

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е.М. ПРИМАКОВА РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ИНСТИТУТ США и КАНАДЫ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Мировое развитие. Выпуск 21

Меняющийся Запад и его роль в регулировании глобальных процессов

Москва
ИМЭМО РАН
2019

УДК 327
339
ББК 66.4(0)
65.5
Меня 517

Серия «Библиотека Национального исследовательского института
мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова»

Редакционный совет продолжающегося издания «Мировое развитие»:
Ф.Г. Войтоловский, Н.И. Иванова, Ю.Д. Квашнин, И.С. Королев, Н.А. Косолапов,
А.В. Ломанов, Э.Г. Соловьев, Н.В. Тоганова, Е.С. Хесин

Редакционная коллегия Выпуска 21:
К.Р. Вода, К.А. Годованюк, А.А. Давыдов, А.С. Евсеенко, А.А. Невская, П.П. Тимофеев

Рецензенты:
доктор исторических наук В.Н. Гарбузов
доктор политических наук Н.К. Арбатова

Меня 517

Меняющийся Запад и его роль в регулировании глобальных процессов (Мировое развитие. Выпуск 21) / Ред. колл.: К.Р. Вода, К.А. Годованюк, А.А. Давыдов и др. – М.: ИМЭМО РАН, 2019. — 288 с.

ISBN 978-5-9535-0569-7

DOI:10.20542/978-5-9535-0569-7

Текущий выпуск продолжающегося издания «Мировое развитие» подготовлен на основе материалов Международной конференции молодых ученых, состоявшейся 11–12 апреля 2019 г. в ИМЭМО РАН. Основное внимание уделено вопросам безопасности, а также взаимодействию ведущих стран Запада, их экономическому сотрудничеству и конкуренции. Авторы рассматривают механизмы влияния Запада на незападный мир, проблемы и противоречия взаимодействия России с США и ЕС, специфику использования гуманитарной политики и «мягкой силы». Издание предназначается для исследователей, преподавателей вузов, аспирантов, студентов, а также всех интересующихся актуальными тенденциями развития мировой экономики и международных отношений.

The Changing West and its Role in Global Regulation (Global Development, iss. 21) / Voda K.R., Godovanyk K.A., Davydov A.A. at al., eds. – Moscow, IMEMO, 2019. – 288 p.

ISBN 978-5-9535-0569-7

DOI:10.20542/978-5-9535-0569-7

The current issue of IMEMO's series «Global Development» is based on the agenda of the eponymous International conference of young scholars, which was held at the Primakov Institute of World Economy and International Relations (April, 11–12, 2019). Security issues and the interaction of leading Western countries, their economic cooperation and competition is in the focus. The authors consider the mechanisms of influence of the West on the non-Western world, the problems and contradictions of the interaction between Russia, USA and EU, the specifics of the use of humanitarian policy and «soft power». This edition is intended for researchers, political and economic analysts, high-school teachers, post-graduate students and a broader range of everyone interested in world economy and international relations.

На обложке использована картина Томаса Гарта Бентона «Меняющийся Запад».

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <https://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0569-7

© ИМЭМО РАН, 2019

© Коллектив авторов, 2019

Оглавление

Векторы развития и взаимодействия ключевых стран Запада5

Борисова А.Р. Об истоках американского изоляционизма и его роли в современных глобальных процессах	5
Пронякина Е.Д. Единая Европа в многополярном мире: новые вызовы или новые возможности?.....	10
Малахова Т.С. Проблемы и противоречия торгово-экономических отношений между странами ЕС.....	19
Баженов И.Н. Перспективы повышения доли евро в международных расчетах	25
Тимофеев П.П. Влияние движения «желтых жилетов» на политику Франции: предварительные итоги	33
Алексеев Д.В. Иммиграция в Испании: проблемы интеграции и социальные последствия	45
Невская А.А. ТНК Западной Европы на рынках стран Вишеградской группы: вклад в интеграционный процесс.....	53

Безопасность Запада: поиск ответов на новые вызовы62

Кутырев Г.И. Современный этап развития системы европейской безопасности: возможности и проблемы.....	62
Крашенинникова Л.С. Взгляды США на перспективы применения ядерного оружия в XXI в.	70
Вода К.Р., Жмакин И.Н. Трансформация подходов Японии к обеспечению безопасности в АТР.....	79
Джокич А. Использование этнических конфликтов в рамках стратегии расширения НАТО на Западных Балканах	85

Внутренние вызовы европейской интеграции92

Бадаева А.С. Новые вызовы ультраправой идеологии в Западной Европе.....	92
Годованюк К.А. Особенности внешней политики Великобритании в период премьерства Т. Мэй.....	102
Алешин А.А. Великобритания в оборонной политике Европейского союза после Брекзита	112
Ковшарь М.К. Северная Ирландия и Брекзит: риски и перспективы	119

Инструменты и последствия воздействия Запада на незападный мир127

Кулькова О.С. Помощь Евросоюза странам Ближнего Востока и Северной Африки после начала «Арабского пробуждения» (на примере Марокко).....	127
Попова О.П. Германские программы помощи государствам Ближнего Востока и Северной Африки (на примере Египта).....	142
Куприянов А.А. Германские интересы в Индийском океане: преемственность и трансформация.....	151
Елагин Д.П. Институциональная трансформация экономической модели Афганистана: эффективны ли западные рецепты?	160
Бартенев В. И. Специфика подходов администрации Д. Трампа к стратегическому использованию ресурсов внешней помощи в нестабильных регионах мира (на примере Ближнего Востока и Северной Африки).....	168
Манухин А.А. Подходы США к постконфликтному урегулированию в Колумбии	179
Тарасова Д.А. Роль США в решении проблем организованной преступности и наркоторговли в Латинской Америке	187

Проблемы гуманитарной политики и «мягкой силы» западных стран	192
<i>Солянова М.В. Ценностные аспекты внешней политики Канады: права человека и гуманитарные интервенции</i>	<i>192</i>
<i>Шипилов А.Ю. Влияние американских евангелистов на либерийскую политику</i>	<i>204</i>
<i>Макарова К.Е. Русская православная церковь как фактор общественной дипломатии России в Армении.....</i>	<i>212</i>
Запад и Россия: проблемы восприятия и взаимодействия	222
<i>Кошкин П.Г. Образ России в американских политических СМИ с 2010 по 2017 гг.</i>	<i>222</i>
<i>Камерани А., Сегарицци Л. Обзор социально–политических оценок политики Италии на российском направлении</i>	<i>231</i>
<i>Баронина Ю.А. Российский опыт ответа на санкционное давление Запада: промышленный сектор.....</i>	<i>242</i>
<i>Шлапеко Е.А. Российско-финляндское приграничное сотрудничество: роль программ ЕС</i>	<i>250</i>
<i>Афанасьев А. А. Научно-технологическое сотрудничество в эпоху глобальной нестабильности: Россия и страны Европы</i>	<i>256</i>
<i>Гутник А.В. Динамика товарооборота между Россией и странами Вишеградской группы</i>	<i>265</i>
Abstracts	276

Векторы развития и взаимодействия ключевых стран Запада

*Борисова А.Р.**

Об истоках американского изоляционизма и его роли в современных глобальных процессах

Исследуя происхождение и этапы эволюции американского изоляционизма, автор анализирует современный внешнеполитический курс Соединенных Штатов и их роль в формировании нового мирового порядка. В статье объясняется разница между протекционизмом в сфере мировой торговли, внутривнутриполитическими трендами в США и «изоляционизмом» в его традиционном значении. Автор приходит к выводу, что США при Д. Трампе не переживают новый виток изоляционизма, а напротив, используют его в качестве прикрытия для осуществления экспансионистской политики.

Ключевые слова: *изоляционизм, США, глобальное лидерство, идеологическое противостояние, протекционизм, колонисты, мессианство*

Второе десятилетие XXI в. отчетливо демонстрирует признаки формирования нового миропорядка: возвышение новых региональных игроков, шаткое положение ЕС, миграционные кризисы, нарастание противоборства США и России, торговые войны США с Китаем – эта турбулентность отражает динамику передела сфер влияния, экономических и геополитических ресурсов. США занимают противоречивую позицию в этом процессе. С одной стороны, вера в собственное превосходство и два десятилетия мирового господства не позволяют им добровольно уйти с позиции «глобального полицейского». С другой – традиционная тяга американских граждан к индивидуализму диктует политикам необходимость «обернуться внутрь себя», решать проблемы своего населения, а не спасать Ирак, Сирию, Украину, Северную Корею и другие отдаленные регионы планеты за счет американского налогоплательщика.

Популярная концепция изоляционизма, сыгравшая не последнюю роль в предвыборной риторике одного из самых внесистемных президентов в истории США, Д. Трампа, является психологической реакцией американского общества на проводимый Вашингтоном последние десятилетия курс на глобализацию. Интеграционные процессы в мире, культурные, экономические, политические изменения стали логическим продолжением распада двухполюсного мирового уклада. На короткий исторический миг воцарился мир, когда перестали существовать противоборствующие идеологии. Воспользовавшись геополитическим и идеологическим вакуумом, Соединенные Штаты обрели роль мирового гегемона, единственной «великой державы», тем самым обеспечив себе монополию на применение силы на следующие десятилетия.

Однако глобальная террористическая угроза в 2000-е годы не смогла выполнить функцию внешнего врага, достаточно опасного для того, чтобы оправдать

* Борисова Александра Романовна – к.полит.н., научный сотрудник Сектора внешней и внутренней политики США Центра североамериканских исследований Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН (a-borisova@imemo.ru). Статья поступила в редакцию 24.07.2019.

существование такой монополии, не смогла стать для США «универсальным» противником, каким был Советский Союз в годы холодной войны. В мире начался откат к дезинтеграции. В образовавшийся вакуум попытались войти Китай и Россия, а Европейский Союз, в свою очередь, приобрел нежелательную для США независимость. Попытка завершения Соединенными Штатами войн, развязанных после терактов 11 сентября 2001 г., а также экономический разворот Трампа внутрь страны дали повод говорить о новом этапе традиционного американского изоляционизма. Правомерны ли такие попытки, и если да, то, как такой «откат» отразится на международных процессах в глобальном масштабе?

Происхождение и эволюция американского изоляционизма

В современном дискурсе, в особенности, в прессе, понятие «изоляционизм» часто путают или заменяют не вполне тождественными понятиями «неоизоляционизм» или «протекционизм». Для понимания нюансов внешнеполитической повестки США крайне важно разделять эти подходы. Согласно определению, данному в Большой российской энциклопедии, *изоляционизм* – это направление во внешней политике США, в основе которого лежала идея их невовлечения в конфликты за пределами Американского континента¹. Принципы изоляционизма были изложены в Прощальном послании к нации 1796 г. Дж. Вашингтона:

- строгое соблюдение нейтралитета,
- отказ от заключения военно-политических союзов и вмешательства в дела других государств².

В тот период времени основной задачей молодой американской нации было обеспечить свою независимость от Великобритании, и не быть вовлеченной в какой-либо геополитический раздел между «великими державами», поскольку ни материальных, ни человеческих ресурсов у страны на это не было. Однако изоляционизм, даже в его классическом понимании, никогда не равнялся полной изоляции. Не отрицая ведение дел за пределами Соединенных Штатов, он фокусировал основные усилия на удержании власти на территории континента.

Американская нация – потомки первых переселенцев из Старого Света, которые воплотили в себе все страхи, и в то же время все надежды Европейской цивилизации. Только самые отчаянные люди, которым нечего было терять, отправлялись в опасное путешествие через океан, в один конец, исходом которого могла стать смерть, если не на воде, то от рук аборигенов, от голода или болезней. А главным выигрышем, основной ценностью – свобода, возможность начать жизнь с чистого листа. Неудивительно, что корни американского индивидуализма кроются именно здесь: им никто не мог помочь, кроме них самих, но, следовательно, никто не мог их и ограничить.

На протяжении XIX и XX вв. изоляционизм пережил несколько волн прихода и спада популярности. Причем, как и во многих внутривнутриполитических процессах в США, поддержка курса правительством зачастую означала жесткую оппозицию в кругах экспертов, философов и идеологов, и наоборот. Эта особенность всегда обеспечивала Соединенным Штатам периодическую смену курса по принципу маятника. Так происходило и с изоляционизмом: в конце XIX в., с нарастанием империалистических амбиций – спад, в период антивоенных настроений перед Первой мировой войной – подъем, со вступлением в войну и провозглашением 14 пунктов В.Вильсона – спад, перед Второй мировой войной – подъем, со вступлением в нее – спад.

¹ Егорова Н.И. Изоляционизм. Большая Российская энциклопедия. URL: https://bigenc.ru/world_history/text/2002622 (дата обращения: 01.05.2019).

² Вашингтон Дж. Прощальное послание. История США в документах. URL: <http://www.grinchevskiy.ru/17-18/g-v-proschalnoe-poslanie.php> (дата обращения: 01.05.2019).

Сегодняшний изоляционизм не стоит путать с «неоизоляционизмом» – явлением, исчезнувшим в 1950-е годы. Он возник как откат «маятника» в противовес доктрине Трумэна и Плану Маршалла – окончательному переходу американской политики в плоскость регулирования глобальных процессов – передела сфер влияния в мире, рынков сбыта, формирования межстрановых блоков и т.п.

Изоляционизм Д. Трампа?

Изоляционизм Д. Трампа, о котором говорят сегодня, – явление весьма спорное, как минимум по двум причинам. Во-первых, распространенным заблуждением является тезис о том, что изоляционизм этот находит отражение в стратегических документах США. Во-вторых, что он превалирует в экономической политике Белого дома. Ни того, ни другого, в сущности, не наблюдается. В экономике с приходом нового президента в 2017 г. взят курс на протекционизм. Во внешней политике и обеспечении безопасности – на удержание роли США в качестве лидера мировой системы. Это нельзя приравнять к «агрессивному» изоляционизму времен У. Клинтона, поскольку в его основе более не лежит неоспоримое верховенство международного права и, прежде всего, решений Совета Безопасности ООН³. Таким образом, внешнеполитический и экономический курс администрации Трампа можно весьма условно обозначить «новым» изоляционизмом, держа в уме, что все новое – это «хорошо забытое старое».

Впрочем, эмоции, к которым апеллировал кандидат Д. Трамп во время своей предвыборной кампании, действительно имеют отношение к изоляционизму в его первичном понимании. Желание защититься от чего-то чуждого, греховного, грязного – является глубоким культурным, идеологическим, внешне- и внутривнутриполитическим, а также исторически-обусловленным атрибутом психологии американской нации. Почему?

Во-первых, первыми поселенцами из Европы, вопреки расхожему мнению, были не только и не столько деклассированные элементы Старого Света, сколько инакомыслящие и зачастую просвещенные люди – приверженцы протестантской веры, носители уникальных знаний из запрещенных книг и строжайшей морали. Необходимость «очиститься перед Богом» относилась у них не только к католической церкви, погрязшей в коррупции, но, прежде всего, к самим себе. Построить более мудрое государство на Земле Обетованной – стало их миссией, а защитить это государство – стало миссией их потомков.

Во-вторых, заселение Америки происходило волнообразно, поэтому каждое новое поколение приезжих автоматически превращало предыдущее в коренное население. Следовательно, общество в стране развивалось не по тем же законам, что и в Старом Свете, где население рождалось на земле своих предков, а положение в обществе определялось правом наследования. В США оно прирастало за счет миграционных волн. Каждым новым поселенцам приходилось бороться за свою «американскую мечту», и основной ценностью в этой борьбе была свобода частной жизни – пресловутое *privacy*.

В-третьих, молодое государство само было колониями. Их задачей было дерзнуть освободиться от власти короля Англии. Все, чего хотели эти люди – достойного представительства своих интересов, соразмерно тем налогам и пошлинам, что с них взимались. Колонистам XVII в. не могло прийти в голову распространять идеи об устройстве государства за пределы своей зоны обитания, их главным вызовом было вмешивающееся в управление Британское правительство.

³ Журавлева В.Ю. Идеино-политические корни американского лидерства // США и Канада: экономика, политика, культура. 2014. № 11. С. 19-32.

Вот почему Д. Трамп в своей предвыборной риторике обращался к трем глубинным психозмоциональным особенностям американцев: принципу «твоя свобода заканчивается там, где начинается моя», принципу «все, что не похоже на нас – враждебно» и принципу мессианства – «Соединенные Штаты призваны сделать мир лучше». И победил.

Но победой бизнесмен обязан не только историческим и культурным ценностям американского общества, а еще и очередному откату «маятника» в сторону усиления изоляционистских настроений после президентства Дж. У. Буша. Теракты 11 сентября 2001 г. не просто ознаменовали собой начало кризиса национальной безопасности в США, они навсегда лишили американское общество ощущения физической неуязвимости и вылились в «крестовые походы» администрации Дж. Буша-мл. на Ближний Восток. Именно с этого момента, когда без резолюции СБ ООН Вашингтон позволил себе в одностороннем порядке осуществлять военные операции на территории другого государства, концепция распространения демократии У. Клинтона перешла в фазу международного политико-правового беспредела Буша, на годы сплотив вокруг фигуры президента напуганную и жаждущую мести американскую нацию.

Пришедший на пост главы государства в 2008 г. Б. Обама заявил: «Одностороннее использование Соединенными Штатами военной силы возможно в дальнейшем, но более оно не будет носить глобального характера, а будет предприниматься исключительно в целях ликвидации непосредственной угрозы нашей безопасности»⁴. Д. Трамп в 2016 г. взял эту идею и совместил ее с традиционным американским мессианизмом. Получилось немного замедлить «раскачивающийся маятник», удовлетворив популистскими слоганами расколотое американское общество: и те 75%, которые считают, что Америка несет ответственность за сохранение баланса в мире, как «ведущая страна в международных отношениях», и те 30 %, кто категорически выступают против участия Соединенных Штатов в регулировании глобальных процессов за счет американского налогоплательщика⁵.

Но если в политическом аспекте возвращение к изоляционистским идеям можно отследить весьма условно, то в экономике впервые после окончания Второй мировой войны Соединенные Штаты стали всерьез пересматривать свою торговую политику. Поэтому многие сегодня путают протекционизм – не только общемировое явление, такое же естественное, как дезинтеграция, но и внешнеэкономический курс Д. Трампа на отмену дальнейшей либерализации экономики, с изоляционизмом.

Будучи наследницей Британской империи, Америка во многом скопировала модель ее торгового доминирования. Снижая уровень тарифных барьеров, США получали встречные уступки от стран-партнеров, а в дополнение создавали сеть союзников в военно-политической области, связанных с Вашингтоном финансовыми обязательствами; позволяли американским компаниям интернационализировать производство, а значит, сокращали издержки; снижали цены на импортные потребительские товары, тем самым повышая уровень жизни населения⁶.

Все изменилось с возвышением ряда развивающихся стран, в первую очередь Китая, когда растущий импорт стал оказывать негативное воздействие на сферу

⁴ Обама Б. Дерзость надежды. Мысли о возрождении американской мечты. СПб.: Азбука-классика, 2008. 411 с.

⁵ U.S. Position in the World. Gallup (2018-2019). URL: <https://news.gallup.com/poll/116350/position-world.aspx> (дата обращения: 02.05.2019).

⁶ Афонцев С.А. Мировая экономика перед угрозой торговых войн // Год планеты: ежегодник. Вып. 2018 г.: экономика, политика, безопасность / под ред. В.Г. Барановского, Э.Г. Соловьева. М.: Идея-Пресс, 2018. С. 6-19.

занятости и производства в США. Меняющийся расклад сил в мире, экспансия влияния Пекина в Африке, Латинской Америке, на Тихом океане, ближневосточные проблемы, в которых увязли США, ухудшение отношений с Россией, претензии европейских союзников на самостоятельное ведение внешней политики, и наконец, финансово-экономический кризис — все это привело к необходимости полностью менять правила игры. Уже с приходом Б. Обамы декларация дальнейшей либерализации торговли в США носила больше политический, нежели экономический подтекст. А с приходом Д. Трампа, поддержанного индустриальными штатами, администрация взяла курс на перестроение всех сфер международных отношений.

Введение торговых барьеров, снижение вклада США в обеспечение безопасности Североатлантического альянса, замена многосторонних международных договоров на двусторонние, сознательное уничтожение системы коллективной безопасности, выход из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности, а также гипотетическое непродление договора СНВ-3 2010 г., расшатывание авторитета ООН с целью реформирования Совета Безопасности на условиях, выгодных Вашингтону, и многое другое — таковы симптомы ревизии системы международных отношений Соединенными Штатами. Обладая самым мощным потенциалом накопленных ресурсов практически во всех сферах, Вашингтон хочет оставаться регулятором глобальных процессов, не сохраняя при этом той степени экономической, военной, идеологической вовлеченности, которая сопровождала их внешнюю политику на протяжении последних 25 лет. Это обусловлено как внутренней политикой в США — нежеланием значительной части электората спонсировать внешнеполитическую экспансию своей страны, общим недовольством граждан властью, — так и внешней — необходимостью сохранять имидж «доброго» глобального полицейского, желанием проводить свой курс руками других государств.

