. В Палате представителей особую роль играли Комитет по энергетике и торговле и подконтрольная ему Комиссия по энергетике, в Сенате — Комитет по энергетике и природным ресурсам, а также Комитет по международным делам, в том числе Комиссия по вопросам международного развития, многосторонних институтов, энергетической и экологической политики.

Нефтедобывающие компании и конгрессмены, представляющие нефтедобывающие штаты в целом (Техас, Северную Дакоту), выступали за отмену эмбарго, ссылаясь на ограниченность возможностей реализации данного ресурса на внутреннем рынке. Быстрые темпы добычи нефти и особенности нефтеперерабатывающего сектора США, в основном адаптированного для обработки тяжелых сортов нефти, привели к затовариванию рынка и снижению цен, которые оказались ниже мировых. Потеря прибыли нефтедобытчиков грозила привести к оттоку инвестиций из сектора и, как следствие, замедлению темпов развития отрасли. С точки зрения сторонников экспорта, отмена эмбарго должна способствовать повышению прибыльности добычи, появлению дополнительных рабочих мест и улучшению торгового баланса страны.

Уже упоминавшаяся Лиза Мурковски<sup>23</sup>, сенатор из Аляски от Республиканской партии и председатель Комитета Сената по энергетике и природным ресурсам, неоднократно обращалась к администрации президента с призывами отменить эмбарго как пережиток прошлого. Будучи инициатором ряда законопроектов, нацеленных на реформу экспортной политики, она отмечала, что «сохранение запрета на экспорт нефти можно приравнять к санкциям в отношении самих себя»<sup>24</sup>. В октябре 2014 г. крупные («ConocoPhillips», «Marathon Oil Corp.») и малые («Pioneer Natural Resources Co.», «Laredo Petroleum, Inc.») нефтяные компании создали организацию «Производители за экспорт американской сырой нефти» (Producers for American Crude Oil Exports, PACE) в целях объединения усилий и выработки общей позиции по вопросу отмены эмбарго для

---

<sup>23</sup> Murkowski L. A signal to the world. Renovating the architecture of US energy exports // US Senate Committee on Energy and Natural Resources. 07.01.2016. P. 12–15. Available at: [http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File\\_id=546d56f0-05b6-41e6-84c1-b4c4c5efa372](http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=546d56f0-05b6-41e6-84c1-b4c4c5efa372) (accessed: 22.11.2016).

<sup>24</sup> Sen. Murkowski calls for lifting prohibition on crude oil exports // United States Senator for Alaska Lisa Murkowski. 20.04.2015. Available at: <https://www.murkowski.senate.gov/press/release/sen-murkowski-calls-for-lifting-prohibition-on-crude-oil-exports> (accessed: 23.11.2016).

последующего отстаивания ее в Конгрессе США<sup>25</sup>. Помощь в этом им оказала лоббистская группа «FTI Consulting». В ходе дебатов в Конгрессе главы крупных компаний неоднократно выступали с докладами на слушаниях в комитетах Палаты представителей и Сената. Так, Гарольд Хам, директор «Continental Resources Inc.» и крупнейший акционер нефтяного месторождения Bakken, участвовал в обсуждении вопроса об экспорте нефти не менее девяти раз<sup>26</sup>.

К сторонникам отмены эмбарго примкнул и Союз за энергетическое оборудование и инфраструктуру (Energy Equipment and Infrastructure Alliance), миссией которого является поддержка разработки сланцевых месторождений в США. Организация представляет интересы 120 тыс. компаний, задействованных на всех стадиях разработки и реализации сланцевой нефти и газа<sup>27</sup>, и готова участвовать в процессе принятия политических решений на всех его уровнях. В ходе дебатов в Конгрессе Союз прежде всего апеллировал к тому, что снятие ограничений на экспорт нефти приведет к росту предпринимательской активности не только крупных нефтяных компаний Северной Дакоты и Техаса, но и производителей товаров и услуг в нефтяной отрасли в масштабе всей страны. Тоби Мак, президент организации, выступая в Комитете Сената по вопросам развития малого бизнеса, отмечал, что отмена эмбарго инициирует создание до 500 тыс. новых рабочих мест уже к 2018 г.<sup>28</sup> Росту занятости, по его мнению, будет способствовать и развитие производств, предлагающих услуги строительства и поставляющих товары и оборудование для компаний, задействованных в добыче, транспортировке и переработке нефти.

В свою очередь представители нефтеперерабатывающего сектора («Monroe Energy LLC», «PBF Energy Inc.», «Alon USA») были обеспокоены тем, что разрешение экспорта обернется ростом закупочных цен на сырье и снижением конкурентоспособности их товаров на мировых рынках. Они отмечали, что выравнивание котировок WTI и Brent, последующее за отменой эмбарго, приведет к сокращению скидки, которую производители легкой нефти предоставляют НПЗ (*producer price discount*). Речь идет об особом механизме,

---

<sup>25</sup> Mission // Producers for American Crude Oil Export. Available at: <http://oilexports.com/mission/> (accessed: 23.11.2016).

<sup>26</sup> It's about the economy, foes of U.S. oil export ban preached // Bloomberg. 21.12.2015. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-21/it-s-about-the-economy-foes-of-u-s-oil-export-ban-preached> (accessed: 23.11.2016).

<sup>27</sup> What is EEIA? // Energy Equipment and Infrastructure Alliance (EEIA). Available at: <http://eeia.org/aboutus/about-view.cfm?category=About%20EEIA> (accessed: 23.11.2016).

<sup>28</sup> Energy exports would spur 500,000 new supply chain jobs // EEIA. 15.07.2015. Available at: <http://eeia.org/aboutus/about-one.cfm?getone=yes&category=Media&id=492#jump> (accessed: 23.11.2016).

который вынуждены использовать добывающие компании для реализации части своего сырья в условиях перенасыщенности внутреннего рынка легким сортом нефти, так как американские НПЗ в основном адаптированы для обработки тяжелых сортов. Скидка также является экономическим стимулом для закупки сырья ввиду сложностей транспортировки и географического расположения месторождений. Например, в 2012 г. стоимость барреля нефти, добытой на месторождении Bakken (Северная Дакота), благодаря скидке была на 28 долл. ниже котировки WTI<sup>29</sup>. Сокращение льготы, предоставляемой нефтяными компаниями, может негативно сказаться на прибыльности некоторых НПЗ, извлекающих экономические преимущества от закупки сырья по более низким ценам.

Немаловажным аспектом дискуссий стали споры о перспективах развития нефтеперерабатывающего сектора в результате «сланцевой революции». На сегодняшний день нефтеперерабатывающий сектор США является крупнейшим и самым развитым в мире (включает 140 НПЗ, способных в совокупности обрабатывать до 18 млн барр./день), поэтому отмена эмбарго и возможное повышение закупочных цен сопряжены с рисками потери им имеющихся конкурентных преимуществ. Неудивительно, что одна из наиболее влиятельных групп, выступавших за сохранение эмбарго, «Коалиция КРУД» (Consumer and Refiners United for Domestic Energy, The CRUDE Coalition)<sup>30</sup>, представляет интересы именно нефтеперерабатывающего сектора.

Большие опасения у широких слоев населения, а следовательно, и у конгрессменов от Демократической и Республиканской партий как проводников интересов конечных потребителей нефтепродуктов вызывала перспектива повышения цен, в частности, на бензин и дизельное топливо — одно из возможных последствий отмены эмбарго. Любопытная ситуация сложилась в этом отношении в сентябре 2015 г. в Пенсильвании и Иллинойсе, сенаторы которых поддерживали отмену эмбарго, в то время как примерно половина населения штатов выступала против реформы экспортного режима. Тем не менее авторы ряда аналитических докладов, посвященных математическим расчетам экономических последствий отмены эмбарго, пришли к выводу, что если отталкиваться от накопленных к настоящему моменту теоретических и эмпирических знаний, с разрешением экспорта сырой нефти цена на нефтепро-

---

<sup>29</sup> Brown Ph. et al. U.S. oil export policy: Background and considerations // CRS. 31.12.2014. Available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43442.pdf> (accessed: 15.11.2016).