За маской изоляционизма, удобной для восприятия гражданами в силу их непоколебимой веры в миссию Америки по распространению демократии и свободы на Земле, Вашингтон осуществляет новую форму экспансии с целью гарантировать собственное превосходство в условиях изменяющегося международного порядка.

Говорить о новом изоляционизме, присущем данному историческому периоду развития Соединенных Штатов или же конкретному времени правления Д. Трампа, не приходится. Однако прямое и косвенное лидерство США касается не только материальной и сиюминутной сферы — экономики, политики, безопасности. Сама суть изоляционизма как явления культурно-психологического диктует исследователю необходимость смотреть на него с точки зрения противостояния идеологий. И в этом контексте можно сделать вывод, что, несмотря на распад биполярной системы международных отношений, США не утратили необходимость в идеологическом противнике, который сегодня не ограничивается только лишь Россией или Китаем. Образ этого противника скорее представляет собой отличную от западной этическую парадигму, предлагаемую другим странам в качестве ориентира для собственного успешного развития, нежели какое-то конкретное государство. В таком ракурсе происходящие сегодня в США изменения могут привести к изоляционизму в долгосрочной перспективе и даже распространить эту модель за их пределами. Но это тема уже для другой статьи.

Единая Европа в многополярном мире: новые вызовы или новые возможности?

Статья посвящена анализу внешней политики Европейского союза на современном этапе. Автор анализирует природу ЕС как актора международных отношений и на основе проведенного анализа рассматривает механизмы и инструменты единой европейской внешней политики. Автор приходит к выводу, что внешнеполитическая стратегия ЕС сформировалась под влиянием череды внутренних и внешних кризисов. Сегодня Евросоюз ищет свое место в многополярном мире. Для этого он активно использует инструменты мягкой силы, превентивной дипломатии и многосторонние форматы сотрудничества.

Ключевые слова: Европейский союз, многополярный мировой порядок, акторность, актор международных отношений, Общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ)

Проблема акторности и внешнего суверенитета ЕС

Европейский союз является весьма влиятельным, но при этом – молодым и нетипичным игроком на мировой арене, в связи с чем анализ его внешней политики целесообразно начать с рассмотрения вопроса о природе его акторности. С момента своего официального образования в 1993 г. (после вступления в силу Маастрихтского договора) ЕС проделал большой путь от экономического объединения к политическому союзу, но его международный статус до сих пор вызывает дискуссии. Сегодня «международная политика Европейского союза не обходит стороной почти ни одного, даже самого отдаленного уголка на земном шаре и располагает богатым арсеналом инструментов – дипломатических, экономических и (более ограниченных) военных. Но она не носит завершенных форм внешней политики суверенного государства»¹. Акторность ЕС трудно понять и объяснить с позиций классических теорий международных отношений. Концепции школы реализма постулируют, что внешний суверенитет, то есть право самостоятельно определять и проводить внешнюю политику, является неотъемлемым атрибутом национального государства². Сторонники неореализма делают небольшую уступку требованиям времени, включая в список акторов международные межправительственные организации, а затем и (скорее, в качестве исключения) транснациональные корпорации и неправительственные организации³. Проблема акторности Евросоюза рассматривается сегодня в рамках юриспруденции, мировой экономики и политической философии, но, к сожалению, недостаточно отражена в исследованиях по проблематике международных отношений. При этом большинство работ, посвященных данной теме, фокусируется на анализе ЕС как кейса, то есть в отрыве

* Пронякина Елизавета Дмитриевна - к.полит.н., доцент кафедры международных отношений Северо-Западного института управления – филиала РАНХиГС при Президенте РФ (Санкт-Петербург). (eventyr23@gmail.com; pronyakina-ed@ranepa.ru). Статья поступила в редакцию 17.06.2019.

¹ Стрежнева М.В. Методологические аспекты в изучении внешней политики и глобальной роли Европейского союза // Полис. Политические исследования. 2017. №6. С. 26.

² Morgenthau H. J. Politics among nations: The struggle for power and peace / By Hans J. Morgenthau. 2d ed. rev. and enl. [reprint.]. New York: A. A. Knopf, 1955. XXVI. 600 p.

³ Nye J. & Keohane R. Transnational Relations and World Politics: An Introduction // International Organization. 1971. Vol. 25, Issue 3. P. 329-349.

от глобальных политических вызовов (М. Тело, У. Карлснейс, Х. Сьюрсен, Б. Уайт)⁴. Лишь в последнее время стали появляться комплексные исследования, рассматривающие Евросоюз в системе связей с другими акторами мирового политического процесса (например, С. Лукарелли, Л. Фьорамонти)⁵. Существующие исследования внешней политики ЕС акцентируют внимание либо на ее институциональной и процедурной стороне, либо на военных и оборонительных аспектах.

В политической практике сложилась похожая ситуация. Несмотря на многочисленные трансформации, которые претерпела Ялтинско-Потсдамская система международных отношений, основными игроками на мировой арене по-прежнему остаются национальные государства. И хотя постепенно возникают новые форматы взаимодействия, такие, как, например, трансрегиональные площадки по типу БРИКС, или саммиты по типу АТЭС, некоторые договоренности могут быть достигнуты и реализованы только на межгосударственном уровне. Особенно это касается решения вопросов международной безопасности, в частности, регулирования конфликтов или применения санкционных механизмов. Это, в свою очередь, порождает ряд трудностей как в концептуализации и институциональном оформлении внешней политики внутри ЕС, так и в восприятии этой политики другими игроками. Чтобы рассматривать Европейский союз как равного, другие международные акторы (государства и организации) почти инстинктивно наделяют его чертами национального государства. В частности, можно говорить о таком феномене, как «германизация лидерства» ЕС, при котором экономического лидера ЕС – ФРГ часто воспринимают как прямого и (к неудовольствию других стран, например Франции) единственного представителя и выразителя воли ЕС. Германия, в свою очередь, получает уникальную возможность продвигать свои национальные интересы сразу на двух уровнях: на национальном, от своего имени, и на общеевропейском, от имени Евросоюза⁶. Однако, вместе с лидерским статусом, Германия вынуждена брать на себя и расширенные обязательства, а также нести повышенную ответственность за коллективные решения. Доказательством тому могут служить многочисленные обвинения в неэффективности миграционной политики ЕС, звучащие в адрес А. Меркель со стороны европейских СМИ и политологов. Впрочем, Меркель никогда не отказывалась от такой двойной легитимности и охотно выполняла функции посредника между административными структурами ЕС и политическими силами своей страны. Выступая в бундестаге 9 марта 2017 г., канцлер ФРГ, по сути, отождествила себя и весь немецкий народ с Европейским союзом: «Мы, Евросоюз, должны быть готовы к роли самостоятельного кризисного менеджера в нашем регионе»⁷. Это заявление Меркель в очередной раз подтверждает тот факт, что Германия не просто видит себя в качестве руководителя Союза, но и считает себя ответственной за судьбы всех государств, входящих в ЕС.

Интересный подход к пониманию акторности и внешней политики Евросоюза складывается в рамках концепции «мира множественных порядков» (А.А. Громыко,

⁴ Contemporary European Foreign Policy / Ed. by Walter Carlsnaes, Helene Sjursen, Brian White. London, SAGE Publications Ltd, 2004. 288 p.

⁵ Telò M. Europe: A Civilian Power?: European Union, Global Governance, World Order. Palgrave Macmillan UK, 2005. 292 p.; Lucarelli S., Fioramonti L. External perceptions of the European Union as a global actor (Book). Routledge, 2010. 256 p.

⁶ Романова Т.А. Кризисы Европейского союза и его будущее. Валдайские записки. Вып. 54. Август 2016. С. 3. URL: <http://ru.valdaiclub.com/files/22139/> (дата обращения: 13.12.2019).

⁷ Цит. по: Вачедин Д. Меркель заявила о готовности Европы к большей ответственности // DW. 09.03.2017. URL: <http://www.dw.com/ru/a-37865612> (дата обращения: 28.05.2019).

Т. Флокхарт, Б.Р. Позен, Р. Саква)⁸. По мнению Р. Саквы, Евросоюз представляет собой «постмодернистскую» или «поствестфальскую» структуру – нечто среднее между классическим государством-нацией и международной организацией. Не обладая качественными характеристиками национального государства, он все же стремится к продвижению и реализации собственных интересов на международной арене. Внутренняя структура ЕС неизбежно вступает в конфликт с проводимой им единой политикой: Евросоюз, политика которого (в том числе и внешняя) призвана способствовать усилению участников, часто поступает в их национальными интересами в пользу общеевропейских интересов и ценностей. Как замечает Саква, «в противоречие пришли время (которое в этом контексте становится синонимом норм) и пространство»⁹. Чтобы преодолеть это противоречие, ЕС в своей внешней политике старается уйти от традиционных силовых мер воздействия, заменяя их экономическими санкциями, инструментами мягкой силы и, в первую очередь, распространением собственных норм и ценностей в качестве универсальных. Использование «нормативной власти» для достижения внешнеполитических целей является сегодня отличительной особенностью ЕС как актора международных отношений (Ф. Биччи, И. Маннерс, Р. Пачеко Пардо, С. Шейперс, Д. Сикурелли)¹⁰. Одним из последствий многочисленных кризисов, пережитых Евросоюзом за последнее время, стала прагматизация внешней политики объединения, что, однако, не означает отказа ЕС от поддержки и продвижения таких универсальных ценностей как демократия, права человека, свободная и честная конкуренция. ЕС сегодня активно взаимодействует с региональными комиссиями ЭКОСОС ООН, работает в тесном контакте со структурами ОБСЕ и Совета Европы, иницирует и поддерживает деятельность правозащитных движений по всему миру, особенно в Африке. В соответствии со вторым докладом по имплементации Глобальной стратегии безопасности (за 2018 г.), Евросоюз в своей внешнеполитической деятельности делает акцент на мультилатерализме и создании универсальной системы правовых норм и ценностных ориентаций. В рамках этого направления ЕС планирует углублять партнерство ЕС–ООН в сфере глобального управления и устойчивого развития¹¹.

Следует заметить, что «размытая» акторность Европейского союза удовлетворяет требованиям многополярного миропорядка, для которого характерны гибкие формы сотрудничества между игроками, применение стратегии глобального сетевого управления и инструментов мягкой силы. ЕС в этом смысле имеет неоспоримое преимущество перед классическими национальными государствами,

⁸ *Flockhart T.* The Coming Multi-Order // *World. Contemporary Security Policy*, 2016. Vol. 37. Issue 1. P. 3-30; *Posen B.R.* European Union Security and Defence Policy: Response to Unipolarity? // *Security Studies*. 2006. Vol. 15, № 2. P. 149-186; *Sakwa R.* The Radicalisation of the West and the Clash of World Orders // *RUDN Journal of Political Science*. 2018. Vol. 20. №2. P. 148-153.

⁹ *Саква Р.* Единая Европа или никакой: деградация и многовекторность // *Полис. Политические исследования*. 2017. №6. С. 13.

¹⁰ *Bicchi F.* 'Our size fits all': normative power Europe and the Mediterranean // *Journal of European Public Policy*. 2006. Vol. 13, №2. March. P. 286–303; *Manners I.* The European Union in Global Politics: Normative Power and Longitudinal Interpretation. In: Lynggaard K., Manners I., Löfgren K. (eds) *Research Methods in European Union Studies*. Palgrave Studies in European Union Politics. Palgrave Macmillan, London. 2015; *Manners I.* Sociology of Knowledge and Production of Normative Power in the European Union's External Actions // *Journal of European Integration*. 2015. Vol. 37, №2. P. 299-318; *Pacheco Pardo R.* Normal power Europe: non-proliferation and the normalization of the EU's foreign policy // *Journal of European Integration*. 2012. Vol. 34, №1. P. 1–18; *Scheipers S., Sicurelli D.* Normative power Europe: A credible utopia? // *Journal of Common Market Studies*. 2007. Vol. 45, N.2. P. 435-457.

¹¹ From Shared Vision to Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. Implementation Report Year 2. June 2018. P. 12-13. URL: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2018/EU_Global_Strategy_Jun2018.pdf (дата обращения: 10.06.2019).

внешнеполитический арсенал которых весьма ограничен и во многом определяется наличием экономических и военных ресурсов. Как отметил Жозе Мануэль Баррозу еще в 2010 г., «мультилатерализм у ЕС в ДНК. Остальным тоже может быть полезен наш опыт»¹².

Как видим, Европейский союз, безусловно, обладает акторностью, хотя и не в том смысле, в котором ее привыкло понимать мировое сообщество. Акторность ЕС не тождественна его правосубъектности – она выходит за границы юридических представлений о внешнеполитических полномочиях как национального государства, так и международной организации. И хотя нам пока еще трудно представить себе, что ЕС может, например, объявлять войну или заключать мир, никого уже не удивляет тот факт, что Евросоюз, не являясь организацией по безопасности, проводит самостоятельные миротворческие операции на Балканах, Ближнем Востоке, в Африке и даже на постсоветском пространстве (например, миссия «Фемида» в Грузии)¹³. Вместе с тем, Европейский союз как актор международных отношений не обладает острым территориальным инстинктом национального государства и при формировании внешнеполитической повестки руководствуется скорее прагматическими, нежели идеологическими соображениями, что делает его весьма привлекательным союзником для стран Юго-Восточной Азии и Латинской Америки, имеющих таких влиятельных и амбициозных соседей как Китай и США.

Кризисы евроинтеграции и формирование внешнеполитической повестки ЕС

Второе десятилетие XXI в. можно без преувеличения назвать кризисным периодом в истории Европы в целом и Европейского союза в частности. Исследователи ведут активные дискуссии относительно количества и характера переживаемых ЕС кризисов, объясняя их влиянием внешних¹⁴ или внутренних¹⁵ факторов. Однако все они сходятся во мнении, что внутренние и внешние изменения привели к существенной трансформации как самого объединения, так и проводимой им внешней политики¹⁶. Мировой финансовый кризис 2008 г. и последовавший за ним миграционный кризис 2014–2015 гг. актуализировали такие глубинные проблемы, как разобщенность ключевых игроков объединения в вопросах дальнейшей интеграции и обеспечения региональной безопасности. Великобритания, традиционно придерживавшаяся евроскептических взглядов, приняла решение о выходе из ЕС в июне 2016 г. Недовольство граждан ЕС текущей экономической и политической ситуацией наглядно демонстрируют прошедшие в мае 2019 г. выборы в Европейский парламент. Во-первых, эксперты отмечают возросшую явку избирателей (почти 50,9% по сравнению с 43,1% на выборах 2014 г.)¹⁷. Во-вторых, фракции, имевшие

¹² Barroso J.M. Europe's rising global role // The Guardian. 03.01.2010. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2010/jan/03/europe-global-role> (дата обращения: 21.05.2019).

¹³ Европейский Союз и региональные конфликты / Отв. ред. Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев. М.: ИМЭМО РАН, 2011. С. 44.

¹⁴ Арбатова Н.К. Будущее европейской интеграции в контексте внутренних и внешних кризисов // Мировая экономика и международные отношения. 2017. Том 61. № 10. С. 57-58.

¹⁵ Романова Т.А. Кризисы Европейского союза и его будущее. Валдайские записки. Вып. 54. Август 2016. С.5-14. URL: <http://ru.valdaiclub.com/files/22139/> (дата обращения: 13.12.2019).

¹⁶ Guzzini S. The return of geopolitics in Europe?: Social mechanisms and foreign policy identity crises / ed. by S. Guzzini. Cambridge [etc.]: Cambridge univ. press, 2012. 322 p.; The crisis of Europe / Valdai discussion club. - Moscow: [s.n.], 2016. 32 p.; Majone G. Rethinking the union of Europe post-crisis: has integration gone too far? Cambridge: Cambridge univ. press, 2014. 370 p.

¹⁷ Швейцер В. Выборы в Европейский парламент 2019: перемены в Старом Свете // РСМД. 04.06.2019. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/vybory-v-evropeyskiy-parlament-2019-peremeny-v-starom-svete/> (дата обращения: 10.06.2019).

подавляющее большинство в предыдущем парламенте, утратили свои позиции. Европейская народная партия потеряла 37 мест (с 216 в 2014 г. до 182 в 2019 г.), а «Прогрессивный альянс социалистов и демократов» – 32 (с 185 до 154 соответственно)¹⁸. Впрочем, вопреки прогнозам европессимистов, численность депутатов-евроскептиков в новом парламенте составило всего 176 депутатов (23,43%), что даже меньше, чем на предыдущих выборах¹⁹. Не станет новый Европарламент и явно националистическим. Результаты выборов демонстрируют скорее общее недовольство населения Евросоюза результатами деятельности нынешнего истеблишмента и необходимость реформирования политической системы, нежели желание отказаться от совместного проекта в пользу «Европы суверенных государств». В сложившейся ситуации выход из объединения главного евроскептика – Великобритании – может сыграть на руку Германии и Франции и способствовать формированию Европейского оборонительного союза, обладающего автономией относительно политики НАТО и США. Росту напряженности между давними партнерами способствовали украинский кризис и «фактор Трампа», выражающийся в жесткой, не всегда корректной риторике американского президента и его попытках оказывать финансовое и политическое давление на отношения ЕС с Россией. Но самая большая проблема в американо-европейских отношениях сегодня заключается в непредсказуемости поведения Дональда Трампа и, следовательно, невозможности предугадать, как будет развиваться внешнеполитический курс США в ближайшем будущем, не говоря уже о долгосрочной перспективе.

Весомыми аргументами в пользу пересмотра европейской оборонительной стратегии и внешнеполитического курса в целом стали события «арабской весны», способствовавшие резкому увеличению и без того мощного потока иммигрантов из стран Ближнего Востока и Северной Африки. По данным Евростата, по состоянию на январь 2018 г. на территории ЕС проживает свыше 22,3 млн иммигрантов, что составляет примерно 4,4% от общей численности населения. Причем, 2,4 млн человек въехало в Евросоюз в 2017 г. Речь идет о внешней миграции, то есть о негражданах ЕС. Неконтролируемая миграция из культурно чужеродных для Европы регионов спровоцировала сразу два глубочайших кризиса – идентичности и легитимности, так как наднациональные структуры оказались, по мнению рядовых граждан, неспособными решить проблему миграции и защитить интересы «европейского» населения. Первый привел к постепенному отходу Брюсселя от политики мультикультурализма, которая была раскритикована ведущими европейскими политиками еще восемь лет назад²⁰, и росту популярности националистических и праворадикальных движений в ЕС. Второй, в конечном счете, поставил перед руководством ЕС вопрос о реформировании институциональной структуры Союза. Начальные шаги на пути реформирования были предприняты в июне и октябре 2016 г. В июне была принята Глобальная стратегия безопасности, в которой нашли отражение стратегии и механизмы превентивной дипломатии (в первую очередь, уменьшение иммиграции из бедных стран и зон конфликтов за счет эффективного конфликтного менеджмента и повышения общемирового уровня благосостояния). В октябре 2016 г. на базе пограничного агентства *FRONTEX* была создана Европейская служба пограничной и береговой охраны (ЕСПБО), основной

¹⁸ 2019 European election results // European Parliament. 02.07.2019. URL: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/en/european-results/2019-2024/> (дата обращения: 10.06.2019).

¹⁹ Гуселетов Б.П. Новый состав Европарламента: прогнозы и результаты // Выборы в Европарламент – 2019: национальные ответы на дилеммы европейской интеграции / Под ред. Ю.Д. Квашнина, А.К. Кудрявцева, Н.С. Плевако, В.Я. Швейцера. М.: ИМЭМО РАН, ИЕ РАН, 2019. С. 29.

²⁰ Рутвен М. Как Европа разуверилась в мультикультурализме: 25.08.2017 // ИноСМИ. URL: <https://inosmi.ru/politic/20170825/240111114.html> (дата обращения 12.06.2019).

функцией которой должно было стать «содействие внешним государствам Евросоюза в охране границ сообщества, вплоть до выделения пограничников для оказания поддержки национальным силам для пресечения нелегальной миграции и трансграничной преступности»²¹. Фактически сотрудники ЕСПБО выполняют функции, тождественные функциям пограничников в национальных государствах. Формируя общие вооруженные и полицейские силы, ЕС постепенно укрепляет внутренний суверенитет и, как следствие, обретает акторность.

Таким образом, тяжелые испытания последнего десятилетия имели ряд конструктивных для Евросоюза последствий: в частности, они способствовали существенной корректировке внешнеполитической повестки дня. Необходимость формирования единой политики является сегодня залогом внутреннего единства ЕС. Ведь только оставаясь единой, Европа может претендовать на значимые позиции в мировой экономике и политике, и только постоянно утверждая свои интересы на международной арене, Европейский союз сможет обеспечить себе стабильное и безопасное будущее²².