<sup>30</sup> The crude exports issue // The CRUDE Coalition. Available at: <http://crudecoalition.org/the-issue/> (accessed: 23.11.2016).

дукты не повысится, а, напротив, сократится [Brown, Krupnik, 2014; Bordoff, Houser, 2015: 30, 42].

Наиболее последовательными противниками экспорта выступали сенаторы-демократы Эдвард Марки (Массачусетс) и Роберт Менендес (Нью-Джерси). Они неоднократно обращались к президенту с просьбой не только сохранить ограничения на экспорт сырой нефти, предусмотренные законом «Об энергетической политике и энергосбережении» 1975 г., но и воспрепятствовать их реформе. В своих письмах они особенно подчеркивали необходимость сохранения скидki производителей нефти для НПЗ<sup>31</sup>. В обращении к президенту США от 26 июня 2015 г. сенаторы акцентировали проблему зависимости страны от импорта нефти, а также указали на прогнозируемое после 2020 г. снижение темпов внутренней добычи, призывая уделить этим факторам пристальное внимание при принятии решения по вопросу свободного экспорта сырья<sup>32</sup>. Противники экспорта утверждали также, что в условиях, когда США продолжают в больших объемах импортировать нефть, преждевременно говорить об отмене ограничительного законодательства.

Еще одна влиятельная группа, традиционно выступающая против расширения экспорта нефти и природного газа, добытого из сланцевых пород, включает экологов, энвайронменталистов и сторонников повышения роли возобновляемой энергетики в США. Их аргументы против отмены эмбарго сводятся к нескольким ключевым пунктам.

Во-первых, расширение экспорта нефти непременно повлечет и интенсификацию сланцевой добычи с применением технологий гидроразрыва пласта. Прямым следствием этого шага, как опасаются защитники окружающей среды, станут загрязнение грунтовых и поверхностных вод метаном и другими химическими элементами, а также разрушение биосистем вследствие использования все больших площадей для развития добывающего сектора. Согласно исследованиям последствий отмены эмбарго с точки зрения экологии в период с 2016 по 2030 г. нефтяные компании будут бурить до 26 400 новых скважин ежегодно<sup>33</sup>. Использование земельных

---

<sup>31</sup> Brown Ph. et al. U.S. oil export policy: Background and considerations // CRS. 31.12.2014. Available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43442.pdf> (accessed: 15.11.2016).

<sup>32</sup> Senators to president Obama: Lifting crude oil export ban could harm consumers, businesses, national security // E. Markey. United States senator for Massachusetts. 26.06.2015. Available at: <http://www.markey.senate.gov/news/press-releases/senators-to-president-obama-lifting-crude-oil-export-ban-could-harm-consumers-businesses-national-security> (accessed: 23.11.2016).

<sup>33</sup> The environmental impacts of exporting more American crude oil // Center for American Progress. 21.08.2015. Available at: <https://www.americanprogress.org/issues/green/news/2015/08/21/119756/the-environmental-impacts-of-exporting-more-american-crude-oil/> (accessed: 20.12.2016).



участков под нужды производителей нефти приведет к потере территории, сравнимой по размеру со штатом Делавер, что может вызвать миграцию диких животных и разрушение естественной окружающей среды.

Во-вторых, низкие цены на нефть вследствие роста темпов добычи будут стимулировать ее потребление и соответственно увеличение выбросов углекислого газа в результате сжигания топлива<sup>34</sup>. Сторонники «зеленой» энергетики утверждали, что расширение экспорта поставит под вопрос выполнение договоренностей, достигнутых в рамках Копенгагенского соглашения 2009 г. Страны, подписавшие документ, согласились удерживать рост глобальной температуры в пределах 2 С, приняв на себя обязательства по сокращению выбросов парниковых газов в атмосферу до 2020 г.<sup>35</sup>

В-третьих, рост внутренней добычи нефти вследствие отмены эмбарго на экспорт сырья может привести к увеличению рисков, связанных с его транспортировкой до портов отгрузки. В настоящее время существующая сеть трубопроводов не отвечает растущим потребностям нефтяной отрасли в эффективной транспортировке сырья и нуждается в модернизации. Альтернативой трубопроводу является железнодорожное сообщение. Согласно данным Управления энергетической информацией с 2008 по 2013 г. объем нефти, перевезенной по железной дороге, увеличился в 20 раз [Brown et al., 2014: 26]. Противники отмены эмбарго апеллируют к случаям железнодорожных происшествий, которые приводят к разливу нефти и загрязнению окружающей среды. Так, в феврале 2015 г. поезд, который перевозил контейнеры с нефтью, добытой на месторождении Ваккен в Северной Дакоте, сошел с рельсов и взорвался в Западной Вирджинии<sup>36</sup>. В то же время сторонники экспорта приводят статистически данные, подтверждающие, что железнодорожное сообщение является самым безопасным сухопутным путем транспортировки нефти, и отмена эмбарго на экспорт сырой нефти не приведет к увеличению числа происшествий. Разливы нефти в результате железнодорожных катастроф несопоставимы с объемами, характерными для аварий на автодорогах, когда нефть перевозится на грузовиках, а также с трубопроводными утечками,

---

<sup>34</sup> Should it stay or should it go? The case against U.S. crude oil exports // Oil Change International. 2013. Available at: [http://priceofoil.org/content/uploads/2013/10/OCI\\_Stay\\_or\\_Go\\_FINAL.pdf](http://priceofoil.org/content/uploads/2013/10/OCI_Stay_or_Go_FINAL.pdf) (accessed: 20.12.2016).

<sup>35</sup> Copenhagen accord // United Nations Framework Convention on Climate Change. Available at: [http://unfccc.int/files/meetings/cop\\_15/application/pdf/cop15\\_cph\\_auv.pdf](http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf) (accessed: 20.12.2016).

<sup>36</sup> Train that derailed in West Virginia had newer crude oil tankers // CBS News. 17.02.2015. Available at: <http://www.cbsnews.com/news/train-that-derailed-in-west-virginia-had-new-tanker-cars-for-crude-oil/> (accessed: 20.12.2016).

когда подземная прокладка труб не позволяет своевременно обнаружить коррозию металла<sup>37</sup>.

Последовательным противником отмены ограничений на экспорт сырой нефти был и Б. Обама, который на протяжении обоих президентских сроков выступал адвокатом альтернативной энергетики и широкого внедрения возобновляемых источников энергии [Дмитриев, 2014а: 15–16]. Позиция администрации президента США за два дня до голосования по законопроекту, отменявшему упомянутые в первой части статьи ограничения, была категоричной. С точки зрения советников президента, в изменении существовавшего экспортного режима нет необходимости, так как он способствовал экономическому росту за счет создания новых рабочих мест и укрепления энергетической безопасности США<sup>38</sup>. Вместо этого они советовали членам Конгресса уделить больше внимания проблеме перехода к низкоуглеродной экономике и рассмотреть такие меры, как отмена многомиллиардных субсидий нефтяным компаниям и увеличение финансирования возобновляемой энергетики. В резолюции советников президента была отмечена неприемлемость отмены запрета на экспорт нефти и содержалась угроза наложить вето на законопроект.

Важно отметить, что аргументы как в пользу, так и против ограничительного закона 1975 г. не сводились лишь к экономическим и экологическим вопросам, большое внимание в рамках дебатов уделялось также анализу международно-политических последствий снятия нефтяного эмбарго. На этом сюжете, представляющем особое значение с точки зрения понимания возможных перспектив развития мирового энергетического рынка и современных международных отношений в целом, представляется целесообразным остановиться отдельно.

\* \* \*

Центральными международно-политическими аспектами политики вокруг эмбарго на экспорт нефти стали вопросы, связанные с сохранением и укреплением Соединенными Штатами своего глобального лидерства. Сторонники снятия ограничений утверждали, что устранение устаревшей системы регулирования экспорта нефти значительно усилит позиции США в мире. По их мнению,

---

<sup>37</sup> How to transport oil more safely // The Wall Street Journal. Available at: <http://www.wsj.com/articles/how-to-transport-oil-more-safely-1442197722> (accessed: 20.12.2016).

<sup>38</sup> Statement of Administration Policy // Executive Office of the President. Available at: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/114/saphr702r\\_20151007.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative/sap/114/saphr702r_20151007.pdf) (accessed: 23.11.2016).

свободно экспортируя сырье, Америка сможет позиционировать себя как надежного торгового партнера. Этот аргумент подкреплялся ссылками на трудности, возникшие в ходе переговоров по созданию Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства<sup>39</sup>. Тогда страны Европейского союза пытались включить вопрос о доступе к американским энергоресурсам в отдельную статью соглашения, гарантирующую обязательства по обеспечению свободного экспорта нефти и газа. США последовательно отклоняли предложения своих партнеров, рассматривая нефть и природный газ как обычный товар наравне с рядом других, не требующих создания специального торгового режима<sup>40</sup>.

В этой связи решительные противники отмены эмбарго сенаторы-демократы Барбара Боксер и Эдвард Марки, обращаясь к торговому представителю США Майклу Фроману, призывали его воспрепятствовать попыткам ЕС зафиксировать свои интересы по доступу к энергоресурсам США в тексте соглашения о Трансатлантическом торговом и инвестиционном партнерстве, если такое будет подписано. Конгрессмены считали, что это приведет к росту зависимости американской экономики от импортируемого сырья, что в свою очередь грозит обернуться рисками для национальной безопасности государства<sup>41</sup>.

В другом письме-обращении к М. Фроману Э. Марки выступал против использования Всемирной торговой организации (ВТО) в качестве площадки для пересмотра экспортного режима США<sup>42</sup>. Такие попытки в декабре 2013 г. предпринимал Американский институт нефти (American Petroleum Institute — API), эксперты которого подчеркивали, что устаревшие практики 1970-х годов являются нарушением Соединенными Штатами Устава ВТО, следовательно, от них нужно отказаться.

Сторонники отмены эмбарго на экспорт нефти в свою очередь утверждали, что пересмотр существующего законодательства в этой

---

<sup>39</sup> U.S. crude oil export policy // CRS. 31.12.2014. Available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43442.pdf> (accessed: 17.11.2016).

<sup>40</sup> EU wants U.S. to lift ban on oil exports // The Wall Street Journal. 17.05.2015. Available at: <http://www.wsj.com/articles/eu-wants-u-s-to-lift-ban-on-oil-exports-1431885401> (accessed: 17.11.2016).

<sup>41</sup> Letter of U.S. senators E. Markey and B. Boxer to U.S. trade representative, Ambassador M. Froman // E. Markey. U.S. Senator for Massachusetts. 29.09.2014. Available at: [http://www.markey.senate.gov/imo/media/doc/2014-09-29-Markey\\_Boxer\\_USTR\\_Oil\\_Exports.pdf](http://www.markey.senate.gov/imo/media/doc/2014-09-29-Markey_Boxer_USTR_Oil_Exports.pdf) (accessed: 17.11.2016).

<sup>42</sup> US Senator E. Markey's letter to US trade representative Ambassador M. Froman // E. Markey. United States senator for Massachusetts. 03.12.2013. Available at: [http://www.markey.senate.gov/documents/2013-12-3\\_Markey\\_OilExports\\_Froman.pdf](http://www.markey.senate.gov/documents/2013-12-3_Markey_OilExports_Froman.pdf) (accessed: 20.11.2016).

сфере усилит переговорные позиции США в ВТО по вопросам, касающимся ограничительной экспортной политики других стран<sup>43</sup>. Речь шла о следующей юридической коллизии. С одной стороны, статья XI «Общие положения о запрете количественных ограничений» Генерального соглашения о тарифах и торговле (ГАТТ) предписывает, что никакие ограничения, кроме налогов и пошлин, не могут применяться государствами в торговле друг с другом. С другой стороны, статья XX предусматривает ряд исключений из обязательств членов организации, если ограничительному экспортному режиму соответствуют меры, лимитирующие внутреннюю добычу или потребление товара или сырья. Широкое применение обновленных стандартов энергетической эффективности, принятых в последние годы в США, с точки зрения многих членов Конгресса, является примером требуемых мер<sup>44</sup> и соответствует пункту XX(g) Устава. В то же время в 2013 г. США сами апеллировали к статье XI в процессе тяжбы с Китаем по вопросу о ликвидации его эмбарго на экспорт редкоземельных металлов и в итоге, заручившись поддержкой партнеров, смогли способствовать снятию запрета через ВТО. Несмотря на то что формально США не нарушали Устав ВТО, сохраняя в течение почти четырех десятилетий запрет на вывоз сырой нефти, убедительность их позиции может быть ослаблена в перспективе. Ведя борьбу против ресурсного национализма третьих стран и сохраняя при этом существующие экспортные лимиты, США косвенно посылали тревожный сигнал партнерам о наличии двойных стандартов в мировой торговле<sup>45</sup>. С этой точки зрения отмена эмбарго на экспорт сырой нефти может снять с США возможные обвинения в проведении политики ресурсного национализма и протекционизма, а также послужить примером того, что ограничение торговли собственными стратегическими ресурсами на мировых рынках не является допустимой практикой в международных отношениях.

Еще один аргумент сторонников отмены эмбарго заключается в том, что, становясь экспортером энергоресурсов, США стабилизируют энергетические рынки за счет предоставления иностранным потребителям доступа к собственным запасам как альтерна-

---

<sup>43</sup> Remarks by Thomas E. Donilon at the Center on Global Energy Policy, School of International Affairs, Columbia University // CFR. Available at: <http://www.cfr.org/united-states/remarks-thomas-e-donilon-center-global-energy-policy-school-international-public-affairs-columbia-university/p36075> (accessed: 17.11.2016).

<sup>44</sup> Ibidem.

<sup>45</sup> McNally R. American Energy Exports: Opportunities for U.S. Allies and U.S. National Security // United States Committee on Foreign Relations. Available at: [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062315\\_McNally\\_Testimony.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062315_McNally_Testimony.pdf) (accessed: 20.11.2016).

тивному источнику сырья<sup>46</sup>. В этом случае американская нефть, свободно поступающая на мировые торги, может являться своего рода амортизационным механизмом в случае сбоя поставок в других регионах, снижая в силу эластичности предложения сланцевой нефти волатильность мировых цен. В итоге экспорт сырой нефти США будет прямо способствовать укреплению международной энергетической безопасности. В частности, согласно мнению старшего научного сотрудника Центра за новую американскую безопасность Д. Гордона, США как поставщик дополнительных объемов ресурса могут сдерживать конкуренцию за сырье в Восточной Азии<sup>47</sup>. Страны данного региона отличаются высокими темпами роста потребления нефти и не менее высокой степенью зависимости от импорта, в частности, ближневосточного сырья. США могут использовать экспорт нефти в качестве инструмента как расширения своего влияния в Восточной Азии, так и снижения конфликтности в регионе.

Важно отметить, что подавляющее большинство экспертов и политиков, выступавших по вопросу отмены эмбарго, готовы рассматривать свободный экспорт нефти как механизм по оказанию экономического давления на страны, являющиеся, с точки зрения политического истеблишмента США, ненадежными поставщиками энергоресурсов<sup>48</sup>. К таковым прежде всего относятся Иран, который может направлять доходы от реализации сырой нефти для финансирования своей военной ядерной программы в случае провала Всеобъемлющего соглашения 2015 г., и Россия, которая согласно мнению, распространенному в политических кругах США, с середины 2000-х годов демонстрирует готовность использовать экспорт природного газа и нефти в качестве энергетического оружия против европейских партнеров<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Pascual C. Senior Vice President, IHS. US crude oil export policy // US Senate Committee on Energy and Natural Resources. 2015. Available at: [http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File\\_id=4c054551-8357-46fd-95e3-1eee2686aee1](http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=4c054551-8357-46fd-95e3-1eee2686aee1) (accessed: 17.11.2016).