Многовекторная политика в многополярном мире – новое видение внешнеполитической стратегии ЕС

Основные принципы внешней политики ЕС были изложены еще в текстах Маастрихтского (1993 г.) и Амстердамского (1997 г.) договоров, но первые конкретные шаги по институционализации внешнеполитического курса ЕС были предприняты только в Лиссабонском договоре, вступившем в силу в 2009 г. В соответствии с ним были учреждены должность Верховного представителя Союза по иностранным делам и политике безопасности (ст.22.2) и Европейская служба внешнеполитической деятельности²³ (ст.27.2-3), включающая в себя работников национальных дипломатических служб государств-членов²⁴. Именно в рамках этой структуры сегодня происходит разработка и имплементация внешнеполитической стратегии ЕС. Европейская служба внешнеполитической деятельности (ЕСВД) координирует внешнюю политику ЕС, но не является монополистом в данной области. Правом осуществлять внешнеполитическую деятельность обладают также и другие институты ЕС: Совет ЕС, Европарламент и Еврокомиссия.

Основные направления, инструменты и механизмы внешнеполитической деятельности Евросоюза отражены в Глобальной стратегии безопасности (ГСБ) «Общее видение, единый подход: сильная Европа», вступившей в силу в июне 2016 г.²⁵. В отличие от предыдущих документов, выпускавшихся в рамках ОВПБ, Глобальная стратегия безопасности выходит за рамки чисто оборонительного дискурса. В ней представлено более широкое понимание безопасности и,

²¹ Совет ЕС утвердил создание Европейской службы пограничной и береговой охраны // ТАСС: 14.09.2016. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3620886> (дата обращения 10.06.2019).

²² Лукьянов Ф. Переживет ли ЕС внутренний кризис // РСМД. 19.02.2019. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/comments/perezhivet-li-es-vnutrenniy-krizis/?sphrase_id=28406242 (дата обращения: 14.05.2019).

²³ Возможны два варианта перевода названия «*European External Action Service*» на русский язык: «Европейская служба внешнеполитической деятельности» и «Европейская служба внешних связей». В данной статье будет использован первый вариант, взятый автором из перевода на русский язык Лиссабонского договора.

²⁴ Treaty of Lisbon // Official Journal of the European Union. 17.12.2007. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN> (дата обращения 21.05.2019).

²⁵ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. P. 33. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web.pdf (дата обращения: 21.05.2019).

следовательно, расширенный арсенал средств ее обеспечения – в большинстве своем невоенных. Эксперты отмечают также более прагматичный, по сравнению с предыдущими документами, характер стратегии и уход (но не отказ) Евросоюза от традиционной риторики продвижения демократических ценностей²⁶.

Отталкиваясь от необходимости обеспечивать, прежде всего, собственную безопасность, Евросоюз развивает в Глобальной стратегии безопасности идеи превентивной дипломатии, применения инструментов мягкой силы и реализации глобального управления. Создание «безопасного» окружения (причем, не только благодаря инициативе по Ближнему Востоку и Северной Африке – *MENA*, но и Европейской политике соседства) должно позволить ЕС не только решить ряд проблем, таких как миграция, но и успешно конкурировать с Китаем на этих направлениях. По возможности отказываясь от применения инструментов жесткой силы в Африке и на Ближнем Востоке, ЕС стремится избежать дальнейшего охлаждения отношений с США, которые за годы евроатлантического сотрудничества монополизировали военную сферу. В то же время он активно овладевает внешнеполитическим инструментарием и риторикой стран «глобального Юга», создавая трансрегиональные площадки и активно осваивая «гибкие» многосторонние форматы сотрудничества, такие как саммиты и форумы.

Анализируя направления внешней политики, представленные на сайте ЕСВД, можно прийти к выводу о многовекторности внешней политики Евросоюза²⁷. Для каждого из представленных на сайте регионов (Азии, Ближнего Востока и Северной Африки, Латинской Америки и Карибов, Центральной Азии, стран Тихоокеанского региона) разрабатывается комплексная программа взаимодействия. Помимо ЕСВД, активное участие в разработке и реализации программ сотрудничества принимают Еврокомиссия и Европарламент. Последний развивает и поддерживает межпарламентский диалог сразу на четырех направлениях: Африка, государства Карибского бассейна и Тихого океана; государства Латинской Америки; государства Восточного партнерства и Средиземноморского субрегиона²⁸. Значимым шагом Европарламента является разработка и принятие резолюции по Арктике, в рамках которой была впервые озвучена согласованная европейская стратегия по вопросам международного сотрудничества в Арктическом регионе²⁹.

И все же приоритетным направлением для Евросоюза, как уже было отмечено, является Африка. Здесь ЕС приходится конкурировать с таким сильным соперником, как Китай, который также сделал Африканский континент одним из своих внешнеполитических приоритетов. Сравнивая африканские стратегии Брюсселя и Пекина, можно заметить, что у много общих черт. Так, оба игрока – и ЕС и КНР – регулярно проводят саммиты с Африканским Союзом, причем начали делать это почти синхронно, с апреля и октября 2000 г. соответственно. Оба используют на континенте преимущественно инструменты мягкой силы и экономического стимулирования, всячески пытаясь улучшить финансовый и инвестиционный климат в регионе, что, естественно, невозможно без улучшения социально-политической обстановки и конфликтного регулирования. ЕС также осуществляет миротворческую

²⁶ Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 3-4. URL: https://www.imemo.ru/files/File/ru/publ/2017/2017_013.pdf (дата обращения 30.05.2019).

²⁷ EU in the World // European External Action Service. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/geo_en (дата обращения: 10.06.2019).

²⁸ Turunen T. Foreign policy aims, instruments and achievements // Fact Sheets on the European Union. 2019. P. 3. URL: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_5.1.1.pdf (дата обращения: 10.06.2019).

²⁹ An integrated EU policy for the Arctic European Parliament resolution of 16 March 2017 on an integrated European Union policy for the Arctic (2016/2228(INI)) // European parliament. URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0093_EN.pdf (дата обращения: 21.05.2019).

деятельность (в рамках ОВПБ-ЕПБО и НАТО) на африканском континенте. Сегодня ЕС опережает Китай и является первым партнером Африки по объему торговли и прямым иностранным инвестициям³⁰. Не желая останавливаться на достигнутом, ЕС предложил африканским странам в 2018 г. расширенный инвестиционный план, в рамках которого предполагается не только увеличение объема прямых инвестиций, но и обучение африканских специалистов в высших учебных заведениях ЕС, а также создание в государствах Африки дополнительных рабочих мест. Меры поддержки, которые ЕС предлагает африканским странам, идентичны «восьми инициативам» Си Цзиньпина³¹. Обе стратегии были предложены лидерам африканских государств в начале сентября 2018 г., практически одновременно, что позволяет судить о степени накала в борьбе за регион. В свою очередь, такое соперничество ЕС и КНР крайне выгодно для стран Африки, которые, играя на противоречиях между двумя крупными игроками, могут выгадать для себя оптимальные условия сотрудничества.

Похожая стратегия наблюдается и в отношениях ЕС со странами Азии. Есть все основания полагать, что свою африканскую стратегию Евросоюз разрабатывал на основе уже имеющегося опыта взаимодействия с Азией, например, саммиты Африканский Союз – ЕС напоминают форум «Азия – Европа» – *ACEM (Asia-Europe Meeting – ASEM)*, в рамках которого применяются те же инструменты воздействия – мягкая сила, денежные вливания и сетевое управление устойчивым развитием. Отличие состоит лишь в том, что отношения ЕС со странами Азии строятся на более высоком, конкурентном уровне: здесь, в отличие от стран Африки, можно говорить об обмене технологиями и совместных экономических и инфраструктурных проектах. Как уже отмечалось выше, Европейский союз не обладает всей полнотой традиционного суверенитета национального государства. Но «более полное понимание ЕС как глобального актора требует признания преимущества альтернативных форм силы, включая экономическую, «мягкую», «гражданскую», «этическую», «нормативную» и прочее»³². Таким образом, у ЕС есть все возможности для того, чтобы в рамках обновленной внешнеполитической стратегии превратить свои слабые стороны в сильные. Отсутствие общих вооруженных сил существенно ограничит спектр мер принуждения, с помощью которых Евросоюз может воздействовать на своих партнеров, но пока что ЕС и так значительно уступает мировым лидерам – Китаю и США – по экономической и политической мощи, так что вряд ли использование «жесткой» силы стало бы политическим козырем для Европейского союза в ближайшем будущем. Вместе с тем, отказ от мер принуждения будет выгодно отличать новую европейскую политику от политики США и позволит Европе постепенно уйти от имиджа колонизатора, став менее «опасным» и, следовательно, более привлекательным, с точки зрения развивающихся стран, партнером.

Процесс формирования единой внешнеполитической стратегии для ЕС сегодня далек от завершения. Европейскому союзу, который стремится идеологически и политически сплотить вокруг себя страны европейского региона, включая европейскую часть постсоветского пространства, и стать на какое-то время

³⁰ Strengthening the EU's partnership with Africa: Africa-Europe Alliance for Sustainable Investment and Jobs // European Commission. 12.09.2018. URL: https://ec.europa.eu/commission/publications/strengthening-eus-partnership-africa-new-africa-europe-alliance-sustainable-investment-and-jobs_en (дата обращения: 10.04.2019).

³¹ Си Цзиньпин: Китай изучает восемь крупных инициатив в Африке // Международное радио Китая. 04.09.2018. URL: <http://russian.cri.cn/news/Comment/383/20180904/179227.html> (дата обращения: 21.05.2019).

³² Стрежнева М.В. Методологические аспекты в изучении внешней политики и глобальной роли Европейского союза // Полис. Политические исследования. 2017. №6. С. 28.

выразителем коллективной воли единой Европы, пока не удалось справиться с самым глубоким кризисом за всю историю объединения – кризисом идентичности. Одной из главных проблем на пути становления ЕС как полноправного актора мировой политики остается также признание его акторности другими игроками – как внутрирегиональными, так и внешними. Это существенно сократит финансовые и временные затраты на разработку, обоснование, согласование и продвижение внешней политики ЕС. Что касается «внешней легитимности» (прежде всего, признание ЕС как равного партнера Соединенными Штатами Америки), то она имеет принципиальное значение для продвижения и реализации европейских интересов на мировой арене, в том числе и за счет роста доверия со стороны других государств к международным проектам и инициативам, предлагаемым ЕС. Несмотря на существующие внутренние противоречия, Евросоюз активно и достаточно успешно развивает связи с новыми партнерами – странами Африки и Ближнего Востока. Диверсификация экономических и политических связей, поиск новых партнеров и модернизация уже существующих форматов взаимодействия позволят ЕС не только принимать активное участие в решении проблем глобального развития, но и в определенной мере обезопасить себя от вызовов глобализации – например, лучше контролировать миграционные потоки. Вместе с тем, уже сегодня очевидно, что активизация единой Европы в качестве независимого и самодостаточного актора международных отношений увеличит уже наметившийся раскол между ЕС и США и повлечет за собой существенные изменения политической картины мира.

Процесс обретения и поддержания влияния в развивающихся странах вряд ли окажется простым для Евросоюза. Трудности, возникающие на пути европейской экспансии, обусловлены целым набором причин: сформировавшимся за время американской экономической и политической гегемонии негативным отношением населения развивающихся стран к «неоколониальной» политике западных государств, ростом национального самосознания в странах Африки, конкуренцией с такими сильными игроками как Китай и Индия, которые также демонстрируют готовность к расширению своего экономического и политического влияния на новых направлениях. Вместе с тем, другие страны уже вынуждены рассматривать ЕС как равноправного и достаточно влиятельного актора международных отношений, вести с ним (а не только с отдельными государствами-членами) переговоры и заключать соглашения. В своем докладе тогдашний Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ф. Могерини отмечает это в качестве одного из главных достижений европейской внешней политики с момента принятия ГСБ. По ее словам, «Европа все чаще воспринимается как глобальный ориентир» в системе международных координат³³. Безусловно, само по себе это заявление еще не является доказательством состоятельности ЕС как актора на мировой арене, но оптимизм Брюсселя все же имеет под собой достаточно оснований, о чем свидетельствует постоянно нарастающая активность Евросоюза практически на всех направлениях.

³³ The European Union's Global Strategy: Three Years On, Looking Forward. June 2019. P. 4. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eu_global_strategy_2019.pdf (дата обращения: 10.06.2019).

Проблемы и противоречия торгово-экономических отношений между странами ЕС

В статье исследуются современные торгово-экономические и политические отношения между странами Европейского союза, проводится анализ основных макроэкономических показателей, выявляются проблемы и противоречия дальнейшего развития стран-партнеров. Показано, что социально-экономическое неравенство между странами-партнерами с каждым годом только увеличивается, что приводит к дестабилизации внешнеэкономических отношений внутри интеграционной группы.

Ключевые слова: Европейский союз, интеграция, государственный долг, инфляция, неравенство

Многие основополагающие формы и механизмы экономической интеграции были сформулированы в XX вв. учеными разных экономических школ, в частности, Р. Лоуренсом, Г. Мюрдалем, Я. Тинбергеном, Ф. Перру и т.д. Их концепции и подходы до сих пор остаются основой при исследовании интеграции отдельных стран и регионов мира. Так, например, Б. Баласса выделял пять форм экономической интеграции (зона свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, экономический и валютный союз и полная экономическая интеграция), которые послужили основой объединения стран нынешнего Европейского союза¹. Однако, как показывает современная практика, указанные формы не полностью дали тот положительный экономический эффект, который прогнозировали многие страны-партнеры в рамках ЕС.

Европейский союз, пройдя практически все формы интеграции, сформировал экономическое пространство, в котором конкурируют крупнейшие (в большинстве своем западноевропейские) транснациональные корпорации и транснациональные банки, что не может не влиять на перспективы внешнеэкономического сотрудничества стран-партнеров в интеграционной группе. Даже если судить по критериям, которые устанавливает *Forbes* в части формирования рейтинга крупнейших транснациональных корпораций мира, а именно на основе выручки, прибыли, активов и рыночной капитализации, то можно с уверенностью сказать, что как минимум в первой сотне не представлено ни одной компании из стран Южной Европы и Центрально-Восточной Европы. Априори многие крупные предприятия вышеуказанных регионов не выдерживают конкуренцию на общем европейском рынке с крупнейшими транснациональными корпорациями западноевропейских стран. Указанный факт не дает им возможности быть активными субъектами на европейском рынке. Это не только трансформирует структуру экономик соответствующих стран в сторону деградации системообразующих отраслей, но и вызывает рост безработицы, а также внушительную миграцию населения в поисках более высокооплачиваемой и престижной работы в развитых странах Европейского

* Малахова Татьяна Сергеевна – к.э.н., доцент кафедры мировой экономики и менеджмента ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» (malakhovats@mail.ru). Статья поступила в редакцию 16.06.2019.

¹ Balassa B. The Theory of Economic Integration. – Greenwood Press Reprint, 1982.

союза². В настоящей статье исследуются особенности внешнеторговых и экономических отношений между странами Европейского союза и отмечается усиливающееся неравенство между развитыми и развивающимися странами в рамках указанной интеграционной группы.

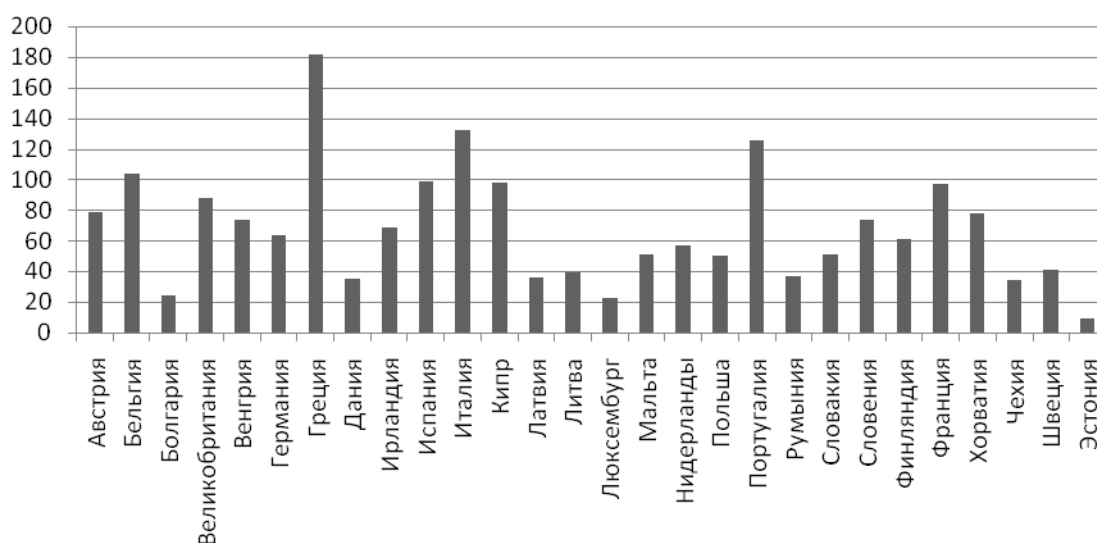
Макроэкономические показатели стран ЕС

Сегодня можно с уверенностью сказать, что Европейский союз сформировал практически все условия для свободного движения товаров, рабочей силы, капиталов и других факторов производства. Согласно классическим положениям экономической теории, конкурентная борьба – это всегда положительное явление, поскольку она ведет к выходу с рынка несостоятельных производителей и параллельно способствует расширению деятельности более эффективных предпринимателей. Безусловно, трудно поспорить, что конкуренция – необходимый инструмент экономического развития, однако, как показывает практика, она может иметь довольно негативные последствия для отдельных стран и регионов мира, особенно для тех, кто был не готов к полной либерализации во внешнеэкономической и торговой деятельности. Одним из проявлений негативных последствий можно считать нехватку финансирования и рост долговой нагрузки. Распространенный вариант решения возникающих проблем – использование внешних финансовых заимствований со стороны Международного валютного фонда, Всемирного банка, отдельных развитых стран, что в конечном итоге приводит к еще более зависимому положению развивающихся стран во всем мире. Поэтому именно в странах Южной Европы и в отдельных странах Центральной и Восточной Европы самый высокий государственный долг в группировке, и с каждым годом он только увеличивается (Рис. 1).

В 2018 г. наиболее высокие показатели государственного долга (в % к ВВП) были в Греции (181,8), в Италии (131,8), Португалии (125,7), в Бельгии (103,4) и т.д. Также отрицательный тренд присутствовал в Австрии – с 74,1% в 2012 г. до 78,5% в 2018 г.; в Испании – с 85,9 до 98,4; во Франции – с 90,3 до 96,8; в Хорватии – с 53,7 до 77,8; на Кипре – с 85,8% до 97,5% соответственно. Необходимо обратить внимание на то, что еврозона довольно быстро наращивает государственные задолженности. Прогнозные оценки показывают повышение долговой нагрузки в большинстве стран еврозоны. Так, за пределы 100% ВВП выходят Бельгия, Греция, Италия, Португалия и другие страны. Однако необходимо подчеркнуть, что рост суверенных долгов стран еврозоны – это следствие, а не причина внутренних проблем и противоречий в Европейском союзе. Это означает, что кредиты, предоставляемые МВФ и отдельными государствами (в первую очередь Германией и Францией), не приводят к стабилизации их экономик. Кроме того, разрабатываемые со стороны МВФ антикризисные меры в большинстве своем приводят к обострению социального климата в указанных странах (например, в Греции).

² Malakhova T.S., Kolesnikov N.P. Trends and contradictions of the global economy crisis and transformation of the world financial institutions // European Journal of Economics and Management Sciences, Scientific journal, Vienna, №1. 2019. P. 38-41.

Рисунок 1. Государственный долг в 2018 г.
в странах – членах Европейского союза (в % к ВВП)



Источник: Евростат^{3,4}

Европейская комиссия в начале 2019 г. резко понизила прогнозы роста ВВП еврозоны в 2019 и 2020 гг. из-за неожиданного замедления роста крупнейших экономик блока, вызванного напряженностью в мировой торговле и увеличением госдолга. Экономика Германии, крупнейшая в блоке, замедлила рост до 1,9% в 2018 г. Темпы роста ВВП Великобритании, Испании, Румынии, Хорватии также замедляются – это 1,4, 2,7, 4,0, 2,8% соответственно. Незначительный рост ВВП наблюдается в Австрии – 2,8%; Венгрии – до 4,0; Италии – 1,2; Нидерландах – 2,8; в Польше – 4,4; в Чехии – 3,1%. В некоторых странах, таких как Франция (0,9%), Нидерланды (1,0%) и Эстония (3,1%), промышленное производство сокращается, в то время как в Польше (4,6%) и Чехии (3,4%) отмечен заметный рост.

Что касается инфляции в странах Европейского союза, то она практически везде довольно низкая. В 2018 г. самая высокая инфляция наблюдалась в Литве – 3,7%. Наиболее низкие показатели инфляции – в Ирландии (0,3%); на Кипре (0,7); в Финляндии (0,8); Дании (1,1); Хорватии (1,1); Болгарии (1,2); Италии (1,3%). В целом инфляция в еврозоне упала в марте 2019 г. до самого низкого уровня со времени введения валюты евро и составила 0,6 % в годовом исчислении. Основная причина – падение цен на энергоносители. Без их учета инфляция составила бы 1,6%, что тоже считается признаком стабильности цен. Дальнейшее замедление темпов инфляции ожидается в Германии, крупнейшей экономике еврозоны. Об этом свидетельствует самое резкое за последние 20 лет снижение оптовых цен.