<sup>47</sup> Gordon D. American Energy Exports: Opportunities for U.S. Allies and U.S. National Security // US Senate Committee on Foreign Relations. 23.06.2015. Available at: [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062315\\_Gordon\\_Testimony.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062315_Gordon_Testimony.pdf) (accessed: 17.11.2016).

<sup>48</sup> Panetta L., Hadley S. The oil-export ban harms national security // The Wall Street Journal. 19.05.2015. Available at: <http://www.wsj.com/articles/the-oil-export-ban-harms-national-security-1432076440> (accessed: 18.11.2016).

<sup>49</sup> Kerry: Russia using energy as a weapon // The Hill. Available at: <http://thehill.com/policy/energy-environment/202428-kerry-russia-using-energy-as-political-weapon> (accessed: 12.11.2016); Gazprom goes on the offensive // The Wall Street Journal. Available at: <http://www.wsj.com/articles/SB117002272528890503> (accessed: 12.11.2016).

Некоторые конгрессмены уверены, что свободный экспорт нефти из США «усадит страну за руль мировой энергетической политики, и с течением времени американская нефть сможет вытеснить сырье из России, Саудовской Аравии и Ирана»<sup>50</sup>. Д. Гордон утверждает, что экспортная реформа окажет давление на российский энергетический сектор, а в перспективе и подорвет конкурентные преимущества РФ на мировых рынках энергоресурсов<sup>51</sup>. К тому же сторонники отмены закона 1975 г. признавали, что европейские партнеры США несут большие экономические потери от санкционного режима против России, а отмена эмбарго ознаменует появление нового стабильного источника сырья на нефтяном рынке и потому может стать материальным стимулом к продлению санкций членами ЕС. Предоставление европейским партнерам доступа к американской сырой нефти отчасти поспособствует укреплению позиций Вашингтона в институтах многостороннего сотрудничества при проведении решений по оказанию давления на страны, чья политика противоречит национальным интересам США.

По мнению Леона Панетты, бывшего главы ЦРУ и экс-министра обороны США, а также Стивена Хэдли, советника президента по национальной безопасности при администрации Дж. Буша-мл., Россия держит Европу в «мертвых» энергетических тисках<sup>52</sup>. Четырнадцать членов НАТО обеспечивают более 15% своего спроса на нефть за счет поставок российского сырья, а некоторые страны Центральной и Восточной Европы зависят от них на 50%. Кроме того, как они утверждают, Россия использует поставки энергоресурсов не только как инструмент давления на европейских партнеров, но и как источник финансирования агрессии на юго-востоке Украины. Таким образом, предоставление европейским союзникам доступа к американской нефти — и экономически выгодное решение, и стратегический императив внешней политики США.

Разумеется, Россия — не единственная страна, которая может стать потенциальным объектом использования Штатами своего нового инструмента экономического давления. Адвокаты реформы экспортной политики, рассматривая американскую нефть на ми-

---

<sup>50</sup> Pelosi, White House support plan allowing US crude oil exports // Bloomberg. 16.12.2015. Available at: <http://www.bloomberg.com/politics/articles/2015-12-16/congress-reaches-fiscal-deal-that-ends-u-s-crude-oil-export-ban> (accessed: 20.11.2016).

<sup>51</sup> Gordon D. American Energy Exports: Opportunities for U.S. Allies and U.S. National Security // US Senate Committee on Foreign Relations. 23.06.2015. Available at: [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062315\\_Gordon\\_Testimony.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062315_Gordon_Testimony.pdf) (accessed: 17.11.2016).

<sup>52</sup> Panetta L., Hadley S. The oil-export ban harms national security // The Wall Street Journal. 19.05.2015. Available at: <http://www.wsj.com/articles/the-oil-export-ban-harms-national-security-1432076440> (accessed: 18.11.2016).

ровом рынке как инструмент влияния, ставили под сомнение готовность Ирана следовать условиям Совместного комплексного плана действий по его ядерной программе от 14 июля 2015 г. Еще в апреле 2015 г. сенатор Л. Мурковски заявила, что снятие энергетических санкций с Ирана, в то время как США остаются верны запрету на экспорт нефти 1975 г., не имеет никакого смысла<sup>53</sup>. Р. МакНелли, президент и основатель «Rapidan Group LLC», консалтинговой компании в области энергетики, в одном из своих выступлений прямо писал: «В случае если переговоры по ядерной сделке Ирана закончатся ничем или Иран вновь прибегнет к обману, как иначе мы сможем убедить наших европейских партнеров, а также Южную Корею и Японию сократить импорт иранской нефти, если не предоставим им свое собственное сырье в качестве компенсации?»<sup>54</sup>. Идея использования Соединенными Штатами нефти как инструмента давления на Иран в практическом ключе рассматривалась уже в 2013 г., когда в Сенате обсуждался законопроект «О применении санкций в отношении Ирана»<sup>55</sup>. Члены Конгресса призывали увеличить внутреннюю добычу нефти в США на 1,25 млн барр./день, чтобы полностью вытеснить иранскую нефть с мирового рынка, лишить Тегеран источника финансирования своей ядерной программы, а также предупредить оказание помощи режиму Б. Асада в Сирии. Таким образом, сторонники отмены эмбарго оценивали экспорт американской нефти, с одной стороны, как инструмент экономического давления, с другой — как элемент торга в политических целях.

Аргументы о политическом значении американской нефти, приводимые приверженцами снятия экспортных ограничений, неоднократно ставились под вопрос в ходе дискуссий в Конгрессе. Их оппоненты подчеркивали, что в краткосрочной перспективе вопреки многим ожиданиям масштабного расширения доли американской нефти на мировых рынках не будет, так как в условиях низких цен на энергоносители у производителей отсутствует мотивация начать немедленный экспорт<sup>56</sup>. У американской нефти

---

<sup>53</sup> Sen. Murkowski calls for lifting prohibition on crude oil exports // US Senate Committee on Energy and Natural Resources. 20.04.2015. Available at: [http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File\\_id=6e9f2847-fc9f-4bd2-b664-841c91b0cc14](http://www.energy.senate.gov/public/index.cfm/files/serve?File_id=6e9f2847-fc9f-4bd2-b664-841c91b0cc14) (accessed: 22.11.2016).

<sup>54</sup> McNally R. American Energy Exports: Opportunities for U.S. Allies and U.S. National Security // United States Committee on Foreign Relations. Available at: [http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062315\\_McNally\\_Testimony.pdf](http://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/062315_McNally_Testimony.pdf) (accessed: 20.11.2016).

<sup>55</sup> S.965 Iran Sanctions Implementation Act of 2013 // Congress.gov. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/965/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22s+965%22%5D%7D&r=2> (accessed: 12.11.2016).

<sup>56</sup> Brown P. US crude oil exports to international destinations // CRS. 20.07.2016. Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/IN10536.pdf> (accessed: 22.11.2016).

в настоящее время нет ценового преимущества, поэтому компании больше заинтересованы в сокращении расходов, повышении рентабельности скважин с высокой отдачей и сохранении положительного финансового баланса. По существующим оценкам, к 2020 г. США смогут нарастить экспорт сырой нефти до 1,5 млн барр./день, при этом треть объема будет идти на продажу в Канаду, т.е. для остальных потенциальных покупателей доступным окажется 1 млн барр./день.

Противники отмены эмбарго также отмечали, что круг возможных потребителей американской нефти весьма ограничен из-за особенностей инфраструктуры нефтеперерабатывающего сектора европейских стран. Так, легкую нефть, добытую из сланцевых пород, могут закупать НПЗ на северо-западе Европы и в Средиземноморье. Заводы, расположенные в Восточной Европе, адаптированы к переработке российской нефти среднего уровня кислотности; кроме того, в данном регионе отсутствуют необходимые условия для импорта американской нефти<sup>57</sup>. В ходе дебатов звучали мнения, что модернизация восточноевропейских НПЗ и расширение существующей сети трубопроводов неизбежно повлекут за собой финансовые и временные затраты, следовательно, вытеснение российской нефти с европейского рынка за счет экспорта из США остается вопросом отдаленного будущего.

В целом противники отмены эмбарго стремились показать, что снятие ограничений на продажу американской нефти является мерой непродуманной и поспешной, способной спровоцировать обострение угроз для национальной безопасности США. В частности, отмечалось, что экспорт, который рассматривается американской политической элитой как рычаг давления на одни государства, одновременно может оказаться губительным для других. Даже сравнительно небольшие объемы американской нефти, торгуемые на мировом рынке, повлекут общее снижение цен и, как следствие, падение объемов добычи в некоторых странах. В результате американская нефть способна ослабить возможность государств, обладающих крупными нефтяными запасами, использовать свой потенциал для достижения внутренних политических целей. Так, Нигерия и Азербайджан в период высоких цен на нефть увеличили финансирование программ социальной поддержки населения за счет пополнения бюджета доходами от экспорта сырья. Падение цен и, как следствие, вытеснение с энергетических рынков могут привести к росту социального недовольства в этих странах,

---

<sup>57</sup> Statement of Commander (Ret.) Kirk Lippold, USN // US Senate Committee on Foreign Relations. 23.06.2015. Available at: <http://www.foreign.senate.gov/download/lippold-testimony-06-23-15> (accessed: 20.11.2016).



смене политических режимов, что в случае, например, государств Ближнего Востока и Северной Африки означает увеличение рисков для национальной безопасности самих США [Patrick, 2006: 27; Colgan, 2013].

Ранее мы уже отмечали, что до начала «сланцевой революции» Соединенные Штаты импортировали легкую нефть из африканских государств, в частности из Нигерии. Рост внутренней добычи привел к быстрому вытеснению нигерийской нефти с американского рынка и перенаправлению ее в страны Европы<sup>58</sup>. Противники экспорта американской нефти указывали, что отмена эмбарго и начало поставок американского сырья европейским партнерам США нанесут еще один удар по экономике Нигерии, чрезвычайно зависящей от нефтяных доходов. В результате резкого снижения цен на нефть в конце 2014 г. там уже сейчас наблюдаются рост инфляции и отток иностранного капитала<sup>59</sup>. Как следствие, урезается финансирование социальных программ, что в свою очередь может спровоцировать взрыв социального недовольства и сформировать благоприятные условия для укрепления влияния радикальной экстремистской группировки «Боко харам». Преследуя цель создать в Нигерии исламское государство, присягнув на верность «ИГ»<sup>60</sup> в марте 2015 г., «Боко харам» представляет угрозу национальной безопасности США в качестве силы, способной проводить на американской территории теракты, а также дестабилизирующей ситуацию в соседних регионах. В этой связи противники отмены эмбарго призывали Конгресс рассмотреть данный сценарий развития событий как аргумент против расширения американского экспорта нефти.

\* \* \*

Проведенное исследование позволило воссоздать сложную картину проходившей в правящих кругах США полемики по вопросу отмены эмбарго на экспорт американской нефти. Линии раскола проходили сразу по нескольким направлениям, охватывая как внутри-, так и внешнеполитические аспекты проблемы, отражая межпартийные и, в значительно большей степени, внутрипар-

---

<sup>58</sup> US-Africa Oil Trade wanes after shale revolution // Financial Times. 03.08.2014. Available at: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e89f6368-129f-11e4-a6d4-00144feabd0.html#axzz3hgNv3OVv> (accessed: 18.11.2016).

<sup>59</sup> Statement of Commander (Ret.) Kirk Lippold, USN // US Senate Committee on Foreign Relations. 23.06.2015. Available at: <http://www.foreign.senate.gov/download/lippold-testimony-06-23-15> (accessed: 20.11.2016).

<sup>60</sup> Террористическая организация, запрещена на территории Российской Федерации.

тийные противоречия, определяемые интересами различных групп в рамках нефтегазовой отрасли. В этих условиях обсуждение законопроектов, предусматривающих снятие ограничений, не могло быть ни быстрым, ни легким.

В течение 113-й сессии Конгресса США законодатели уже обсуждали ряд законопроектов, направленных на пересмотр существовавшей практики экспорта сырой нефти. Так, в 2014 г. к рассмотрению были представлены проекты «Об энергетическом возрождении Америки»<sup>61</sup> (также рассмотрен в Сенате 27 марта 2014 г. (S.2170)) и «Об адаптации к изменяющимся условиям рынка сырой нефти»<sup>62</sup>, которые, однако, не получили дальнейшего хода. В целом именно законотворческая деятельность 2013–2014 гг. и активизация групп интересов, выступавших за отмену эмбарго, к началу октября 2015 г. подготовили почву для утверждения Палатой представителей США законопроекта об отмене ограничений на экспорт нефти — H.R.702<sup>63</sup>. Принятый подавляющим большинством голосов (261/159) новый закон отменял секцию 103 закона 1975 г. «Об энергетической политике и энергосбережении», наделавшую президента властью запрещать экспорт сырой нефти за рядом исключений, предусматривал юридический запрет на введение федеральной властью новых ограничений в данной сфере, хотя и сохранял за президентом право лимитировать экспорт при чрезвычайных обстоятельствах или в условиях санкций<sup>64</sup>. Получив поддержку в Палате представителей, законопроект должен был быть утвержден Сенатом, где столкнулся, однако, с противодействием представителей Демократической партии. Выход из сложившейся ситуации был найден в результате межпартийного компромисса.

Сенатор-республиканец Джон Ховен (Северная Дакота) предложил идею объединить в один законодательный пакет отмену эмбарго и уступки Республиканской партии в вопросах развития «зеленой» энергетики<sup>65</sup>. В середине декабря 2015 г. члены Конгресса

---

<sup>61</sup> H.R.4286 — American Energy Renaissance Act of 2014 // Congress.gov. 24.03.2014. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/4286> (accessed: 23.11.2016).

<sup>62</sup> H.R. 5814 — To adapt to changing crude oil market conditions // Congress.gov. 09.12.2014. Available at: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/house-bill/5814> (accessed: 22.11.2016).

<sup>63</sup> H.R.702 — To adapt to changing crude oil market conditions // Congress.gov. 19.10.2015. Available at: [https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/702/text?q={%22search%22:\[%22%22hr702%22%22\]}&resultIndex=1](https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/702/text?q={%22search%22:[%22%22hr702%22%22]}&resultIndex=1) (accessed: 22.11.2016).

<sup>64</sup> Oil to spare: The House passes a repeal to crude oil export restrictions // CRS. Available at: <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/crude.pdf> (accessed: 23.11.2016).

<sup>65</sup> Key GOP senator shifts strategy on oil export ban // The Hill. 15.10.2015. Available at: <http://thehill.com/policy/energy-environment/256967-gop-shifts-strategy-on-oil-export-ban> (accessed: 23.11.2016).

США пришли к согласию по отмене ограничений на экспорт американской сырой нефти в рамках проекта бюджета на 2016 г. В обмен на аннулирование запрета на экспорт нефти демократы (являющиеся сторонниками перехода к экологически чистой энергетике) смогли добиться продления налоговых льгот для производителей ветряной и солнечной энергии на пять лет, а также принятия дополнительных мер по поддержке экологии.

Республиканец Джо Бартон (Техас), автор законопроекта H.R. 702, заявил, что достигнутый компромисс еще раз подчеркивает значимость вопроса в национальном масштабе<sup>66</sup>. В декабре 2015 г. после заключения межпартийной бюджетной сделки пресс-секретарь Белого дома Джош Эрнест отметил, что пакет договоренностей в целом отражает приоритеты администрации Б. Обамы, касающиеся перехода к устойчивой энергетике и расширения доли возобновляемых источников энергии в энергобалансе страны. 18 декабря президент подписал проект бюджета вопреки и своим ранее озвученным взглядам по вопросу свободного экспорта сырой нефти, и позиции своей администрации.