Одной из основ экономического могущества и устойчивости экономики Германии является ее экспортоориентированная составляющая, в высшей степени конкурентоспособная на европейском и мировом рынке. В каждой отрасли имеются локомотивы (крупнейшие компании), которые являются проводниками научно-технического прогресса не только в европейском регионе, но и в мире. Можно

³ Industrial production down by 1.7% in euro area. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9490436/4-14012019-AP-EN.pdf/9d606acd-97bc-4a5b-8c4c-a270888aab0a> (дата обращения 14.01.2019).

⁴ Structure of government debt in 2018. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9832370/2-21062019-AP-EN.pdf/ed72e7e1-1bb6-4f9f-ae6e-39e36d68ac16> (дата обращения 21.06.2019).

привести в пример крупнейший немецкий концерн – *Daimler AG*. Он представляет собой транснациональную компанию со штаб-квартирой в г. Штутгарт. *Daimler AG* – крупнейший производитель автомобилей премиум-класса с глобальным охватом. В рамках Европейского союза ее дочерние компании и филиалы представлены в Австрии, Бельгии, Хорватии, Чехии, Дании, Греции, Венгрии, Нидерландах, Польше, Португалии, Румынии, Словакии, Словении, Испании. За счет прочной глобальной сети указанная ТНК может гибко реагировать на меняющиеся рыночные условия и требования покупателей⁵.

Выше мы привели в пример страну с высокоразвитой экономикой, которая практически всегда демонстрирует положительное сальдо внешнеторгового баланса, однако в Европейском союзе есть страны, у которых с 2014 г. данный показатель отрицательный. По нашим расчетам, в 2019 г. их более 15. У многих из них с каждым годом импорт превышает экспорт, что негативно сказывается на отраслевой структуре их экономик. В основном это страны Южной и Центральной и Восточной Европы: Болгария, Греция, Испания, Кипр, Латвия, Литва, Мальта, Португалия, Румыния, Хорватия, Эстония и др. Значительные проблемы имеются в экономике Греции. В 2017 г. ее экспорт составил 28,9 млрд. евро, а импорт – 50,3 млрд. евро. Ситуация в Греции практически не меняется. Внешнеторговое сальдо с 2014 г. по 2017 г. составило -0,9%. В экономике Испании и Португалии также наблюдается отрицательное внешнеторговое сальдо. Так, в 2017 г. внешнеторговое сальдо Испании составило – 26,7 млрд. евро. В целом ситуация с указанным показателем практически не изменилась с 2014 г. В Португалии с 2014 по 2017 гг. сальдо внешнеторгового баланса составляло -10,9 млрд. евро, -10,7 млрд. евро, -11,4 млрд. евро, -13,9 млрд. евро соответственно. Экспорт из Хорватии в 2017 г. составил 14,2 млрд. евро, а импорт 22,0 млрд. евро. Многие страны Центральной и Восточной Европы также показывают отрицательное сальдо внешнеторгового баланса: Болгария, Латвия, Литва, Румыния, Эстония⁶.

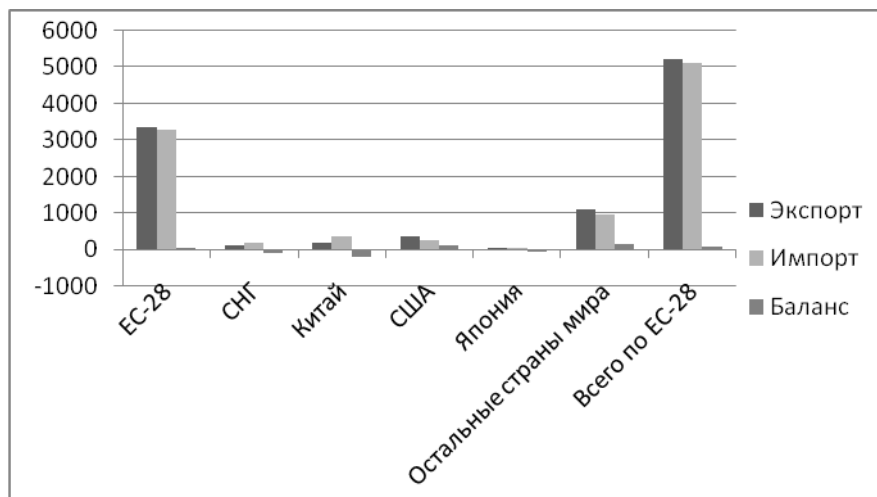
На Рис. 2 представлены ключевые внешнеторговые партнеры стран Европейского союза за 2017 г. Если проследить за динамикой внешнеторговых отношений между странами-партнерами, то можно увидеть, что страны Европейского союза наращивают экспортные операции внутри интеграционной группы. С 2014 г. по 2017 г. экспортные операции в Европейском союзе увеличились на 412,7 млрд. евро. С каждым годом увеличиваются экспортные поставки в Китай (в 2014 г. – 164,7 млрд. евро, в 2015 г. – 170,4 млрд. евро, в 2016 г. – 169,8 млрд. евро, в 2017 г. – 198,2 млрд. евро). Такая же тенденция прослеживается и с Соединенными Штатами. В 2014 г. экспорт из стран Европейского союза в США составил 311,4 млрд. евро, в 2015 г. – 371,3 млрд. евро, в 2016 г. – 363,7 млрд. евро, а в 2017 г. этот показатель оказался на рекордной отметке – 375,9 млрд. евро. Экспорт в Японию из стран Европейского союза варьируется от 50 до 60 млрд. евро ежегодно. В 2017 г. этот показатель составил 60,7 млрд. евро, что на 7,4 млрд. евро больше, чем в 2014 г. Что касается стран СНГ, то в 2017 г. страны Европейского союза экспортировали на 125,5 млрд. евро. В 2015 и 2016 гг. прослеживалось заметное снижение этого показателя (в 2015 – 109,0 млрд. евро, в 2016 г. – 106,8 млрд. евро). Однако постепенно данный показатель выравнивается и происходит увеличение экспортных поставок в страны СНГ⁷.

⁵ Daimler AG. URL: <https://www.daimler.com/company/strategy/> (дата обращения 10.12.2018).

⁶ Внешняя торговля стран СНГ и ЕС: Краткий статистический сборник / Межгосударственный статистический комитет СНГ. М.: 2018. С. 9.

⁷ Там же.

Рисунок 2. Экспорт и импорт стран ЕС по основным регионам мира в 2017 г. (млрд евро).



Источник: Межгосударственный статистический комитет СНГ⁸

Ключевые проблемы и противоречия между странами ЕС и их влияние на дальнейшее развитие интеграционной группы

Можно выделить как минимум пять причин и противоречий, которые привели Европейский союз к нынешней трансформации (в том числе потенциальному выходу Великобритании из Европейского союза):

1. Полная либерализация в движении товаров, услуг, капитала и рабочей силы в рамках интеграции, приведшая к диспропорциям в развитии и размещении производства, углублению неравенства в доходах;
2. Различия в отраслевых структурах экономик стран – участниц ЕС;
3. Концентрация ТНК и ТНБ преимущественно в развитых странах ЕС;
4. Введение единой валюты в рамках ЕС, приведшее к зависимости стран периферии от денежно-кредитной политики стран ядра;
5. Нарастание и ускорение трудовой миграции из стран периферии в страны ядра⁹.

Исходя из проведенного выше анализа, можно выделить две группы стран-аутсайдеров в рамках Евросоюза, в которых после первой волны глобального экономического кризиса (2008–2011 гг.) не нормализовались макроэкономические показатели и сохраняется депрессивное состояние практически всех системообразующих отраслей промышленности. Первая группа – это страны Южной Европы: Греция, Испания, Италия, Кипр, Мальта, Португалия. Вторая группа – это страны Центральной и Восточной Европы, находящиеся в еврозоне: Латвия, Литва, Словакия, Словения, Эстония.

Макроэкономический анализ показывает, что если не произойдут кардинальные изменения как в структуре указанных экономик, так и в стратегических ориентирах их развития, то дальнейшая трансформация Европейского союза неизбежна. Ключевой проблемой в ЕС является экономическое неравенство между странами-партнерами, которое с каждым годом только увеличивается, одновременно возрастает непонимание между членами интеграционной группировки.

В активную внешнеэкономическую деятельность должны быть включены не только ведущие члены ЕС страны, но и страны периферии. На сегодняшний день им

⁸ Там же. С. 18.

⁹ Малахова Т.С. Трансформация внешнеэкономических отношений Центра и Периферии в Европейском союзе / Т.С. Малахова // Международная торговля и торговая политика. 2018 г. С. 58-72.

отводится роль аутсайдеров, что еще больше усугубляет ситуацию в интеграционной группе. Более того, в основном страны авангарда не кооперируются со странами периферии, а поглощают предприятия и заводы, которые были системообразующими в периферийных странах. Сегодня еще больше усиливается давление со стороны иностранных компаний на незащищенные предприятия периферийных стран. В данной ситуации даже малейшие попытки к восстановлению системообразующих отраслей периферийных стран приводят к незначительным последствиям¹⁰.

Современные торгово-экономические и политические отношения между странами авангарда и периферии в рамках Европейского союза становятся все более противоречивыми и неоднозначными. Транснациональные компании и банковские структуры западноевропейских стран сформировали прочную сеть из своих структур, которые довольно трудно будет разорвать национальным экономикам периферийных стран. К основным причинам, по которым может произойти трансформация ЕС, относятся неравномерность экономического развития стран-членов, разногласия относительно проводимой экономической политики и их неравнозначное участие во внешнеэкономической деятельности.

¹⁰ Малахова Т.С. Трансформация внешнеэкономических связей мирового авангарда и мировой периферии: позиции России: монография / Т.С. Малахова. – Краснодар: Кубанский гос. ун-т, 2016.

Перспективы повышения доли евро в международных расчетах

В статье рассматриваются ключевые противоречия мировой валютно-финансовой системы на современном этапе и основные подходы к их нивелированию, существующие в экспертном сообществе. Анализируются возможности для роста использования евро в международных расчетах. Обосновывается позитивный эффект от увеличения доли расчетов в евро для обеспечения финансовой стабильности Евросоюза и мировой валютной системы в целом.

Ключевые слова: международные расчеты, евро, мировая валютная система, глобальная финансовая архитектура

Актуальность данного исследования определяется ростом нестабильности мировой валютно-финансовой системы на современном этапе. Волатильность финансовых и сырьевых рынков и резкие колебания обменных курсов, наблюдающиеся в последнее время, в значительной степени отражают прогрессирующий дисбаланс между статусом доллара как «мировых денег» и изменяющейся расстановкой сил в глобальной экономике.

Рост противоречий в современной мировой валютно-финансовой системе

По информации глобальной межбанковской системы передачи информации и совершения платежей *SWIFT*, в настоящее время в американских долларах осуществляется свыше 40% международных платежей¹. В то же время, доля самих США в мировом товарообороте за последние 5 лет, согласно данным Всемирного банка, составила в среднем лишь 10,7 % (наибольший показатель в размере 11,6 % был достигнут в 2017 г. – см. Рис. 1).

Финансовое положение страны-эмитента основной мировой валюты продолжает характеризоваться противоречием, которое еще в 1960-х гг. сформулировал Р. Триффин применительно к Бреттон-Вудской валютной системе²: ввиду того, что доллар выполняет функции ключевого резервного актива, США должны обеспечивать всех участников внешнеэкономической деятельности необходимым количеством своей валюты, то есть иметь хронический дефицит

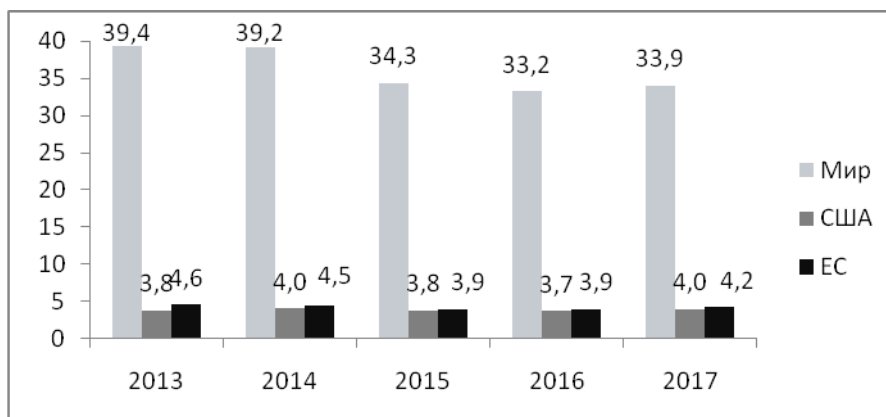
* Баженов Иван Николаевич – научный сотрудник Центра социально-экономических исследований Российского института стратегических исследований (РИСИ) (ivan_bazhenov@mail.ru). Статья поступила в редакцию 19.07.2019.

¹ SWIFT. RMB Tracker. Monthly reporting and statistics on renminbi (RMB) progress towards becoming an international currency. May 2019. URL: <https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/business-intelligence/renminbi/rmb-tracker/document-centre?tl=en#topic-tabs-menu> (дата обращения: 17.06.2019).

² В первоначальном виде «дилемма Триффина» описывала ключевое противоречие Бреттон-Вудской валютной системы: США должны были в полном объеме удовлетворять растущий спрос зарубежных контрагентов на доллар, однако возможности для этого ограничивались объемом национального золотого запаса, выступавшего обеспечением американской валюты. См. подробнее: Triffin R. *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*. New Heaven: Yale University Press, 1960. 181 p.

платежного баланса. Однако это негативно сказывается на доверии к доллару, что проявляется в его последовательном обесценении.

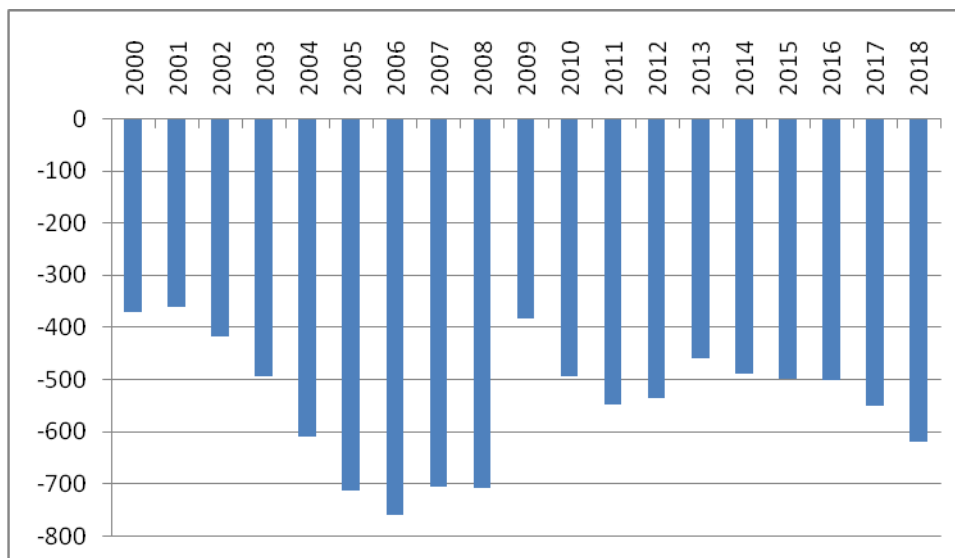
Рисунок 1. Доля США и ЕС в мировом товарообороте, трлн. долл.



Источник: данные Всемирного банка, расчеты автора

Наглядным подтверждением этого тезиса является динамика обменного курса доллара по отношению как к евро, так и другим основным валютам. С момента введения евро в наличный оборот с 1 января 2002 г. американская валюта подешевела более чем на 26 % (по данным на июнь 2019 г.; в 2014 г. наблюдалась пиковая разница курсов, превысившая 35 %)³. Д. И. Кондратов отмечает, что в 2002–2014 гг. доллар также потерял почти 20 % стоимости по отношению к корзине валют основных торговых партнеров Вашингтона⁴.

Рисунок 2. Сальдо торгового баланса США в 2000-2018 гг., млрд. долл.



Источник: Министерство торговли США, данные Всемирного банка, расчеты автора

Предпосылки к прекращению этого процесса в обозримой перспективе не просматриваются, поскольку сохраняется тенденция к увеличению торгового

³ См.: Динамика курса EUR/USD – евро/доллар США. URL: <https://ru.investing.com/currencies/eur-usd-historical-data> (дата обращения: 17.06.2019).

⁴ Кондратов Д.И. Актуальные подходы к реформированию мировой валютной системы // Экономический журнал ВШЭ. 2015. Т. 19. №1. С. 128–157.

дефицита США (Рис. 2) – ключевого фактора, определяющего дефицит платежного баланса страны.

В 2018 г., по сообщениям Министерства торговли США, дефицит торгового баланса достиг рекордной за последнее десятилетие величины, составив 621,3 млрд долл. (сопоставимый объем был зафиксирован только в предкризисных 2007 и 2008 гг.). Прогрессирующее отрицательное сальдо внешней торговли негативно влияет на курс американской валюты, провоцируя ее дальнейшее обесценение.

Для покрытия растущего дефицита текущего счета платежного баланса США традиционно привлекают средства из-за рубежа. При этом использование доллара в расчетах во внешней торговле является важным элементом в том механизме, посредством которого монетарная политика Вашингтона оказывает влияние на глобальную экономику.

Благодаря доминирующей роли американской валюты снижение процентных ставок в США вызывает рост цен на товарные группы, цены на которые традиционно номинируются в долларах (топливно-энергетические товары, металлы и др.). Это ведет к наплыву «горячих денег» на рынки стран-поставщиков соответствующей продукции и, как следствие, к чрезмерному укреплению местных валют, стимулируя импорт и содействуя тем самым росту американской экономики. При этом развивающиеся страны, стремясь поддержать национальных экспортеров, оказываются фактически вынуждены инвестировать в приобретение долларовых активов, чтобы ограничить рост курса своих валют по отношению к доллару. В то же время несогласованное повышение ставки Федеральной резервной системой (ФРС) США провоцирует резкий отток долларовой ликвидности из развивающихся стран, что приводит к обесценению их национальных валют и может вызвать серьезный экономический кризис, как это случилось в 1997 г. в ряде государств Азии.

Такая практика решения США собственных финансовых проблем за счет других государств в сочетании со стремлением Вашингтона использовать доллар в качестве инструмента давления на третьи страны в настоящее время являются основными факторами снижения привлекательности американской валюты. На этом фоне в экспертном и академическом сообществе активно развивается дискуссия о путях перестройки мировой валютно-финансовой системы, в рамках которой можно выделить два ключевых направления: создание новой наднациональной единицы расчетов и резервирования, а также повышение роли национальных и региональных валют.

Основным содержанием первого подхода является расширение использования так называемых специальных прав заимствования (*Special Drawing Rights*, SDR) – искусственного платежного средства, эмитируемого Международным валютным фондом (МВФ). По мнению ряда исследователей, SDR в настоящее время являются одним из самых недооцененных инструментов, позволяющих вывести экономическое сотрудничество государств-участников МВФ на новый уровень. Практика регулярной эмиссии SDR (на уровне около 200-300 млрд долл. в год), как отмечается, позволила бы нивелировать воздействие монетарной политики ФРС США на международную валютную систему⁵.

Существенная роль в стабилизации последней также отводится использованию финансовых инструментов, деноминированных в SDR (прежде всего долговых обязательств). Отмечается, что диверсификация развивающимися

⁵ См. например.: *Ocampo J.* Time for a True Global Currency. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/imf-special-drawing-right-global-currency-by-jose-antonio-ocampo-2019-04> (дата обращения: 17.06.2019).

странами своих международных резервов за счет выпуска подобных облигаций привела бы к значительному сокращению объема американских казначейских обязательств, приобретаемых национальными правительствами⁶.

Вместе с тем практика реального внедрения финансовых инструментов, деноминированных в SDR, показывает, что успешными могут быть отдельные локальные размещения, тогда как масштабирование подобного опыта в настоящее время трудноосуществимо. В середине 1970-х – начале 1980-х гг. были выпущены облигации на 563 млн SDR, размещены депозиты в размере до 7 млрд SDR и осуществлено несколько займов общим объемом до 908 млн SDR, однако в целом данные инструменты оказались невостребованными рынком⁷. Спустя более 30 лет аналогичную попытку предпринял Всемирный банк, подготовивший программу размещения в Китае облигаций в объеме 2 млрд SDR (эквивалентно 2,8 млрд долл.)⁸. Летом 2016 г. состоялся первый выпуск в размере 500 млн SDR, получивший название «мулань-облигации», однако после включения МБФ юаня в корзину валют SDR в октябре 2016 г. Пекин практически перестал демонстрировать заинтересованность в дальнейшем внедрении инструментов, деноминированных в SDR, несмотря на позитивные итоги размещения. В связи с этим не представляется достаточно обоснованной точка зрения о том, что «мулань-облигации» могли бы выступить дополнительным стимулом для «перезагрузки» SDR и повышения их роли в мировой валютной системе⁹.