Парламентская сделка привела к отмене 40-летнего эмбарго, подведя итог спорам о необходимости существования запрещающего экспортного режима в новых условиях ресурсной обеспеченности. Гибкая позиция президента в данном случае предотвратила возможный конфликт в Конгрессе по вопросу бюджета и приостановку работы правительства. Подписание бюджетного пакета, поддержанного как республиканцами, так и демократами, в очередной раз показало, что партийная идеология была далеко не определяющим фактором в пересмотре экспортной политики США.

Действительно, заключение межпартийной сделки и подпись президента под ней наглядно показали ошибочность прогнозов о невозможности достижения компромисса между двумя партиями, основанных на излишне упрощенных оценках позиций сторонников и противников эмбарго.

Как было показано в данной работе, наиболее выраженный антагонизм в ходе дебатов проявился вовсе не в рамках межпартийного противостояния, а между нефтедобывающим и нефтеперерабатывающим секторами, каждый из которых был заинтересован в максимизации прибыли и сохранении своих конкурентных преимуществ. Обе стороны активно прибегали к помощи лоббистских групп. Однако поддержка, полученная сторонниками отмены эмбарго, несопоставима с ресурсами, которые удалось привлечь оп-

---

<sup>66</sup> Barton on crude oil exports // The Ellis County Citizen. 13.09.2015. Available at: <http://elliscountycitizen.com/2015/09/13/barton-on-crude-oil-exports/> (accessed: 23.11.2016).

понентам: как минимум 34 компании лоббировали отмену эмбарго и лишь 7 выступали за сохранение ограничений на экспорт нефти. Директор «Коалиции КРУД» отмечал, что борьба двух секторов больше напоминала битву Давида против Голиафа<sup>67</sup>.

Достижение компромисса стало возможным благодаря гибкости позиций обеих сторон и их готовности поступиться жесткими партийными установками для нахождения взаимоприемлемого решения. Тем не менее, если оценивать характер достигнутого соглашения, то можно констатировать, что оно в большей степени отражает интересы республиканцев и нефтедобытчиков, нежели демократов, нефтепереработчиков и, тем более, сторонников возобновляемых источников энергии. В то время как налоговые льготы для секторов возобновляемой энергетики были продлены лишь на пять лет, отмена эмбарго на экспорт нефти носит постоянный характер. Избрание республиканца Д. Трампа на пост президента США в ноябре 2016 г. дает основание предположить, что нефтедобывающий сектор получит дополнительные стимулы к развитию, а возможности для свободного экспорта энергоресурсов будут сохранены<sup>68</sup>. Будущий глава Белого дома неоднократно ставил под сомнение политику администрации Б. Обамы по вопросам изменения климата и обещал выйти из Парижского соглашения 2015 г., предусматривающего дальнейшее сокращение выбросов парниковых газов в атмосферу<sup>69</sup>. Намерения Д. Трампа свидетельствуют о том, что сторонники отмены эмбарго на экспорт нефти смогут извлечь долгосрочные преимущества из заключенной в декабре 2015 г. бюджетной сделки, в отличие от противников снятия ограничений.

Если попытаться взвесить и оценить значение внутренних и внешних детерминант полемики вокруг реформирования политики экспорта нефти США, то можно заключить, что определяющую роль в принятии положительного решения об отмене эмбарго сыграли все же внутривнутриполитические факторы, а именно давление со стороны нефтедобывающего сектора и стремление стимулировать экономический рост за счет увеличения занятости и улучшения торгового баланса. В пользу такого вывода свидетельствует подчеркнутое внимание, которое как приверженцы, так и противники эмбарго во время дискуссий уделяли аргументам, связанным с сохранением

---

<sup>67</sup> It's about the economy, foes of U.S. oil export ban preached // Bloomberg. 21.12.2015. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-21/it-s-about-the-economy-foes-of-u-s-oil-export-ban-preached> (accessed: 23.11.2016).

<sup>68</sup> What to watch in oil when Trump moves into the White House // Bloomberg. 11.09.2016. Available at: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-11-09/what-to-watch-in-oil-when-donald-trump-moves-into-white-house-ivb8djgu> (accessed: 23.12.2016).

<sup>69</sup> Donald Trump would 'cancel' Paris climate deal // BBC News. Available at: <http://www.bbc.com/news/election-us-2016-36401174> (accessed: 23.12.2016).

экономических преимуществ того или иного сектора. Содержание докладов, подготовленных рядом аналитических центров для конгрессменов, также свидетельствует о том, что внутривластная сторона вопроса сыграла большую роль, нежели международно-политические детерминанты. В то же время хотелось бы отметить, что именно последние могут приобрести особое значение в случае выхода больших объемов американской нефти на мировой рынок в обозримой перспективе. Сторонники отмены ограничительного закона 1975 г. предлагали использовать нефтяной экспорт в качестве инструмента давления на государства, чья политика противоречит национальным интересам США, в частности на Иран. Новый президент США Д. Трамп, всегда выступавший как категорический противник ядерной сделки с Ираном, заключенной администрацией Б. Обамы, и неоднократно требовавший ее пересмотра, может придать данному аргументу новое звучание. Следует отметить, что в условиях низкой ценовой конъюнктуры на мировом рынке нефти существенного наращивания экспорта из США ждать не приходится, и это в значительной степени ограничивает возможности их влияния на энергетический сектор России. Определяющим фактором в данном вопросе станет рыночная доля, которую США смогут занять в структуре нефтяного импорта государств Европы.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Дмитриев С.С. Сланцевая Америка — испытание на выживаемость // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 5. С. 113—118.
2. Дмитриев С.С. США: заявка на мировое лидерство в углеводородной энергетике // Энергетическая политика. 2015. № 5. С. 75—84.
3. Дмитриев С.С. Энергетическая стратегия Б. Обамы: опора на инновации и технологическое лидерство. М.: ИМЭМО РАН, 2014.
4. Дмитриев С.С. Энергетическая стратегия США: корректировка приоритетов // Мировая экономика и международные отношения. 2014. № 3. С. 13—23.
5. Иванов Н.А. Сланцевая Америка: энергетическая политика США и освоение нетрадиционных нефтегазовых ресурсов. М.: Магистр, 2014.
6. Корнеев А.В. Новые тенденции развития топливно-энергетического комплекса США // США и Канада: экономика, политика, культура. 2016. № 3. С. 35—56.
7. Мельникова С., Сорокин С. Первые 5 лет «сланцевой революции»: что мы теперь знаем наверняка? // ИНЭИ РАН. 2012. Доступ: [http://www.eriras.ru/files/slancjevu\\_j\\_gaz\\_5\\_ljet\\_nojabr\\_2012.pdf](http://www.eriras.ru/files/slancjevu_j_gaz_5_ljet_nojabr_2012.pdf) (дата обращения: 14.04.2014).
8. Мельникова С., Сорокин С. «Сланцевая революция» в США: внутреннее и глобальные изменения на энергетических рынках // Экономический журнал ВШЭ. 2013. № 3. С. 487—511.
9. Симония Н. «Революция сланцевого газа»: мифы и реальность // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 12. С. 3—13.

10. Телегина Е.А., Таджиев М.И. Влияние геополитических факторов на формирование системы энергетической безопасности США // Нефть, газ и бизнес. 2014. № 3. С. 3–9.

11. Шмат В.В. Ресурсный национализм: уроки Третьего мира // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 1. С. 28–39.

12. Baron R., Bernstein P. Economic benefits of lifting the crude oil export ban. NERA economic consulting, 2014. Available at: [http://www.nera.com/content/dam/nera/publications/2014/NERA\\_Crude\\_Oil\\_Export\\_Study\\_Sept\\_2014\\_FINAL.pdf](http://www.nera.com/content/dam/nera/publications/2014/NERA_Crude_Oil_Export_Study_Sept_2014_FINAL.pdf) (accessed: 10.11.2016).