Более перспективным представляется подход, предполагающий расширение использования национальных и региональных валют в международных расчетах и резервировании. В первую очередь это касается евро, ставшего за 20 лет с момента своего появления второй по масштабам использования валютой международных платежей.

Перспективы роста использования евро в международных расчетах

По данным Европейского центрального банка (ЕЦБ), по итогам 2017 г. доля евро в общем объеме международных платежей составила 36 %, уступив доллару лишь 4 процентных пункта (согласно статистике *SWIFT* на апрель 2019 г., данный показатель находился на отметке 33,2 %) ¹⁰. Одним из ключевых препятствий на пути дальнейшего повышения доли евро в международных расчетах является то обстоятельство, что в настоящее время данная валюта практически не используется

⁶ Collins J. Are Emerging Markets about to Switch US Treasuries for SDR Bonds? URL: <https://philosophyofmetrics.com/are-emerging-markets-about-to-switch-us-treasuries-for-sdr-bonds-freepom> (дата обращения: 17.06.2019).

⁷ См.: International Monetary Fund. Staff note for the G20. The role of the SDR—initial considerations // IMF. Official website. 2016. July 15. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Staff-Note-for-the-G20-The-Role-of-the-SDR-Initial-Considerations-PP5050> (дата обращения: 17.06.2019).

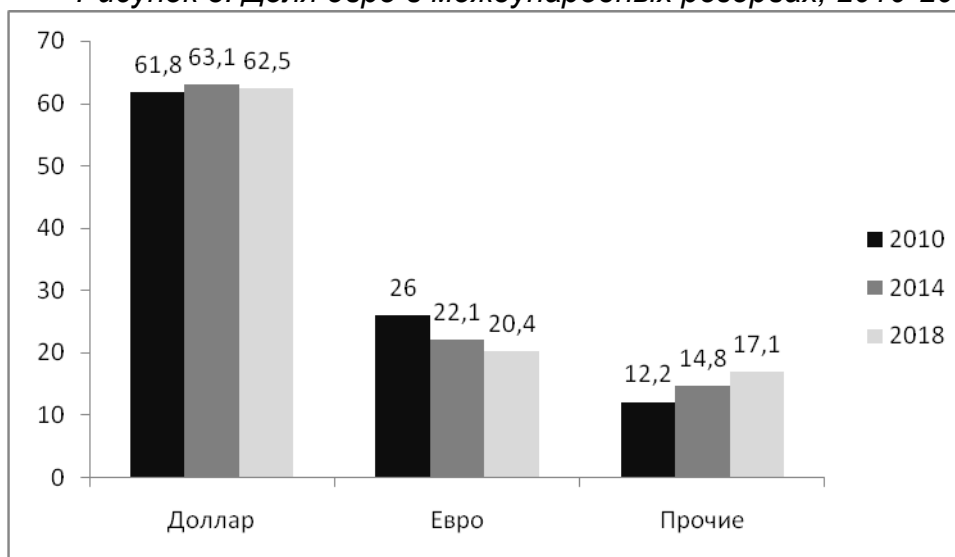
⁸ См.: World Bank Approved as the First SDR Bond Issuer in China. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/08/12/world-bank-approved-as-the-first-sdr-bond-issuer-in-china> (дата обращения: 17.06.2019).

⁹ См.: Грибова Н.В. Мулань-облигации – новый шаг Китая на пути интернационализации юаня. URL: <https://riss.ru/analitics/33783/> (дата обращения: 17.06.2019).

¹⁰ См. The international role of the euro. Interim report. June 2018. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/ire/ecb.ire201806.en.pdf> (дата обращения: 17.06.2019). SWIFT. RMB Tracker. Monthly reporting and statistics on renminbi (RMB) progress towards becoming an international currency. May 2019. URL: <https://www.swift.com/our-solutions/compliance-and-shared-services/business-intelligence/renminbi/rmb-tracker/document-centre?tl=en#topic-tabs-menu> (дата обращения: 17.06.2019).

для расчетов между третьими странами¹¹. При этом начиная с 2010 г. прослеживается тенденция к сокращению доли евро в международных резервах, тогда как удельный вес доллара на протяжении указанного периода практически не менялся (Рис. 3).

Рисунок 3. Доля евро в международных резервах, 2010-2018 гг., %



Источник: данные МВФ

Такая динамика связана в первую очередь с последствиями мирового финансового кризиса, продемонстрировавшего зависимость спроса на евро (в том числе и как валюты контракта) от макроэкономической ситуации в еврозоне. В связи с этим представляется, что необходимыми предпосылками дальнейшего увеличения доли евро в международных расчетах и резервах являются дальнейшая интеграция банковского сектора и рынков капитала в рамках Евросоюза, повышение кредитного качества суверенных долговых обязательств государств-участников объединения, а также (в перспективе) выпуск общеевропейских облигаций.

Позитивный эффект имела бы также практика заключения ЕЦБ валютных свопов с центральными банками развивающихся стран, активно использующих евро во внешней торговле с государствами Евросоюза. За основу здесь может быть взято соглашение ЕЦБ о свопах с центробанками ряда развитых стран (Великобритании, Канады, Швейцарии, Японии, США), действующее с 2013 г. По оценкам экспертов Института Брейгель (*BRUEGEL*), ЕЦБ совместно с Еврокомиссией и Европейским парламентом уже в ближайшей перспективе может приступить к разработке договоренности о критериях участия центробанков третьих стран в подобных сделках. Одновременно планируется активизировать «экономическую дипломатию», направленную на расширение доступа развивающихся стран к европейским платежным системам, повышение удельного веса евро в их валютных резервах, привлечение инвесторов в евровые долговые инструменты¹².

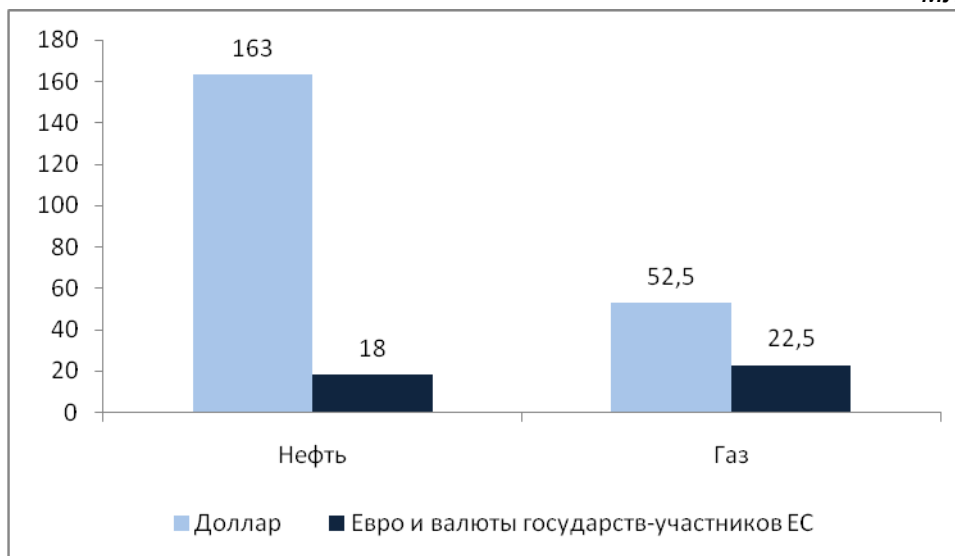
В рамках вопроса о путях увеличения доли евро в международной торговле отдельное внимание необходимо уделить проблеме его использования в расчетах за поставки сырьевых ресурсов (включая энергоносители) и полуфабрикатов. На

¹¹ См.: The international role of the euro. Interim report. June 2019. URL: <https://www.ecb.europa.eu/pub/ire/html/ecb.ire201906~f0da2b823e.en.html> (дата обращения: 17.06.2019).

¹² См.: BRUEGEL. The euro as an international currency. URL: <http://bruegel.org/2018/12/the-euro-as-an-international-currency/> (дата обращения: 17.06.2019).

текущий момент государства–участники Евросоюза импортируют около 90% потребляемой ими нефти и около 70% газа (Рис. 4). В то же время валютой большинства долгосрочных контрактов на импорт энергоносителей в страны ЕС является доллар, выполняющий функции валюты-посредника (*vehicle currency*).

Рисунок 4. Импорт сырой нефти и природного газа в страны ЕС в 2017 г., млрд. евро



Источник: данные Еврокомиссии

В 2018 г. Еврокомиссия опубликовала ряд рекомендаций, направленных на стимулирование использования евровых расчетов в энергетическом секторе. В частности, было предложено дополнять межправительственные соглашения с третьими странами специальными положениями об установлении евро в качестве базовой валюты расчетов (их разработка также возлагалась на Еврокомиссию). В приоритетном порядке предполагалось переводить на евро контракты, связанные с приобретением и хранением чрезвычайных резервов нефти (*emergency oil stocks*). Выполнять эту задачу должны были так называемые центральные структуры по поддержанию запасов (*central stockholding entities*), функционирующие на основании Директивы 2009/119 ЕС, а также уполномоченные компании-операторы¹³.

Возможность перевода на евро контрактов на импорт нефти в страны Евросоюза в среднесрочной перспективе представляется сомнительной: сделки на нефтяном рынке ориентированы на эталонные марки, котирующиеся в долларах. В связи с этим приобретает особую актуальность организация работы с информационно-оценочными агентствами (*price-reporting agencies*), специализирующимися на расчете и публикации ценовых индексов на энергоносители, сырьевые ресурсы и полуфабрикаты (тем более что в рамках Еврокомиссии в качестве перспективных с точки зрения расширения использования евро в качестве валюты цены и платежа рассматриваются поставки сельскохозяйственной продукции, транспортных средств и базовых металлов¹⁴). Дополнение долларовых ценовых индексов евровыми (для сырой нефти, например, евровые бенчмарки в настоящее время отсутствуют) имело бы важное значение для

¹³ См.: Recommendation on the international role of the euro in the field of energy. 5 December 2018. URL: https://ec.europa.eu/info/publications/recommendation-international-role-euro-field-energy_en (дата обращения: 17.06.2019).

¹⁴ Ibid.

участников рынка и могло бы способствовать развитию торговли евровыми производными инструментами на товарных биржах государств-участников Евросоюза. Вместе с тем следует иметь в виду, что штаб-квартиры крупнейших ценовых агентств – «Платтс» и «Аргус Медиа» – располагаются соответственно в США и Великобритании, так что усилия ЕС, направленные на запуск евровых ценовых индексов, могут столкнуться с противодействием американской стороны, не заинтересованной в появлении альтернативных бенчмарков.

На этом фоне более позитивные перспективы просматриваются для европейского газового рынка. Ценообразование на европейских площадках осуществляется в евро (в континентальной Европе) и фунтах стерлингов (британский газовый хаб *NBP*). Соответственно, дальнейшее содействие развитию газовых хабов на территории Евросоюза с привязкой к евровым ценам как на базовые активы, так и на производные инструменты будет во многом способствовать увеличению доли газовых контрактов, номинированных в отличных от доллара валютах.

Важным слагаемым перевода европейского газового импорта на расчеты в евро является расширение использования валюты ЕС для оплаты поставок из России. Обоюдная заинтересованность Евросоюза и России в сокращении доли доллара во взаимной торговле позволила сторонам в июне 2019 г. договориться о создании рабочей группы, задачей которой будет разработка программы перехода на расчеты в евро и рублях по газовым контрактам. В настоящее время в структуре валютных поступлений от экспорта из РФ в страны Евросоюза, по данным Банка России, на евро приходится порядка 34%, на рубль – 8,3%, а удельный вес доллара (во многом благодаря экспорту энергоносителей) превышает 54 %¹⁵. Несмотря на почти двукратный рост объема расчетов в евро за период с 2014–2019 гг. (19,7 % всех поступлений от экспорта в 2014 г.) и сокращение удельного веса доллара за указанный период на 11 процентных пунктов (65,6% поступлений в 2014 г.), американская валюта на текущий момент продолжает доминировать в валютной структуре платежей за российский экспорт. В условиях сохранения санкционного режима диверсификация валютной структуры внешней торговли РФ за счет увеличения объема транзакций в евро будет способствовать нивелированию рисков, связанных с невозможностью спрогнозировать в обозримой перспективе возможное ужесточение или ослабление санкций.

В условиях прогрессирующей нестабильности современной мировой валютно-финансовой системы негативные последствия влияния монетарной политики США на глобальную экономику в сочетании со стремлением Вашингтона использовать доллар в качестве инструмента давления на третьи страны активизировали поиск путей ее перестройки с целью разработки новой модели, свободной от всемирного донорства в пользу страны-эмитента ключевой валюты. Превалирование доллара во внешних платежах, кредитах и инвестициях стало рассматриваться многими развитыми и развивающимися странами как фактор уязвимости, требующий повышенного внимания со стороны государственных органов.

¹⁵ В структуре перечислений по импорту евро и рубль, напротив, существенно опережают доллар (их удельные веса по итогам 2018 г. составили 48,5, 28,4 и 22 % соответственно). См.: Банк России. Валютная структура расчетов за поставки товаров и оказание услуг по внешнеторговым договорам (в процентах к итогу). URL: https://www.cbr.ru/statistics/macro_itm/svs/ (дата обращения: 17.06.2019).

На этом фоне получила определенную поддержку идея введения универсальной наднациональной единицы расчетов на базе специальных прав заимствования МВФ, позволяющая снять проблему хронического дефицита платежного баланса эмитента «мировых денег». Однако трудности согласования на международном уровне всех нюансов ее функционирования и недостаточная востребованность участниками рынка соответствующих финансовых инструментов фактически сводят данную идею на нет.

Более благоприятные перспективы просматриваются для укрепления позиций евро на международной арене. Реализация предложенных Еврокомиссией в 2018 г. мер по расширению использования евро в международных резервах и расчетах (прежде всего в сфере импорта энергоносителей, сырьевых ресурсов и полуфабрикатов) будет способствовать сокращению операционных затрат участников внешнеэкономической деятельности, обеспечению энергетической безопасности и повышению экономической эффективности в целом. Это позволит укрепить финансовую независимость Евросоюза и его способность противостоять нарастающему политическому и экономическому давлению со стороны США. В то же время увеличение объема расчетов в евро отвечает интересам российских экспортирующих предприятий и имеет важное значение для дальнейшего сокращения доли доллара в резервах Банка России и внешнеторговых расчетах.

Влияние движения «желтых жилетов» на политику Франции: предварительные итоги

В статье анализируются причины рождения, динамика развития и итоги протестного движения «желтые жилеты» во Франции в конце 2018 – первой половине 2019 гг. Автор показывает, что несмотря на протесты против введения эконалога, социальный взрыв был вызван глубинными социально-экономическими и политическими факторами, определяющими жизнь современной Франции. Отмечены сильные и слабые стороны движения, вызвавшие его стихийный всплеск, рассмотрены причины спада протестов и неудачи усилий «жилетов» избраться в Европарламент. Сделан вывод о том, что возможность появления во Франции новых движений, аналогичных «желтым жилетам», прямо зависит от того, насколько успешно французское руководство сможет совместить болезненное реформирование социально-экономической модели с сохранением системы социальной защиты.

Ключевые слова: Франция, желтые жилеты, Эммануэль Макрон, протестное движение, ЕС, выборы в Европарламент

Протестное движение «желтых жилетов», развернувшееся с осени 2018 по весну 2019 г., пока что стало главным социально-политическим событием во Франции при президенте Э. Макроне. Исследователи единогласно назвали эти демонстрации мощнейшим протестным движением со времен мая 1968 г.¹: «налицо был социальный кризис общегосударственного масштаба»². Хотя к началу лета динамика протестов практически сошла на нет, осенние демонстрации 2019 г. против пенсионной реформы снова напомнили властям о мощном протестном потенциале соотечественников, в том числе о «желтых жилетах».

Наблюдая за протестами «жилетов» отечественные франковеды провели большую работу, определив причины зарождения движения, требования, социальную базу, уровень общественной и политической поддержки, результаты и перспективы этого социального взрыва³. Анализ указанных работ, также как и

* Тимофеев Павел Петрович – к.полит.н., старший научный сотрудник Отдела европейских политических исследований ИМЭМО РАН (p.timofeyev@gmail.com). Статья поступила в редакцию 01.12.2019.

¹ Кудрявцев А.К. Дороги дебаты // Известия. 19.03.2019. URL: <https://iz.ru/857566/andrei-kudriavtcev/dorogi-debaty>; Лапина Н.Ю. Снимаем желтые жилеты, надеваем зеленые! // Независимая газета. 20.03.2019. URL: http://www.ng.ru/vision/2019-03-20/7_7535_france.html (дата обращения: 01.12.2019).

² Рубинский Ю.И. Франция: мини- или макси-кризис? // Свет и тени «эры Макрона» Сб. ст. / Отв. ред. В.Я. Швейцер. – М.: Ин-т Европы РАН, 2019. (Доклады Института Европы; № 362). С. 9. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/doklad/362.pdf> (дата обращения: 01.12.2019).

³ Клинова М.В. «Желтые жилеты» – черные лебеди Макрону // Независимая газета. 02.12.2018. URL: http://www.ng.ru/kartblansh/2018-12-02/3_7453_kartblansh.html; Чухачев А.Ю. Макрон против желтых жилетов // РСМД. 03.12.2018. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/frantsiya-emmanuel-makron-protiv-zheltykh-zhiletov/>; Кудрявцев А.К. Дороги дебаты..., Лапина Н.Ю. Снимаем желтые жилеты, надеваем зеленые!; она же. Проблемы Эммануэля Макрона не закончились // Независимая газета. 01.09.2019. URL: http://www.ng.ru/dipkurer/2019-09-01/10_7664_macron.html; Биссон Л.С. Движение «жёлтых жилетов»: значение для Франции. Аналитическая записка №10, 2019 (№161). 18.04.2019. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2019/an161.pdf>; Рубинский Ю.И. Указ. Соч.; Обичкина Е.О. Социально-политический кризис во Франции: «жёлтые

фактологического материала из французских СМИ, данных соцопросов позволяет очертить ключевые параметры движения и сосредоточить внимание на его проблемах и предварительных итогах.

Причины появления движения и его социальная база

Триггером социального взрыва, произошедшего 17 ноября 2018 г., стало решение властей ввести с 1 января 2019 г. налог на выбросы парниковых газов при использовании топлива (бензина и дизеля). Это вело к его подорожанию, хотя цена на него и так выросла в 2018 г. на 10-15 и 24% соответственно⁴. Стоимость топлива на 60% складывается из стоимости НДС и внутреннего потребительского налога на энергетические продукты. Речь шла именно о повышении последнего – на 6,5 евроцентов с литра дизеля и 2,9 евроцентов с литра бензина. Путем введения этого «экологического» налога, власти рассчитывали собрать в казну 37,7 млрд евро за 2019 г. (на 3,9 млрд больше, чем в 2018 г.)⁵. Но 17 ноября автомобилисты и сочувствующие им вышли на круговые перекрестки городов, выступая против эконалога, что позволило СМИ назвать протесты «налоговой жакерией»⁶. На деле глубинными причинами взрыва стали болезненная реформа социально-экономической модели Франции и запрос на социальную справедливость в условиях падения доверия властям.

В ЕС французы и так платят самые высокие налоги в ЕС в процентном отношении (46,2%⁷), причем львиную долю отчислений составляют косвенные налоги, поступающие от рядовых налогоплательщиков. НДС приносит в казну больше, чем подоходный налог. Экономическая политика президента Э. Макрона нацелена на освобождение от налогов крупного капитала во имя повышения инвестиционной привлекательности и стимуляции экономического роста страны: он отменил налог на богатство, но сохранил всеобщий социальный налог – фиксированные 10% от заработка. Низы полагают несправедливым уравнилельный принцип социального налога, ведь для них 10% заработка – более болезненные расходы, чем для богатей, чьи доходы в разы больше. Так, 54% французов считают уплату налогов своим гражданским долгом, при этом 67% респондентов называют налоговое бремя чрезмерным⁸. Разумно предположить, что попытка введения эконалога стала последней каплей, переполнившей чашу терпения французов, особенно жителей глубинки. Франция является страной небольших городов и деревень,⁹ и для жителей провинции автомобиль часто – единственный способ перемещения между домом и работой. Поэтому рост цен на бензин для них

жилеты» и завершение «первой фазы» правления Э. Макрона // Вестник МГИМО-Университета. 2019. №2. Вып. 65. С. 101-135. URL: <https://vestnik.mgimo.ru/jour/article/view/925/836> (дата обращения: 01.12.2019).

⁴ «Желтые жилеты»: французы протестуют против роста цен на бензин и налогов на топливо // RFI. 14.11.2018. URL: <http://www.rfi.fr/ru/frantsiya/20181114-zheltye-zhilet-y-frantsuzy-protestuyut-protiv-rosta-tsen-na-benzin-i-nalogov-na-to> (дата обращения: 01.12.2019).

⁵ Assemblée Nationale. Rapport №1302 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2019.T.1. 11.10.2018. P.128-129. URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r1302-tl.pdf> (дата обращения: 01.12.2019).

⁶ Des jacqueries paysannes aux gilets jaunes: l'héritage des révoltes rurales // L'Alsace. 16.11.2018. URL: <https://www.lalsace.fr/actualite/2018/11/16/des-jacqueries-paysannes-aux-gilets-jaunes-l-heritage-des-revoltes-rurales> (дата обращения: 01.12.2019).

⁷ Обичкина Е.О. Указ. Соч. С. 116.

⁸ Клинова М.В. Указ. Соч.

⁹ В Париже проживают 2,2 млн чел., в Марселе – 850 тыс., в Лионе – 484 тыс. и т.д. Городов-«миллионников» кроме столицы во Франции нет.

особенно болезненный¹⁰. Минимальное количество парижан (35% семей) являются автовладельцами, тогда как в большинстве провинциальных департаментов эта доля доходит до 85% и больше¹¹. При этом доход парижан выше, чем у провинциалов, но основное бремя транспортного налога легла бы на последних¹². К этому добавилось и недовольство тем, что в 2018 г. власти снизили компенсации низкооплачиваемым категориям, не дотягивающим до зарплатного минимума.

Решение правительства наращивать налоговую нагрузку было принято не от хорошей жизни: пришедшему к власти в 2017 г. Э. Макрону досталась от предшественников экономика с падающей конкурентоспособностью и зашедшей в кризис моделью «социального государства»¹³. Особенностью французской экономической модели после 1945 г. стала огромная роль государства в экономике (мощный национализированный госсектор). Она предполагала высокие налоги и отчисления от прибылей и зарплат, которые шли на финансирование серьезной системы соцзащиты (пенсии, пособия для инвалидов, многодетных семей и неимущих, государственное образование и здравоохранение, поддержка науки и культуры). Но в 1970-е гг., в связи с началом становления постиндустриального общества и позже – с наступлением глобализации, Франция, в отличие от других стран (Германия, Великобритания и пр.), не смогла перестроить модель на выпуск высокотехнологичной продукции. Страну поразило массовое закрытие предприятий, за которым последовал перевод части мощностей в страны с дешевой рабочей силой и рост безработицы. Хроническими болезнями французской экономики стали затяжная стагнация, малые среднегодовые темпы роста ВВП (1,2-1,5%), дефицит бюджета и разбухание госдолга, объем которого приблизился к 100% ВВП. Кричащие диспропорции между дорогостоящей моделью «социального государства» и стагнирующей экономикой давно вынуждали правительство к реформам.

С началом глобализации во Франции наступил новый разлом: географ К. Гиллюи обозначил его между «Францией глобальных городов» и «периферийной Францией». Речь идет о социальных группах, выигрывающих и проигрывающих от глобализации. Если первые (управленцы, создатели стартапов, успешные предприниматели в сфере услуг и проч.) живут в центрах развития постиндустриальной глобальной экономики, то вторые (рабочие, служащие, самозанятые, пенсионеры, безработные) обитают в малых и средних городах, имеют низкие доходы, тяжелые условия труда, отсутствие перспектив социального роста. «Две Франции живут бок о бок, но не слышат и не понимают друг друга», - отмечает Н.Ю. Лапина¹⁴. И в то время, как «маленький человек», проигравший от глобализации, рассчитывает на помощь государства, приоритетами правительства являются более масштабные вопросы – о восстановлении конкурентоспособности и сохранении места Франции в клубе высокоразвитых держав. Если в 1970 г. доля Франции в мировом промышленном производстве составляла 3,2%, то в 2000-м –

¹⁰ Клинова М.В. Указ. Соч.

¹¹ Équipement automobile des ménages en 2016: comparaisons départementales // INSEE. URL: https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012694#graphique-TCRD_001_tab1_departements (дата обращения: 01.12.2019).

¹² Чихачев А.Ю. Указ. Соч.

¹³ См. Кудрявцев А.К. Французская экономика на переломе // Франция на пороге перемен: экономика и политика в начале XXI века: сборник статей по итогам Всероссийской научной конференции. Отв. ред.: А.В. Кузнецов, М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, П.П. Тимофеев. М.: ИМЭМО РАН, 2016. С.16-17; он же. Социально-экономический курс президента Э. Макрона: между стратегией и тактикой // Франция при президенте Эммануэле Макроне: в начале пути. Отв. ред.: М.В. Клинова, А.К. Кудрявцев, Ю.И. Рубинский, П.П. Тимофеев. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. С.18.

¹⁴ Лапина Н.Ю. Проблемы Эмманюэля Макрона не закончились...

3%, а в 2015-м – 1,9%¹⁵. Пока Макрон, решивший свести бюджетный дефицит до 3% ВВП и возродить инвестиционную привлекательность страны, стремится стать «отличником зоны евро», «маленький человек» в его стране не видит положительной связи между своими ежедневными заботами и этими амбициозными задачами. Это и заставило многих выйти на улицу.

Вторая глубинная причина протестов – запрос на социальную справедливость в условиях падения доверия властям. Невозможность как правоцентристов во главе с Н. Саркози, так и социалистов с Ф. Олландом разрешить кризис, связанный с диспропорциями в экономике, утрата ими яркой идентичности (левые давно пользуются благами рынка, а правые – плюсами социального государства) привела в 2017 г. к разгромному поражению обеих ведущих партий. Недовольство избирателей вылилось в поддержку крайних сил: ультранационалистов (М. Ле Пен, Национальный фронт) и крайне-левых антикапиталистов (Ж-Л. Меланшон, «Непокоренная Франция»). Спасителем системы от несистемных, крайних сил, и стал официально несистемный (как представитель нового движения «Вперед!»), а на деле – максимально системный Э. Макрон, молодой и успешный символ современной технократии и глобализированной элиты. Но за 2,5 года президентского мандата он успел разочаровать часть французов. Можно выделить как минимум три причины этого. Во-первых, технократичный стиль управления: основным приоритетом в реформах для Макрона является критерий экономической эффективности с мерами строгой экономии. Но рядовому французу непросто различить свои интересы в технократических маневрах президента. Во-вторых, Макрон, видящий фигуру президента как своего рода «Юпитера» на политическом Олимпе страны, усиливает властную вертикаль и предпочитает проводить фундаментальные реформы президентскими декретами, что обеспечивает ему скорость, но именно на нем акцентирует все реформаторские издержки. В такой ситуации ни премьер Э. Филипп, ни прочие министры не могут выступить в роли щита, громоотвода, перед лицом общественной критики. В-третьих, в результате ряда скандалов («дело Беналла» и пр.) за президентом закрепилась репутация политика, который не вникает в проблемы соотечественников, того самого «маленького человека».

В таких условиях французский избиратель мог бы высказать свое «фи» правительству, поддержав оппозицию. Но специфика текущей политической ситуации – в том, что сегодня во Франции отсутствует серьезная политическая альтернатива Макрону и его партии «Вперед, Республика!», имеющей уверенное большинство (308 из 577 мест или 53%¹⁶) в Национальном собрании. Правоцентристы-республиканцы в расколе: часть из них вступила в союз с Макроном, а часть ищет новую повестку партии. В поисках новой повестки находятся и социалисты, и М. Ле Пен, а главный лидер левой оппозиции – Ж-Л. Меланшон – не склонен к альянсам с левоцентристами и отпугивает часть избирателей своим антисистемным радикализмом. Тем самым, «желтые жилеты» и взяли на себя роль оппозиции, выйдя на улицы.

Социальной базой движения стали низы среднего класса – рабочие, служащие, самозанятые, безработные, пенсионеры. Акции «желтых жилетов» проходили по субботам, поскольку в течение недели протестующие работали, а митинговали в те дни, когда все ездят за покупками в супермаркеты. Протестующие

¹⁵ Там же.

¹⁶ Résultats des élections législatives 2017. 11 et 18 juin 2017 // Ministère de l'Intérieur. URL: [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult__legislatives-2017/\(path\)/legislatives-2017/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult__legislatives-2017/(path)/legislatives-2017/FE.html) (дата обращения: 01.12.2019).

– вовсе не люмпены (их «желтый жилет» – обязательный атрибут автомобилиста, подразумевает наличие автомобиля), но в целом – нижняя категория налогоплательщиков, чьи доходы приближаются к минимальной оплате труда (1650 евро – ничтожный заработок для Парижа и средний для провинции). Этот «маленький белый человек», как правило, ностальгирует по Франции XX в., еще не затронутой глобализацией, воспринимает в штыки мигрантов как конкурентов на рынке труда и «похитителей» социальных пособий, далек от идей мультикультурности и толерантности. Среди участников не было выходцев из иммигрантских сообществ¹⁷. Хотя в движении выделялись отдельные видные фигуры (дальнобойщик Э. Друэ, бросивший призыв собраться 17 ноября, предприниматель П. Людоски, написавшая петицию против налога на топливо, безработная санитарка И. Левавассер, выдвинувшая идею «референдума гражданской инициативы»), движение не имело одного или нескольких лидеров, во всяком случае координация протестующих из единого центра не просматривается. С одной стороны, это позволяло «жилетам» объединять вокруг себя людей с самыми разными взглядами, с другой – было непонятно, кто представляет протестующих, с кем власти могли бы вести переговоры. Очевидно, произошла спонтанная мобилизация населения с помощью социальных сетей и онлайн-петиций, которую можно считать новым типом протестной мобилизации.

Требования протестующих и уровень общественной поддержки

Первоначальным требованием «жилетов» стала отмена «эконалога». Онлайн-петиция «За понижение цен на топливо на заправках» за авторством П. Людоски, адресованная президенту и министру экологии, набрала свыше 1 млн подписей¹⁸. На первую манифестацию 17 ноября вышло 282 тыс. человек по всей Франции¹⁹.

Постепенно протест против законопроекта-триггера сменился более широкой критикой системы. 29 ноября в интернете появился Манифест «желтых жилетов»²⁰, в котором числилось 25 требований, разбитых на 4 категории (экономика и трудоустройство, политика, здравоохранение и экология, геополитика). Среди них выделялись такие, как увеличение зарплатного минимума, строительство социального жилья, запрет лоббизма, введение плюрализма мнений в СМИ, борьба с пластиком, вывод Франции из ЕС и НАТО, прекращение вмешательств в Африке, остановка миграционных потоков и т.д. В целом они транслировали озабоченности «маленького человека» относительно будущего Франции в глобальном мире.

Из прочих требований «жилетов» выделяются две основные группы: социально-экономические и политические. Первая группа включала в себя пересмотр правил налогообложения и всей экономической политики правительства, восстановление отмененного Макроном налога на крупные состояния, повышение минимального размера оплаты труда и снижение возраста выхода на пенсию до 60 лет. Эти требования были противоположны вектору президентских реформ. Вторая группа состояла из требований отставки президента и правительства, упразднения

¹⁷ Там же. С. 119-120.

¹⁸ Ludosky P. Pour une Baisse des Prix du Carburant à la Pompe! URL: <https://www.change.org/p/pour-une-baisse-des-prix-%C3%A0-la-pompe-essence-diesel> (дата обращения: 01.12.2019). По состоянию на 24.12.2019 г. петицию подписали 1,2 млн чел.

¹⁹ 17 novembre: 282 000 «gilets jaunes» mobilisés, un mort et plusieurs blessés aux abords de barrages // Le Monde. 17.11.2018. URL: https://www.lemonde.fr/societe/live/2018/11/17/suivez-en-direct-la-mobilisation-des-gilets-jaunes-a-travers-la-france_5384807_3224.html (дата обращения: 01.12.2019).

²⁰ La charte officielle des 25 revendications des Gilets Jaunes // Le Libre Penseur. URL: <https://www.lelibrepenseur.org/la-charte-officielle-des-25-revendications-des-gilets-jaunes/> (дата обращения: 01.12.2019).

верхней палаты парламента – Сената, учреждения Генеральных штатов по налогам, изменения системы выборов в Национальное собрание с мажоритарной на пропорциональную, а также введения «референдума гражданской инициативы» как площадки для прямого обсуждения насущных проблем, с решающим голосом избирателей. Протестующие тем самым требовали достойных экономических условий для жизни и стремились быть вовлеченными в процесс принятия важных для общества решений.

Еженедельные субботние митинги с выражением своих требований «жилеты» окрестили актами. С ноября 2018 г. по конец июня 2019 г. прошли 33 акта. Подсчитать точное число протестующих сложно. Тремя главными источниками статистики стали цифры от МВД Франции, от профсоюза «Полицейские в гневе», а также от самих «жилетов», запустивших в конце декабря 2018 г. в «Фейсбуке» собственный счетчик²¹. Все эти цифры сильно расходились: например, в акте №10 19 января 2019 г. по данным МВД участвовало 84 тыс. чел., по данным самих «жилетов» – 147 тыс., а по данным полицейского профсоюза – 350 тыс. Метод подсчета МВД нам неизвестен (в целом подсчет шел по департаментам, а затем цифры суммировались), но как отмечала газета «Монд», правительству (и следовательно, МВД) теоретически было бы выгодно занижить число протестующих, враждебно настроенных к власти. Подсчеты со стороны самих «жилетов» (которые, добавим, могли быть заинтересованы в том, чтобы завысить свою численность) основывались на разделении территории митингов на квадраты, в каждом из которых потом проводилась перекрестная проверка на основе видео и фотографий свидетелей на местах. Методика подсчета со стороны полицейского профсоюза исходит из временных интервалов активности демонстрантов, сменявших друг друга, и из умножения их количества на количество временных интервалов. Впрочем, по мнению «Монда», профсоюз также был заинтересован в том, чтобы завысить число митингующих, дабы выбить себе больше финансирования и прочих ресурсов²². Если пользоваться официальными данными, то отметим, что в августе 2019 г. на статистическом портале Statista.com был опубликован график, основанный на цифрах от МВД (см. Рис. 1).

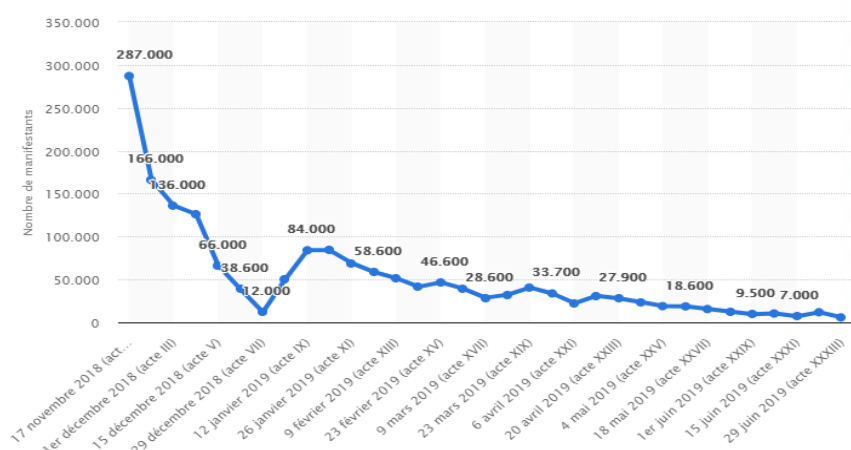
В целом динамика числа протестующих резко отрицательная, но на графике есть несколько точек, показывающих, что процесс не был строго линейным. На наш взгляд, лучше понять динамику помогает выделение ключевых событий в общественно-политической жизни Франции за этот период (см. Табл. 1).

Как видим, самый первый акт стал также самым массовым. Затем начался спад, который временно остановили два всплеска – в начале января (вероятно, в связи с окончанием новогодних праздников и с арестом Э. Друз), и – гораздо слабее – в начале марта (вероятно, в связи с обсуждением «закона против погромщиков» и окончанием «Больших дебатов»). Все это, а также, возможно, пожар в Соборе Парижской Богоматери, способствовало падению интереса к протестам. После выборов в Европарламент движение, по сути, сошло на нет.

²¹ Le Nombre Jaune - Compteur de MANUfestations // Facebook. URL: <https://www.facebook.com/lenombrejaune/> (дата обращения: 01.12.2019).

²² Audureau W. Le difficile comptage des rassemblements de «gilets jaunes» // Le Monde. 21.01.2019. URL: https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2019/01/21/le-difficile-comptage-des-rassemblements-de-gilets-jaunes_5412352_4355770.html (дата обращения: 01.12.2019).

Рисунок 1. Динамика протестов «желтых жилетов» (ноябрь 2018-июнь 2019 г.)



Источник: *Moyou E.* Nombre de manifestants lors des mobilisations de gilets jaunes en France 2018-2019. Statista.com. 26.08.2019. URL: <https://fr.statista.com/statistiques/952143/nombre-manifestants-gilets-jaunes-france/>

Таблица 1. Акты «желтых жилетов» и ключевые события во Франции

№ акта/событие	Дата	Численность, чел.	Примечание
акт 1	17.11.2018	287 000	Самый массовый акт
Акты 2-7: постепенный спад численности (со 166 000 до 12 000):			
акт 2	24.11.2018	166 000	Начало погромов
<i>30.11.2018: премьер Э. Филипп принял делегацию «жилетов», провал переговоров</i>			
акт 3	01.12.2018	136 000	Нападение на Триумфальную арку
<i>04.12.2018: Э. Филипп объявил мораторий на топливный налог на 6 мес.</i>			
акт 4	08.12.2018	126 000	Ситуация успокаивается, сами «жилеты» против погромов
<i>10.12.2018: Э. Макрон ввел годовой мораторий на повышение цен на топливо</i>			
акт 5	15.12.2018	66 000	
<i>Приближение праздников - Рождества (25 декабря) и Нового года (1 января)</i>			
акт 6	22.12.2018	38 000	
акт 7	29.12.2018	12 000	
Акты 8-9: кратковременный рост численности (с 50 000 до 84 000)			
<i>02.01.2019: арестован и привлечен к суду один из лидеров «жилетов» Э. Друз</i>			
акт 8	05.01.2019	50 000	Выбита дверь в здании министерства по связям с общественностью, эвакуация представителя правительства Б. Гриво
акт 9	12.01.2019	84 000	
Акты 10-17: спад численности (с 84 000 до 28 000)			
<i>13.01.2019: Макрон объявил «Большие дебаты», которые открылись 15.01.2019</i>			
акт 10	19.01.2019	84 000	
акт 11	26.01.2019	69 000	
<i>30.01.2019: Национальное собрание приняло «закон против погромщиков»</i>			
акт 12	02.02.2019	58 000	
акт 13	09.02.2019	51 000	
акт 14	16.02.2019	41 000	
акт 15	23.02.2019	46 000	
акт 16	02.03.2019	39 000	
акт 17	09.03.2019	28 000	

12.03.2019: Сенат одобрил «закон против погромщиков»			
15.03.2019: завершились «Большие дебаты»			
Акты 18-33: угасание протестов (с 32 000 до менее 6 000)			
акт 18	16.03.2019	32 000	Погром на Елисейских Полях
акт 19	23.03.2019	33 000	
акт 20	30.03.2019	33 000	
акт 21	06.04.2019	22 000	
акт 22	13.04.2019	31 000	
<i>Ночь на 16.04.2019: пожар в соборе Парижской Богоматери, эмоциональный момент единения страны?</i>			
акт 23	20.04.2019	27 000	
акт 24	27.04.2019	23 000	
акт 25	04.05.2019	18 000	
акт 26	11.05.2019	18 000	
акт 27	18.05.2019	15 000	
акт 28	25.05.2019	12 000	
<i>26.05.2019: выборы в Европарламент-2019, поражение «желтых жилетов»</i>			
акт 29	01.06.2019	9 500	
акт 30	08.07.2019	10 000	
акт 31	15.07.2019	7 000	
акт 32	22.06.2019	11 000	
акт 33	29.06.2019	5 700	

Источник: составлено автором по открытым данным в Интернете.

Согласно соцопросам, респонденты в целом поддерживали протестующих. В ноябре 2018 г. движение «жилетов» против налоговой политики сочли обоснованным до 84% респондентов²³, в декабре протесты поддержали 70-71%, к середине февраля 2019 г. популярность «жилетов» упала до 43%²⁴ (очевидно, это результат как неприятия погромов, так и оценки французами усилий, предпринятых правительством), в марте число возросло до 49%²⁵, осенью 2019 г., после окончания отпусков, популярность «жилетов» снова пошла вверх (52% в сентябре, 55% в ноябре 2019 г.)²⁶. В то же время респонденты считают, что протесты не позволили улучшить покупательную способность населения (73%) и не приблизили президента к пониманию жизни простых людей (71%). 64% полагают, что власти недостаточно учли смысл протестов²⁷.

«Парадоксом “желтых жилетов” можно считать то, что они проявили себя силой аполитичной — и одновременно, безусловно, политической», — пишет А.Ю. Чихачев²⁸. Движение не имеет четкой идеологической принадлежности, хотя родилось в том числе из-за протеста против политической системы. При этом никакие оппозиционные силы, от ультралевых до ультраправых, не смогли оседлать

²³ Клинова М.В. Указ. Соч.

²⁴ Рубинский Ю.И. Указ. Соч. С. 10, 22.

²⁵ Биссон Л.С. Указ. Соч. С. 2.