13. Baumeister C., Kilian L. Lower oil prices and the U.S. economy: Is this time different? // Brookings papers on economic activity. 2016. Available at: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/09/5\\_baumeisterkilian.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/09/5_baumeisterkilian.pdf) (accessed: 13.11.2016).

14. Berman M., Fison S. Report on Alaska benefits and costs of exporting Alaska North Slope crude oil // Institute of Social and Economic Research. University of Alaska Anchorage. 1987. Available at: [http://www.iser.uaa.alaska.edu/Publications/1987\\_05-BenefitsAndCostsExportingAKNorthSlopeOil.pdf](http://www.iser.uaa.alaska.edu/Publications/1987_05-BenefitsAndCostsExportingAKNorthSlopeOil.pdf) (accessed: 17.11.2016).

15. Blackwill R.D., O’Sullivan M.L. America’s energy edge // Foreign Affairs. 2014. Vol. 93. No. 2. P. 102–114.

16. Bordoff J., Houser T. Navigating the US oil export debate. Columbia University Center on Global Energy Policy, 2015. Available at: [http://energy-policy.columbia.edu/sites/default/files/energy/Navigating%20the%20US%20Oil%20Export%20Debate\\_January%202015.pdf](http://energy-policy.columbia.edu/sites/default/files/energy/Navigating%20the%20US%20Oil%20Export%20Debate_January%202015.pdf) (accessed: 22.11.2016).

17. Bradley R. Oil, gas, and government: The US experience. Washington, D.C.: Rowman and Littlefield Publishers and the Cato Institute, 1995.

18. Brown Ph. et al. U.S. oil export policy: Background and considerations // Congressional research service, 2014. Available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43442.pdf> (accessed: 05.09.2016).

19. Brown S., Krupnik A. Crude behavior: How lifting the export ban reduces gasoline prices in the United States. Resources for the Future, 2014. Available at: <http://www.rff.org/files/sharepoint/WorkImages/Download/RFF-IB-14-03-REV.pdf> (accessed: 05.09.2016).

20. Clayton B. The case for allowing U.S. crude oil exports // Council on Foreign Relations. 2013. Available at: <http://www.cfr.org/oil/case-allowing-us-crude-oil-exports/p31005> (accessed: 10.11.2016).

21. Colgan J. Fueling the fire: Pathways from oil to war // International Security. 2013. Vol. 38. No. 2. P. 147–180.

22. Deutch J., Schlesinger J., Victor D. National security consequences of US oil dependency: Report of an independent task force. Council of Foreign Relations Press, 2006.

23. Ebinger C., Greenley H. Changing markets: Economic opportunities from lifting the U.S. ban on crude oil exports // Brookings Institution, 2014. Available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Crude-Oil-Exports-web-1.pdf> (accessed: 10.11.2016).

24. Ergin D. Ensuring energy security // Foreign Affairs. 2006. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-03-01/ensuring-energy-security> (accessed: 22.11.2016).

25. Ergin D. *The quest: Energy, security, and the remaking of the modern world*. New York: Penguin Books, 2011.
26. Herbstreuth S. *Oil and American identity: A culture of dependency and its impact on U.S. foreign policy*. New York: I.B. Tauris & Company, 2016.
27. Maugeri L. *The shale oil boom: A U.S. phenomenon*. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School, 2013. Available at: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/draft-2.pdf> (accessed: 10.07.2015).
28. Miller G. The security costs of energy independence // *The Washington Quarterly*. 2010. Vol. 33. No. 2. P. 107–119. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01636601003661761> (accessed: 15.11.2016).
29. Patrick S. Weak states and global threats: Assessing evidence of spillovers // Center for Global Development. 2006. Available at: <http://www.cgdev.org/publication/weak-states-and-global-threats-assessing-evidence-spillovers-working-paper-73> (accessed: 23.11.2016).
30. Rosenberg E. Energy rush. Shale production and U.S. national security. Center for a New American Security (CNAS), 2014. Available at: [http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS\\_EnergyBoom\\_Rosenberg\\_0.pdf](http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_EnergyBoom_Rosenberg_0.pdf) (accessed: 23.06.2015).
31. Rusco F. Crude oil export restrictions, studies suggest allowing exports could reduce consumer fuel prices // US Government Accountability Office, 2015. Available at: <http://www.gao.gov/assets/680/671235.pdf> (accessed: 10.11.2016).
32. Schlesinger J. The geopolitics of energy // *The Washington Quarterly*. 1979. Vol. 2. Iss. 3. P. 3–7.
33. Van Vactor S. Cato Institute policy analysis No. 227: Time to end the Alaskan oil export ban // CATO Institute. Available at: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/time-end-alaskan-oil-export-ban> (accessed: 17.11.2016).
34. Verrastro F., Ladislav S. Delivering the goods. Making the most of North America's evolving infrastructure // Center for Strategic and International Studies, 2015. Available at: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/150209\\_Verrastro\\_DeliveringTheGoods\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/150209_Verrastro_DeliveringTheGoods_Web.pdf) (accessed: 01.11.2016).

**N.A. Biryukova**

**LIFTING RESTRICTIONS ON CRUDE OIL EXPORTS  
IN THE UNITED STATES: SUBSTANCE OF THE DEBATE  
AND A COMPROMISE SOLUTION**

*Lomonosov Moscow State University  
1 Leninskie Gory, Moscow, 119991*

Lately we have been witnessing an unprecedented expansion of new technologies. The implications of various technological innovations become truly multidimensional and tangible in economic, social, political, and military spheres. Thus, a correct assessment of the impact of technological factors on national security and international relations gain paramount importance and, when it comes to decision-making, often require reconciliation of divergent

interests of political and business elites. A notable example of such a compromise in the U.S. politics (triggered in a way by a so called ‘shale revolution’) is lifting of the crude oil export ban which has been in place since 1975. Drawing on a wide range of sources this paper determines causes and key stages of a broad discussion which preceded the final decision on repealing the ban. Both domestic and foreign policy considerations were taken into account during the debate which accentuated inter-party and, to a greater extent, intra-party differences determined by divergent interests of various interest groups within oil and gas industry. The author stresses that representatives of different energy sub-sectors and advocates of the renewables made mutual concessions, which eventually made the bipartisan compromise possible and helped overcome resistance of the Obama administration, which initially had advocated strongly against lifting the oil export ban. Evaluating the nature of that deal the author concludes that it reflects the interests of the Republican Party and oil producers much more than those of Democrats and refiners. As for foreign policy aspects of the decision, the arguments voiced by the opponents of the export policy reform generally appear to be more convincing. Indeed, in the current market conditions the United States can hardly turn shale oil exports into an instrument of economic and political leverage. At the same time, adverse effects of political destabilization in the states which would otherwise export light crude oil to the U.S. are quite probable.

**Keywords:** United States, USA, Congress, shale revolution, oil export embargo, Barack Obama, Donald Trump, energy security, U.S. oil production, U.S. energy policy, world oil market, renewable energy.

**About the author:** *Nadezhda A. Biryukova* — Lecturer at the Chair of International Security, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: [nadezhda.a.biryukova@gmail.com](mailto:nadezhda.a.biryukova@gmail.com)).

**Acknowledgements:** This work has been accomplished with financial support from the Russian Foundation for Humanities, research project № 15-37-11136 ‘The Impact of Technological Factors on Parameters of National and International Security, Military Conflicts and Strategic Stability’.

## REFERENCES

1. Dmitriev S.S. 2015a. Slantsevaya Amerika — ispytanie na vyzhivaemost’ [Shale America — test for survivability]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 5, pp. 113–118. (In Russ.)
2. Dmitriev S.S. 2015b. SShA: zayavka na mirovoe liderstvo v uglevodородnoi energetike [United States: The claim for world leadership in hydrocarbon energy]. *Energeticheskaya politika*, no. 5, pp. 75–84. (In Russ.)
3. Dmitriev S.S. 2014a. *Energeticheskaya strategiya B. Obamy: opora na innovatsii i tekhnologicheskoi liderstvo* [Barack Obama’s energy strategy: Relying on innovations and technological leadership]. Moscow, IMEMO RAN Publ. (In Russ.)
4. Dmitriev S.S. 2014b. Energeticheskaya strategiya SShA: korrekcirovka prioritetrov [The energy strategy of the United States: Correction of priorities]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 3, pp. 13–23. (In Russ.)



5. Ivanov N.A. 2014. *Slantsevaya Amerika: energeticheskaya politika SShA i osvoenie netraditsionnykh neftegazovykh resursov* [Shale America: The U.S. energy policy and development of unconventional oil and gas resources]. Moscow, Magistr Publ. (In Russ.)
6. Korneev A.V. 2016. Novye tendentsii razvitiya toplivno-energeticheskogo kompleksa SShA [New trends of U.S. energy sector development]. *SShA i Kanada: ekonomika, politika, kul'tura*, no. 3, pp. 35–56. (In Russ.)
7. Mel'nikova S., Sorokin S. 2012. *Pervye 5 let 'slantsevoi revolyutsii': chto my teper' znaem navernyaka?* [The first five years of shale revolution: What do we know now for sure?]. INEI RAN Publ. Available at: [http://www.eriras.ru/files/slancjevyj\\_gaz\\_5\\_ljet\\_nojabr\\_2012.pdf](http://www.eriras.ru/files/slancjevyj_gaz_5_ljet_nojabr_2012.pdf) (accessed: 14.04.2014). (In Russ.)
8. Mel'nikova S., Sorokin S. 2013. 'Slantsevaya revolyutsiya' v SShA: vnutrennie i global'nye izmeneniya na energeticheskikh rynkakh ['Shale gas revolution' in the United States: Internal and external changes on energy markets]. *Ekonomicheskii zhurnal VShE*, no. 3, pp. 487–511. (In Russ.)
9. Telegina E.A., Tadiyev M.I. 2014. Vliyanie geopoliticheskikh faktorov na formirovanie sistemy energeticheskoi bezopasnosti SShA [Influence of geopolitical factors on the US energy security system formation]. *Nef', gaz i biznes*, no. 3, pp. 3–9. (In Russ.)
10. Simoniya N. 2013. 'Revolutsiya slantsevogo gaza': mify i real'nost' ['Shale gas revolution': Myths and realities]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 12, pp. 3–13. (In Russ.)
11. Shmat V.V. 2015. Resursnyi natsionalizm: uroki Tret'ego mira [Resource nationalism: Lessons of the Third World]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 1, pp. 28–39. (In Russ.)
12. Baron R., Bernstein P. 2014. *Economic benefits of lifting the crude oil export ban*. NERA economic consulting. Available at: [http://www.nera.com/content/dam/nera/publications/2014/NERA\\_Crude\\_Oil\\_Export\\_Study\\_Sept\\_2014\\_FINAL.pdf](http://www.nera.com/content/dam/nera/publications/2014/NERA_Crude_Oil_Export_Study_Sept_2014_FINAL.pdf) (accessed: 10.11.2016).
13. Baumeister C., Kilian L. 2016. *Lower oil prices and the U.S. economy: Is this time different?* Brookings papers on economic activity. Available at: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/09/5\\_baumeisterkilian.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/09/5_baumeisterkilian.pdf) (accessed: 13.11.2016).
14. Berman M., Fison S. 1987. *Report on Alaska benefits and costs of exporting Alaska North Slope crude oil*. Institute of Social and Economic Research. University of Alaska Anchorage. Available at: [http://www.iser.uaa.alaska.edu/Publications/1987\\_05-BenefitsAndCostsExportingAKNorthSlopeOil.pdf](http://www.iser.uaa.alaska.edu/Publications/1987_05-BenefitsAndCostsExportingAKNorthSlopeOil.pdf) (accessed: 17.11.2016).
15. Blackwill R.D., O'Sullivan M.L. 2014. America's energy edge. *Foreign Affairs*, vol. 93, no. 2, pp. 102–114.
16. Bordoff J., Houser T. 2015. *Navigating the US oil export debate*. Columbia University Center on Global Energy Policy. Available at: [http://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/Navigating%20the%20US%20Oil%20Export%20Debate\\_January%202015.pdf](http://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/Navigating%20the%20US%20Oil%20Export%20Debate_January%202015.pdf) (accessed: 22.11.2016).
17. Bradley R. 1995. *Oil, gas and government: The US experience*. Washington, D.C., Rowman and Littlefield Publishers and the Cato Institute.
18. Brown Ph. et al. 2014. *U.S. oil export policy: Background and considerations*. Congressional research service. Available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43442.pdf> (accessed: 05.09.2016).

19. Brown S., Krupnik A. 2014. *Crude behavior: How lifting the export ban reduces gasoline prices in the United States*. Resources for the future. Available at: <http://www.rff.org/files/sharepoint/WorkImages/Download/RFF-IB-14-03-REV.pdf> (accessed: 14.11.2016).
20. Clayton B. 2013. *The case for allowing U.S. crude oil exports*. Council on Foreign Relations. Available at: <http://www.cfr.org/oil/case-allowing-us-crude-oil-exports/p31005> (accessed: 10.11.2016).
21. Colgan J. 2013. Fueling the fire: Pathways from oil to war. *International Security*, vol. 38, no. 2, pp. 147–180.
22. Deutch J., Schlesinger J., Victor D. 2006. *National security consequences of US oil dependency: Report of an independent task force*. Council of Foreign Relations Press.
23. Ebinger C., Greenley H. 2014. *Changing markets: Economic opportunities from lifting the U.S. ban on crude oil exports*. Brookings Institution. Available at: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Crude-Oil-Exports-web-1.pdf> (accessed: 10.11.2016).
24. Ergin D. 2006. Ensuring energy security. *Foreign Affairs*. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2006-03-01/ensuring-energy-security> (accessed: 22.11.2016).
25. Ergin D. 2011. *The quest: Energy, security, and the remaking of the modern world*. New York: Penguin Books.
26. Herbstreuth S. 2016. *Oil and American identity: A culture of dependency and its impact on U.S. foreign policy*. New York: I.B. Tauris & Company.
27. Maugeri L. 2013. *The shale oil boom: A U.S. phenomenon*. Belfer Center for Science and International Affairs. Harvard Kennedy School. Available at: <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/draft-2.pdf> (accessed: 10.07.2015).
28. Miller G. 2010. The security costs of energy independence. *The Washington Quarterly*, vol. 33, no. 2, pp. 107–119. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01636601003661761> (accessed: 15.11.2016).
29. Patrick S. 2006. *Weak states and global threats: Assessing evidence of spillovers*. Center for Global Development. Available at: <http://www.cgdev.org/publication/weak-states-and-global-threats-assessing-evidence-spillovers-working-paper-73> (accessed: 23.11.2016).
30. Rosenberg E. 2014. *Energy rush. Shale production and U.S. national security*. Center for a New American Security (CNAS). Available at: [http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS\\_EnergyBoom\\_Rosenberg\\_0.pdf](http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_EnergyBoom_Rosenberg_0.pdf) (accessed: 23.06.2015).
31. Rusco F. 2015. *Crude oil export restrictions, studies suggest allowing exports could reduce consumer fuel prices*. US Government Accountability Office. Available at: <http://www.gao.gov/assets/680/671235.pdf> (accessed: 10.11.2016).
32. Schlesinger J. 1979. The geopolitics of energy. *The Washington Quarterly*, vol. 2, no. 3, pp. 3–7.
33. Van Vactor S. 1995. *Cato Institute policy analysis No. 227: Time to end the Alaskan oil export ban*. CATO Institute. Available at: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/time-end-alaskan-oil-export-ban> (accessed: 17.11.2016).
34. Verrastro F., Ladislav S. 2015. *Delivering the goods. Making the most of North America's evolving infrastructure*. Center for Strategic and International Studies. Available at: [https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/150209\\_Verrastro\\_DeliveringTheGoods\\_Web.pdf](https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/150209_Verrastro_DeliveringTheGoods_Web.pdf) (accessed: 01.11.2016).