²⁶ Robin Y-M. Sondage. Une majorité des Français en a assez des Gilets jaunes // Ouest-France. 10.09.2019. URL: <https://www.ouest-france.fr/societe/gilets-jaunes/sondage-une-majorite-des-francais-en-assez-des-gilets-jaunes-6513388>; Rostagnat M. Sondage BFMTV - 63% des Français ne souhaitent pas un regain de mobilisation des gilets jaunes // BFMTV. 13.11.2019. URL: <https://www.bfmtv.com/societe/sondage-bfmtv-63percent-des-francais-ne-souhaitent-pas-un-regain-de-mobilisation-des-gilets-jaunes-1805320.html> (дата обращения: 01.12.2019).

²⁷ Rostagnat M. Op. cit.; Coustin, P. de. «Gilets jaunes»: un an après, deux Français sur trois trouvent le mouvement justifié // Le Figaro. 14.11.2019. URL: <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/gilets-jaunes-un-an-apres-deux-francais-sur-trois-trouvent-le-mouvement-justifie-20191114> (дата обращения: 01.12.2019).

²⁸ Чихачев А.Ю. Указ. Соч.

протест «жилетов». Уже 21 ноября 2018 г. маргинальный политик Ж. Лассаль пришел в желтом жилете в Национальное собрание; через 5 дней меланшоновец Ж.-Ю. Ратенон помахал желтым жилетом на трибуне; левые силы выдвинули вотум недоверия правительству, которое пропрезидентское большинство отвергло 13 декабря. Хотя больше всего протесты поддерживали сторонники М. Ле Пен и Ж.-Л. Меланшона²⁹, а «жилетам» были отчасти близки позиции этих антисистемных лидеров, митинги «жилетов» сохранили надпартийный характер. Не сложилось альянса «жилетов» и с профсоюзами. Судя по всему, отвержение налоговой и политической системы отчасти распространялось и на партии, а также на СМИ: многие «жилеты» заявляли, что не доверяют медийному мейнстриму СМИ, предпочитая прямую коммуникацию через Фейсбук и платформы Интернета. СМИ, с их точки зрения, являлись бесполезным (и субъективным) посредником³⁰.

Что привнесли «желтые жилеты» в политику Франции?

Хотя к лету 2019 г. динамика протестов «жилетов» практически сошла на нет, это движение оставило после себя определенные последствия. Перечислим наиболее зримые из них.

Во-первых, «жилетам» удалось сфокусировать внимание властей на неприятии частью общества «эконалога» и добиться моратория на его введение. Застигнутые врасплох власти некоторое время колебались: если глава МВД К. Кастанер обвинил демонстрантов в мятеже, то руководитель МИД Ж.-И. Ле Дриан призвал коллег услышать участников протестов. Премьер-министр Э. Филипп был вынужден пригласить протестующих на переговоры, но они провалились из-за того, что активисты были разобщены и не признавали друг друга в качестве лидеров. Э. Макрон первые два месяца игнорировал протесты, но затем был вынужден пойти на уступки. 4 декабря Э. Филипп объявил о введении моратория на введение эконалога на горячее на полгода, а также о замораживании цен на газ и электричество. Это не убедило протестующих, и 10 декабря уже сам президент, обратившись к народу, объявил о замораживании цен на автомобильное топливо и о прочих уступках³¹.

Во-вторых, именно протесты «жилетов» породили беспрецедентную в истории Франции практику консультации власти с обществом в формате «Больших дебатов», прошедших с 15 января по 15 марта 2019 г. по инициативе и при личном участии главы государства³². За это время во Франции состоялось свыше 10,3 тыс. собраний, в которых приняли участие 630 тыс. человек. Желавшие оставляли свои пожелания к работе власти на специальных участках в мэриях или на специальном сайте в Интернете³³ по четырем проблемным блокам (налогообложение, госрасходы

²⁹ Rostagnat M. Op. cit.

³⁰ Israel D. «Gilets jaunes» et médias, deux mondes qui se regardent sans se comprendre // Mediapart. 11.01.2019. URL: <https://www.mediapart.fr/journal/france/110119/gilets-jaunes-et-medias-deux-mondes-qui-se-regardent-sans-se-comprendre> (дата обращения: 01.12.2019).

³¹ Повышение ежемесячного минимального размера оплаты труда на 100 евро, освобождение гонорара за сверхурочные работы и премий по итогам года от НДФЛ, отмена единого социального налога для пенсионеров, получающих меньше 2000 евро в месяц. Компенсировать соответствующую выручку в бюджете предполагалось за счёт ужесточения борьбы с уклонением от налогов, особенно с иностранными интернет-корпорациями, уходящими от налогов в офшоры (Google, Apple, Facebook, Amazon). Martichoux E. et Douet E. «Battez-vous avec moi pour que l'on taxe les géants du numérique», lance Bruno Le Maire sur RTL // RTL. 10.12.2018. URL: <https://www.rtl.fr/actu/politique/gafa-il-est-temps-qu'ils-payent-leur-juste-impot-lance-bruno-le-maire-sur-rtl-7795869155> (дата обращения: 01.12.2019).

³² Лапина Н. Ю. Снимаем желтые жилеты, надеваем зеленые!

³³ Le Grand Débat National. URL: <https://granddebat.fr/> (дата обращения: 01.12.2019).

и госслужба, демократия и экологический переход). Полученные предложения обобщались для дальнейшей передачи представителям власти. Хотя эта мера обошлась госбюджету в крупную сумму 12 млн евро, 70% французов заявили, что сомневаются в ее полезности. Многие вообще сочли эту инициативу предвыборной кампанией для партии Макрона перед выборами в Европарламент-2019 за счет госбюджета³⁴. Как отмечают эксперты, дебаты наметили политический выход из тупиковой ситуации, раскололи движение протестующих и позволили сместить акцент на диалоге общества с властью³⁵. «Большие дебаты» открыли «второй акт» президентства Э. Макрона, в котором он стремится к диалогу с обществом³⁶, но насколько это намерение реализуется, пока говорить рано.

В-третьих, ход протестов «жилетов» напомнил, сколь опасны массовые стихийные акции, не имеющие четкой позитивной программы, и открытые для криминальных элементов. Столкновения радикалов с полицией и осквернение Триумфальной арки – одной из национальных святынь 1 декабря 2018 г., разгром ресторана *Fouquet's* на Елисейских полях 16 марта 2019 г., массовое применение сил полиции (до 89 тыс. чел. и броневики в ходе акта №4), рекордные задержания (до 8,7 тыс. чел., из них 2 тыс. осуждены) – все это привело к ужесточению законодательства против уличного насилия («закон против погромщиков», принятый парламентом 12 марта 2019 г.³⁷).

В-четвертых, движение «желтых жилетов» точно сказалось на экономике и внешней политике Франции. Основной экономический удар был нанесен по доходам торговых точек и туристического сектора в ходе рождественских продаж. Статистики оценили ущерб от действий «жилетов» в минус 0,1 процентный пункт роста в последнем триместре 2018 г., Банк Франции оценил потери ВВП в последнем триместре года в минус 0,2%³⁸. Гораздо сильнее сказался международный резонанс от выступлений. Прямая поддержка протестующих итальянским правительством евроскептиков привела к кризису во франко-итальянских отношениях: посол Франции был отозван из Рима. Эксперты Совета Европы осудили Францию за жесткую реакцию на протесты, верховный комиссар ООН по правам человека, экс-президент Чили М. Бачелет 6 марта 2019 г. призвала Париж расследовать случаи чрезмерного применения силы. Постепенно «желтый жилет» стал интернациональным символом оппозиционного протеста не только во Франции, но и в других странах мира (Великобритания, Греция, страны Латинской Америки)³⁹.

³⁴ «Gilets jaunes»: 7 Français sur 10 estiment que le grand débat national n'aboutira pas à des mesures utiles pour le pays // Franceinfo. 11.01.2019. URL: https://www.franceinfo.fr/economie/transports/gilets-jaunes/gilets-jaunes-7-francais-sur-10-estiment-que-le-grand-debat-national-n-aboutira-pas-a-des-mesures-utiles-pour-le-pays_3138601.html (дата обращения: 01.12.2019); Биссон Л. С. Указ. Соч. С. 4.

³⁵ Кудрявцев А. К. Дороги дебаты.

³⁶ Обичкина Е. О. Указ. Соч. С. 127.

³⁷ Теперь уличные погромы теперь наказываются не административными, а материальными и уголовными мерами, включая штрафы и тюремный срок до 5 лет. Закон также предполагает составление «черного списка» погромщиков, которым запрещается участвовать в любых массовых акциях, отягчающим обстоятельством стало закрытие лица в ходе погромов. Loi anticasseurs: les principales mesures du texte adopté par le Parlement // Le Figaro. 13.03.2019. URL: <https://www.lefigaro.fr/actualite-france/2019/03/13/01016-20190313ARTFIG00045-loi-anticasseurs-les-principales-mesures-du-texte-adopté-par-le-parlement.php> (дата обращения: 01.12.2019).

³⁸ Alemagna L. Pour l'Insee, les gilets jaunes ne font (presque) pas de mal à l'économie // Libération. 19.03.2019. URL: https://www.liberation.fr/france/2019/03/19/pour-l-insee-les-gilets-jaunes-ne-font-presque-pas-de-mal-a-l-economie_1716123; Jacquot G. Gilets jaunes: Quel impact sur l'économie française? // Public Sénat. 10.12.2018. URL: <https://www.publicsenat.fr/article/politique/gilets-jaunes-quel-impact-sur-l-economie-francaise-136224> (дата обращения: 01.12.2019); Обичкина Е. О. Указ. Соч. С. 122.

³⁹ Лапина Н. Ю. Снимаем желтые жилеты, надеваем зеленые!

Излишне романтизировать протест «желтых жилетов» не стоит. Демарши его участников высветили целую серию недостатков движения. Первый из них – это отсутствие структурированности. Инициативная группа в Фейсбуке, судя по всему, не стала координационным центром, не смогла распределить силы для долговременной организации митингов. Другим недостатком стало отсутствие стратегии. Первоначальное единение сотен тысяч французов было достигнуто за счет всеобщего возмущения политикой властей, но без четкой структуры и стратегии, в условиях маневрирования, уступок и в то же время жесткой реакции властей на погромы, движение не могло долго самостоятельно поддерживаться за счет негативного запала. Третьим недостатком митингов стало насилие. Стихийность и отсутствие структуры привели к тому, что в ряды мирных протестующих влились радикалы ультралевых или ультраправых взглядов и уголовники, принявшие участие в погромах и стычках с полицией, что отпугнуло многих французов и ударило по репутации движения. В ходе протестов, по данным МВД, пострадали 1,7 тыс. протестующих и 1 тыс. полицейских, погибло не менее 11 человек. По мнению социолога Ф. Жобара, такой уровень насилия просто несопоставим с событиями 1968 г., хотя тогда «уровень вооружения протестующих был выше, а полиции – просто смешной»⁴⁰. К «желтым жилетам» присоединился известный публицист с антисемитскими взглядами Э. Риссен⁴¹, что также вызвало скандалы. Все это способствовало дискредитации протестующих.

В контексте выборов в Европарламент СМИ и социологи задались вопросом о том, готовы ли «жилеты» сформировать избирательный список. В декабре 2018 г. соцопрос *Ipsos* показал, что такой список мог бы получить 12% голосов⁴². В то же время представители крайне-правой (М. Ле Пен, Ф. Филиппо) и крайне-левой (Ж.-Л. Меланшон, коммунисты) оппозиции заявили, что готовы видеть «жилетов» в своих рядах. Сами «желтые жилеты» в итоге сформировали три списка на евровыборы. «Желтый альянс, восстание ради голоса» во главе с Ф. Лаланном выдвинул идею ввести налоги на международные финансовые транзакции и тяжелый керосин, а также бороться за природные ресурсы. «Движение за гражданскую инициативу» под руководством Ж. Эльжена обещало организовать во Франции и в ЕС референдум о гражданской инициативе по актуальным вопросам. Список «Гражданская эволюция», который возглавил К. Шалансон, намеревался проводить «гражданские собрания» для оценки законов, поданных на рассмотрение в Европарламент⁴³. Но результаты оказались разочаровывающими: «Желтый альянс» набрал лишь 0,54% голосов, «Движение за гражданскую инициативу» – 0,03%, «Гражданская эволюция» – 0,01%. Совокупно три списка «жилетов» поддержали 129 тыс. чел и 0,58% при проходном пороге в 5%⁴⁴. Часть «жилетов»

⁴⁰ Bherer M-O. «Face aux “gilets jaunes”, l'action répressive est d'une ampleur considérable» // Le Monde. 20.12.2018. URL: https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/12/20/face-aux-gilets-jaunes-l-action-repressive-est-d-une-ampleur-considerable_5400077_3232.html (дата обращения: 01.12.2019).

⁴¹ Un négationniste en «gilet jaune» en une de Match // Le Figaro. 06.12.2018. URL: <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/2018/12/06/97001-20181206FILWWW00244-figaro-un-negationniste-en-gilet-jaune-en-une-de-match.php> (дата обращения: 01.12.2019).

⁴² Pour les européennes, une troisième liste gilets jaunes proposée // Huffington Post. 01.02.2019. URL: https://www.huffingtonpost.fr/2019/02/01/pour-les-europeennes-une-troisieme-liste-gilets-jaunes-proposee_a_23658555/ (дата обращения: 01.12.2019).

⁴³ Haddad M-P. «Gilets jaunes»: ce qu'il faut savoir sur les 3 listes en lice pour les européennes // RTL. 06.05.2019. URL: <https://www.rtl.fr/actu/politique/gilets-jaunes-ce-qu-il-faut-savoir-sur-les-3-listes-en-lice-pour-les-europeennes-7797572657> (дата обращения: 01.12.2019).

⁴⁴ Résultats des élections européennes 2019. 26 mai 2019 // Ministère de l'Intérieur. URL: [https://www.interieur.gouv.fr/fr/Elections/Les-resultats/Europeennes/elecresult_europeennes-2019/\(path\)/europeennes-2019//FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/fr/Elections/Les-resultats/Europeennes/elecresult_europeennes-2019/(path)/europeennes-2019//FE.html) (дата обращения: 01.12.2019).

влилась в списки других крайних партий, часть вообще не пошла на выборы. Причины этого видятся в отсутствии у движения единой структуры, программы, лидеров, а также отрицание политической системы Пятой республики как таковой, из которых вытекало нежелание поддерживать Макрона, Ле Пен и других политиков.

Одержали ли «желтые жилеты» победу? – непростой вопрос. Размах движения заставил правительство уступить в вопросе об «эконалоге», и с этой точки зрения «жилеты» достигли своей цели. При этом движение не смогло добиться выполнения прочих требований, большинство из которых в текущих условиях выглядят утопичными. Ю.И. Рубинский прав в том, что протестующие не смогли создать условия для «макси-кризиса», который был приведен к отречению Э. Макрона от власти⁴⁵. Но права и Е. О. Обичкина, считающая, что «размах движения уже вынудил президента задуматься о поисках формата диалога с гражданским обществом», а пример мобилизации, который привел «жилеты», «заставляет задуматься о будущем традиционных партий»⁴⁶. Действительно, протесты «желтых жилетов» ясно показали, что первая фаза президентского мандата Макрона, когда на него еще смотрели через «розовые очки», завершилась, и его дальнейшая социально-экономическая политика будет все более критично рассматриваться в свете выборов 2022 г⁴⁷. Главная задача – как совместить императив болезненного реформирования «изношенной» социально-экономической модели, с сохранением дорогостоящей системы соцзащиты, необходимой французам, – остается пока что нерешенной. От эффективности курса Макрона в решении поставленной задачи прямо зависит, ждут ли Францию новые марши протеста, в том числе в «желтых жилетах», или нет.

⁴⁵ Рубинский Ю.И. Указ. Соч. С. 40.

⁴⁶ Обичкина Е.О. С. 132.

⁴⁷ Там же.

Иммиграция в Испании: проблемы интеграции и социальные последствия

В статье рассматриваются проблемы интеграции в европейское общество иммигрантов, принадлежащих к иной культуре и придерживающихся взглядов и убеждений, отличающихся от европейских. Массовая, слабо контролируемая иммиграция в страны Западной Европы и, в частности, в Испанию вызывает негативную реакцию со стороны населения и напрямую влияет на рост преступности и угрозы терроризма, создает конкуренцию в сфере труда и ограничивает доступ к государственной помощи и пособиям. Сложность экономических, социальных и культурных проблем определяет потребность политического регулирования миграции, которое должно включать как новые формулы адаптации и интеграции для иммигрантов, так и просветительскую работу и поощрение толерантности среди коренных жителей.

Ключевые слова: иммиграция, интеграция, адаптация, ассимиляция, мультикультурализм, криминализация

В современных условиях иммиграция выступает как неотъемлемая часть экономического и демографического развития стран Западной Европы. Вместе с тем это явление вызывает острейший раскол общественного мнения. Проблема интеграции в европейское общество иммигрантов, принадлежащих к иной культуре и придерживающихся взглядов и убеждений, отличающихся от европейских, выходит на первый план в политической повестке ЕС.

Миграция – это не новое явление для Испании. Если еще несколько десятилетий назад Испания была страной эмиграции, то экономический рост 1990 гг. и в начале XXI века сделал Испанию привлекательной страной для иммигрантов. В настоящее время она занимает 4-е место в Европе после Германии, Великобритании и Франции по количеству переселенцев, число которых в 2017 г. составило около 4,5 млн человек. При этом число иммигрантов из Африки приближается к 1 млн, из которых выходцы из Марокко составляют 760 тыс.¹.

Сосуществование людей различных национальностей – привычное явление для Испании, но ранее и в качественном, и в количественном отношении оно было другим. В 1998 г. доля иностранцев в Испании составляла всего 1,6% от общего числа жителей, в то время как в 2013 г. этот показатель достиг максимального значения в 11,7% (в дальнейшем снизился до 9,8%). Кроме того, до 1999 г. иностранцы, проживающие в Испании, имели в основном европейское происхождение, и африканская иммиграция практически отсутствовала (как указано выше, в настоящее время она превышает 1 млн человек). Это обусловило одно из самых острых социальных последствий миграции: различие идентичности между

* Алексеев Дмитрий Владиславович – аспирант кафедры арабистики и африканистики Российского университета дружбы народов (dmitry-vl-alekseev@yandex.ru). Статья поступила в редакцию 14.06.2019.

¹ International Migration Wallchart 2017. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. New York, 2018. URL: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/wallchart/docs/MigrationWallChart2017.pdf> (дата обращения: 10.06.2019).

иммигрантами и иностранцами².

В испанском обществе граждане ЕС (кроме Румынии), выходцы из Северной Америки (кроме Мексики) и Океании считаются иностранцами, а граждане Южной Америки, Африки или Азии – иммигрантами³. Считается, что «иностранцы» происходят из стран, имеющих культурную и социальную близость, в отличие от тех, кого называют «иммигрантами»⁴. Таким образом, слово «иммигрант» приобретает уничижительный оттенок, вызывая недоверие и неприятие со стороны местных жителей по отношению к вновь приехавшим. Это связано в основном с незаконным въездом, с бедностью и межрасовыми конфликтами, давая повод воспринимать иммиграцию как опасность, исходящую извне, и способную разрушить привычный образ жизни.

Анализ данных о составе иммигрантов показывает, что увеличение численности некоренного населения в Испании в период между 1998 и 2017 гг. распределялось неравномерно между двумя различными группами: «иностранцами» и «иммигрантами». В то время как в 1998 г. «иностранцы» составляли 0,9%, а «иммигранты» – 0,7% населения, в 2017 г. при росте числа обеих групп количество «иммигрантов» составляет 7,4% населения, а «иностранцев» – 3,5% от общей численности населения⁵. 28% иммигрантов, зарегистрированных в 2003 г., принадлежали к первой группе, и никто в Испании не воспринимал их как иммигрантов, ассоциировавшихся со слаборазвитыми странами и бедностью.

Проблема интеграции: мультикультурализм или ассимиляция?

Главная проблема, стоящая перед европейским обществом и, в частности, перед Испанией на ближайшие десятилетия – эффективно интегрировать культурные и этнические меньшинства при соблюдении принципов прав человека и демократии, принятых в Европе. Иными словами, перед Мадридом стоит задача построить мультикультурное демократическое, социально сплоченное общество, без притеснений по религиозному, культурному или этническому признаку, сохраняя при этом систему свободы и демократии.

Мультикультурализм – политика содействия культурному плюрализму, сущность которой заключается в противопоставлении групповых (расовых, этнических, религиозных, культурных) ценностей ценностям общенациональным. Мультикультурализм призван устранить дискриминацию по признаку расы, религии и языка, а также признать право на культурные различия. В соответствии с идеологией мультикультурализма, интеграция иммигрантов в принимающей стране не должна подразумевать ассимиляцию, но при этом подчиняться законам государства, в котором они проживают⁶. Основная проблема, стоящая перед мультикультурализмом, – это объединение концепции справедливости и приоритета прав человека, стоящих в основе либерального общества, с правами национальных, религиозных, сексуальных и других меньшинств.

Мультикультурализм по своей сути противоположен ассимиляции и появился в ответ на тенденцию дальнейшей культурной унификации, навязанной

² Montesinos M.S. Evolución de las migraciones entre Marruecos y España (1999-2014): la gestión migratoria en Ceuta ante la encrucijada de intereses UE- Marruecos. Madrid. Universidad Complutense de Madrid, 2015. P. 256.

³ Ibid. p. 191

⁴ SOS RACISMO: Informe anual 2007 sobre el racismo en el Estado español. Barcelona, Icaria, 2007.

⁵ Extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor. Principales resultados. URL: <http://extranjeros.mtramiss.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/index.html> (дата обращения 10.06.2019).

⁶ Pereda C., De Prada M.A., Actis W., Ortí M. Discursos de la población migrante en torno a su instalación en España. Exploración cualitativa // Opiniones y actitudes. 2010. №64. P. 84-87.

глобализацией. При мультикультурализме поощряется терпимость к другим социально-культурным сообществам в рамках гражданского общества. Основным постулатом философии мультикультурализма является индивидуальность и культурные ценности отдельных групп. Мультикультурализм тесно связан с политикой признания, проводимой как в частной, так и в общественной сфере, на основе которой происходит формирование идентичности⁷.

Противоположной мультикультурализму моделью интеграции является ассимиляция, т.е. адаптация иммигрантов, в ходе которой они перенимают культуру, обычаи и образ жизни принимающего сообщества взамен своих собственных, и в результате перестают восприниматься как «чужие» или «инородные». Принимающее общество признает их в качестве своих соотечественников, производя таким образом полную интеграцию иммигрантов.

Одним из наиболее влиятельных противников политики мультикультурализма был Дж. Сартори – итальянский и американский политолог, философ и социолог. Его книга «Плюрализм, мультикультурализм и иностранцы» была переведена на испанский язык и опубликована в 2001 г., вызвав бурное обсуждение как среди противников мультикультурализма, так и его сторонников.

Сартори в своей книге рассматривал проблему целостности либерального общества, принимающего иностранцев, которые в своем большинстве отвергают интеграцию, а также анализировал меры, которые необходимо принять для интеграции иностранцев с иной культурой, религией и отличных этнически. Сартори подчеркивал, что мультикультурализм приводит к расчленению общества на замкнутые подгруппы, угрожая разрушить политическую модель и идентичность Европы⁸.

В испанском обществе отношение к новоприбывшим базируется в основном на позициях защиты рабочих мест, уровня зарплат и доступа к социальным благам, предоставляемым государством. Проблема конкуренции за рабочие места обычно связана с иммигрантами из Восточной Европы. Вместе с тем, в обществе нарастает ощущение потенциальной угрозы, исходящей от иностранцев, вызывая реакцию неприятия и отторжения иммигрантов коренным населением. Причем ксенофобия не связана напрямую с расовыми различиями и распространяется в основном на африканских и мусульманских иммигрантов. Сартори объясняет этот феномен исповедуемой ими религией – исламом. То есть основная причина неприязни кроется в культурно-религиозной сфере.

В научных кругах Испании и средствах массовой информации широко обсуждается проблема исламофобии и интеграции мусульман в либеральное европейское общество⁹. Защитниками мультикультурализма выступают испанский политолог Б. Лопес Гарсия¹⁰ и директор Центра по изучению проблем миграции и расизма испанский ученый Т. Кальво Буесас¹¹, предполагающие, что ислам способен трансформироваться, хотя процесс межкультурного диалога длителен, тяжел и сложен.

Сартори, как противник и критик мультикультурализма, полагал, что теократичное видение исламского мира, не принимающего разделение церкви

⁷ Taylor C. El multiculturalismo y la política del reconocimiento, 2001, P.59.

⁸ Sartori G. La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros. Madrid, 2001. P. 127.

⁹ Хенкин С. Мусульмане в Испании: проблемы адаптации // Мировая экономика и международные отношения. 2008. №3. С. 48-58. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0339/analit06.php> (дата обращения: 10.06.2019).

¹⁰ Lopez Garcia B. El islam y la integracion social // Cuadernos de trabajo social. Madrid, 2002. Vol. 15. P. 129–143.

¹¹ Calvo Buezas T. El multiculturalismo gangrena de la sociedad? Existen culturas con quienes no se puede convivir? // Educacion y futuro. Madrid, 2005. P. 1–11.

и государства, политики и религии, противостоит либеральной цивилизации, основанной именно на этом разделении, закреплённом конституционно. Закон Корана не признает права человека в качестве индивидуальных, универсальных и нерушимых, являющихся еще одной фундаментальной основой либеральной цивилизации, поэтому интеграция приверженцев ислама крайне сложна.

Обострение проблем межэтнического и межкультурного взаимодействия привело к тому, что мультикультурализм все чаще стал связываться с нарастающими проблемами в обществе, кульминацией которых стали события 2015 г., когда поток иммигрантов в Европу превысил 1 млн человек. Критики мультикультурализма полагают, что Европа приняла слишком много иммигрантов, не требуя от них интеграции, что привело к разрушению социального единства, подрыву национальной идентичности и резкому снижению общественного доверия¹².

Отношение испанцев к иммиграции: тенденции и проблемы

Несмотря на огромные усилия различных ассоциаций, политических партий и институтов, в испанском обществе растет негативное отношение к мигрантам. Это обусловлено несколькими причинами. Во-первых, криминализацией образа иммигранта. Зачастую власти и общество пытаются объяснить за счет миграции рост преступности, снижение уровня безопасности граждан, деградацию окраин и районов городов, в которых проживают преимущественно иммигранты. Это также попытка сплотить общество перед лицом новых культурных «вторжений», против другого способа мышления, приходящего извне. Наконец, криминализация образа иммигрантов выгодна правительствам принимающих стран, поскольку оправдывает их действия по контролю иммиграции с целью защиты социального порядка.

Необходимо подчеркнуть, что криминализация иммигрантов имеет под собой реальные основания и подкрепляется статистическими данными, в соответствии с которыми, доля отбывающих наказание иммигрантов практически в три раза выше, чем у коренного населения¹³. Вместе с тем, последнее вовсе не означает, что иммигранты приезжают в Испанию с целью совершить преступление или что среди приезжающих высока доля людей, уже совершавших правонарушения ранее в стране исхода. Однако незаконный въезд уже сам по себе является преступным деянием и к нелегальным иммигрантам относятся как к нарушителям закона.

Еще одна болевая точка, связанная с миграцией, – это распределение социальных благ. За прошедшие годы в Испании была разработана эффективная система социального обеспечения, направленная на минимизацию последствий от потери работы или нетрудоспособности. Появление масс иммигрантов, жизненные обстоятельства которых хуже, чем некоторых слоев испанского общества, повлияло на перераспределение доходов в сфере социального обеспечения. Например, зачастую иммигранты с поддельными документами в Испании получают пособие по безработице или доступ к социальному жилью¹⁴. Для получения других льгот, таких как государственное образование или здравоохранение, иммигрантам даже не нужно получать вид на жительство, что вызывало чувство недовольства среди коренного населения, которому трудно понять, как иммигранты, не платя налоги, становятся бенефициарами этих льгот¹⁵.

Обе проблемы обострились из-за экономического кризиса, отрицательно

¹² *Essomba M.A.* Inmigración e interculturalidad en la ciudad. Barcelona, Grao, 2011. 160 p.

¹³ Anuario estadístico del Ministerio del Interior 2017. URL: http://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario_estadistico_2017_con_accesibilidad_EN_LI_NEA.pdf/09bb0218-7320-404c-9dd5-58f4edec914f (дата обращения: 10.06.2019).

¹⁴ *Aranda M.* Relaciones vecinales e inmigración en Madrid. Madrid, 2006. 87 p.

¹⁵ *Luigi C.C.* Cómo Viven Los Inmigrantes en España. Madrid, Editorial visiónlibro, 2008. 303 p.

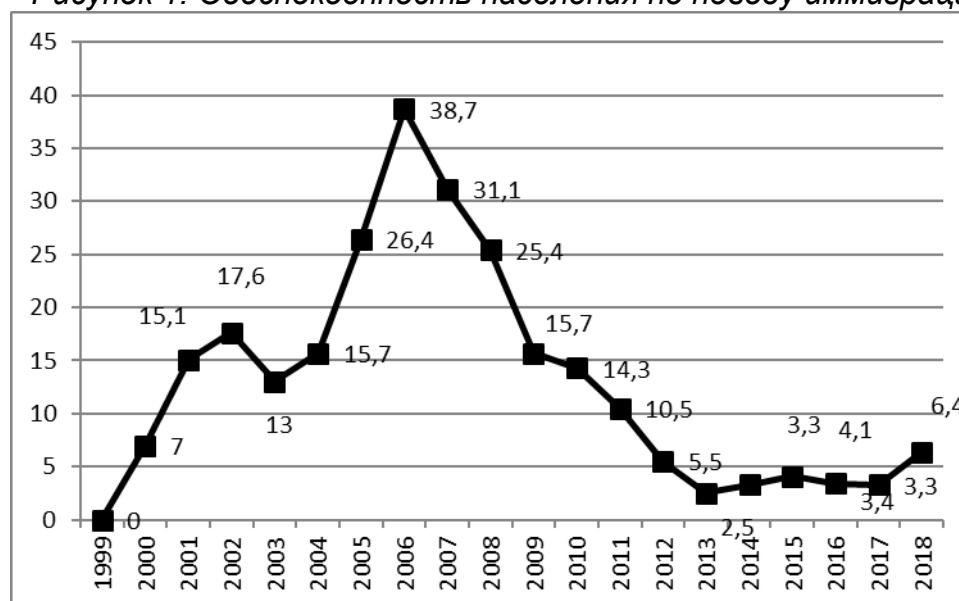
повлиявшего на восприятие иммиграции коренным населением и способствующего распространению мнения, что Испания уже достигла предела своих возможностей по приему иммигрантов. В стране, где проживает четыре миллиона безработных, прибытие новых иммигрантов, потенциально способных занять трудовые места, вызывает негативную реакцию у местного населения. В 1990-е гг., когда спрос на рабочую силу был высок, уже звучали призывы ограничить миграцию. С 2013 г. в условиях беспрецедентного миграционного кризиса в Европе эта тенденция приобрела большие масштабы.

Влияние иммиграции на испанское общество

Рост миграционных потоков требует анализа их влияния на общество. Одним из основных учреждений, которые проводят исследования такого типа, является Центр социологических исследований (*CIS – Centro de Investigaciones Sociológicas*), занимающийся статистическим мониторингом иммиграции и отслеживающий изменение общественного мнения по этому вопросу.

Респонденты *Barómetro del CIS* выбрали три проблемы, которые больше всего их волнуют, из перечня вопросов, включая иммиграцию. Основываясь на этих данных, был рассчитан средний процент «беспокойства по проблеме иммиграции» для каждого года, чтобы визуализировать хронологическое развитие процесса (Рис. 1).

Рисунок 1. Обеспокоенность населения по поводу иммиграции 1999-2018 гг.



Источник: *Centro de Investigaciones Sociológicas*.

Главной проблемой, которая беспокоит население Испании, является безработица. Терроризм и наркотики, занимая 2–3-е места в начале 2000-х гг., постепенно вытеснялись другими проблемами. Обеспокоенность проблемой иммиграции постепенно росла в 1999–2006 гг., когда 38,7% населения тревожило увеличение миграционного потока. Иммиграция входила в первую тройку проблем населения в 2005 г. (третье место) и 2006 г. (второе место), и заняла четвертое место в 2007 г. Затем «важность» вопроса миграции снизилась до 2,5% в 2013 г., после чего возобновился небольшой рост, сопровождавшийся локальным подъемом в августе–октябре 2015 г. (до 7,7%) и более существенным, до 15,6%, – во второй половине 2018 г. Первый из них связан с иммиграционным кризисом 2015 г. в Европе, который затронул Испанию не столь сильно, как другие страны. Более

существенным было увеличение обеспокоенности населения в 2018 г., связанное с резким ростом притока иммигрантов именно в Испанию (после того, как Италия закрыла свои порты для приема нелегальных мигрантов, направляющихся к европейским берегам средиземноморским маршрутом).

Почему приток иммигрантов вызывает беспокойство у населения? Если сравнить результаты опросов 2010 и 2017 гг., то первое место стабильно занимает обеспокоенность граждан ростом преступности и снижением уровня безопасности, что подтверждает тенденцию криминализации иммигрантов, хотя при этом и наблюдается спад с 26,5% до 15,2% доли населения, которые считают, что рост преступности напрямую связан с ростом иммиграции. Испанцы связывают с появлением иммигрантов такие социальные проблемы, как конкуренцию за рабочие места и социальные преимущества. И в этой области произошло изменение в общественных настроениях: если в 2010 г. 15,1% населения считали проблемой конкуренцию на рынке труда, то в 2017 г. этот показатель составил 7,4%, и в то же время выросла с 5,8% до 11,9% доля тех, кто считает, что иммигранты имеют больше социальных преимуществ, чем местные жители. На третьем месте по важности остается проблема интеграции и проникновения чужой культуры (около 15%). Вместе с тем, в опроснике 2017 г. появились новые позиции, связанные с ростом экстремизма, религиозных проблем, отсутствия должного уровня культуры и образования иммигрантов (Табл. 1). Это показывает смещение акцентов с проблем трудоустройства в связи с нормализацией экономической ситуации и снижением уровня безработицы на социальные и культурные сферы жизни, проблемы интеграции, религиозную рознь и неприятие чужой культуры.

Таблица 1. Негативные аспекты иммиграции (%)

Негативные аспекты	2010	2017
Иммигранты являются бременем для Испании и имеют больше социальных преимуществ	5,8	11,9
Рост конкуренции за рабочие места	15,1	7,4
Удешевление рынка труда	3,3	2,0
Рост проблем с преступностью и безопасностью	26,5	15,2
Источник бедности и социальных проблем	1,9	4,4
Проблемы интеграции и навязывания своей культуры	1,2	14,7
Рост экстремизма и религиозных проблем		3,7
Недопустимое поведение, недостаток культуры и образования		2,6
Избыток иммигрантов	8,6	5,5
Другие ответы	3	5
Ни один из ответов	1,9	10,8
Затрудняюсь ответить	17,7	16,8

Источник: Actitudes hacia la inmigración (X). 2017¹⁶

Облегченный доступ иммигрантов к социальным пособиям создает серьезное напряжение в обществе, поскольку многие граждане считают несправедливым, что иммигранты имеют равные или большие права при получении государственной поддержки, настаивая, что трудовой стаж и уплата налогов должны учитываться при распределении государственной помощи.

Данные в Табл. 2 подтверждают эти настроения в обществе. 55,5% испанцев

¹⁶ Actitudes hacia la inmigración (X). 2017. Estudio № 3190. P.7-35. URL: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3180_3199/3190/es3190mar.pdf (дата обращения 10.06.2019).

считают, что иммигранты получают больше или намного больше, чем привнесли в государственную казну, в то время как только 9,4% считают, что они получают меньше или намного меньше. Если сравнивать эти показатели с данными 2010 г., то можно отметить спад негативных оценок (ранее доля отрицательно настроенных респондентов составляла 65%).

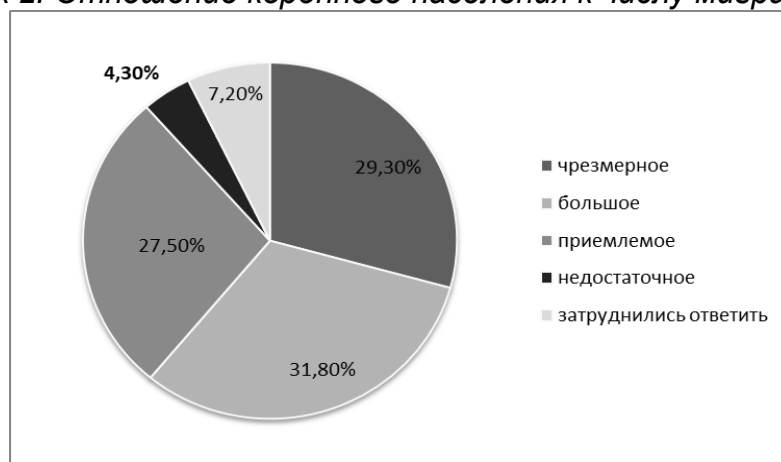
Таблица 2. Мнение испанцев по поводу распределения социальных благ в 2017 г.

По вашему мнению, иммигранты получают от государства	%
Гораздо больше, чем они привносят	20,1
Больше, чем они привносят	35,4
Столько же, сколько вносят	19,8
Меньше, чем привносят	8,1
Гораздо меньше, чем привносят	1,3
Затрудняюсь ответить	15,2

Источник: Actitudes hacia la inmigración (X). 2017.

В целом, испанское население продолжает воспринимать иммиграционные потоки последних лет как чрезмерные. Считается, что страна не способна принять так много иностранных граждан, несмотря на потребность в рабочей силе в ряде секторов экономики. 29,3% респондентов считают, что число иммигрантов в Испании в настоящее время является чрезмерным (в 2010 г. таких респондентов было около половины), 31,8% полагают его большим, при этом 27,5% считают число иммигрантов приемлемым, и 4,3% – недостаточным (Рис. 2).

Рисунок 2. Отношение коренного населения к числу мигрантов в 2017г.



Источник: Actitudes hacia la inmigración (X). 2017.

Однако, когда испанцев спрашивают, считают ли они иммиграцию положительной, лишь 5% оценивают ее как очень негативную. Если сравнить это с 29,3% респондентов, которые ранее утверждали, что иммиграция была чрезмерной, то можно предположить, что их ответ о восприятии иммиграции как положительного явления не отражает реальных чувств, а является социально приемлемым или «политкорректным». Если 29,3% считают число иммигрантов в Испании чрезмерным, то это отражает их негативные настроения в связи с нехваткой работы или опасениями радикальных культурных изменений, поэтому они вряд ли считают иммиграцию положительным явлением. Также данные опросов показывают, что 46,3% считают иммиграцию позитивной, и 5,3% – очень позитивной (Рис. 3), в отличие от 27,5% и 4,3%, оценивающих число иммигрантов как приемлемое или недостаточное.

Рисунок 3. Отношение коренного населения Испании к иммиграции в 2017 г.



Источник: Actitudes hacia la inmigración (X). 2017.

Массовый приток нелегальных иммигрантов привел к тому, что иммиграция стала напрямую связываться с проблемами преступности, терроризма и распространения наркотиков. Незаконный въезд в страну выходцев из Магриба и стран Африки к югу от Сахары – одни из главных источников беспокойства для общества, которое также считает, что большее число иммигрантов в стране создает конкуренцию в сфере труда и ограничивает доступ к государственной помощи и субсидиям. Экономические, социальные и культурные проблемы требуют политического регулирования миграции путем поиска новых формул адаптации и интеграции как для иммигрантов, так и для коренных жителей, поскольку такие ценности мультикультурализма, как сочувствие, понимание и терпимость по отношению к людям другой национальности с трудом реализуются на практике и до настоящего времени не было разработано ни одной модели, которая эффективно решала бы эти проблемы.

ТНК Западной Европы на рынках стран Вишеградской группы: вклад в интеграционный процесс

В статье рассматривается роль прямых инвестиций ТНК из стран Западной Европы в развитии экономик стран Вишеградской четверки на современном этапе, их влияние на место рассматриваемых стран в международном разделении труда, в интеграционных процессах в Европейском союзе и на трансформацию их участия в глобальных цепочках добавленной стоимости. Используя данные международной статистики прямых инвестиций, а также метод case study с анализом отдельных инвестиционных проектов показано, что прямые иностранные инвестиции продолжают играть роль одного из решающих факторов в развитии интеграции экономик стран В4 и «старых» членов ЕС. Основными инструментами влияния инвестиционных проектов на интеграцию являются трансферт технологий и инноваций, а также форматы долгосрочных отношений «поставщик-покупатель» с местными фирмами. Наиболее значимой тенденцией последних лет стал перенос все более сложных и высокотехнологичных элементов производственного процесса транснациональных компаний из стран Западной Европы в страны Вишеградской группы. В статье также показаны пределы и барьеры дальнейшего развития инвестиционного сотрудничества в регионе.

Ключевые слова: *Европейский союз, Вишеградская группа, транснациональные компании, прямые инвестиции, региональная интеграция, трансферт технологий, глобальные цепочки добавленной стоимости.*

Статья подготовлена за счет гранта Российского фонда фундаментальных исследований (проект №19-010-00107 «Пределы самостоятельности Вишеградской группы в ЕС: выбор национальных стратегий, реакция на общеевропейские вызовы, развитие связей с РФ») в ИМЭМО имени Е.М. Примакова РАН

Страны Центральной и Восточной Европы представляют собой достаточно яркий пример осуществления форсированного перехода к рыночной модели открытой экономики, интегрированной в мировой рынок. Этот переход был осуществлен в рамках модели, ориентированной на прямые иностранные инвестиции как основной инструмент модернизации структуры экономики и встраивания ее в глобальные цепочки добавленной стоимости. Основным действующим лицом экономической трансформации стран ЦВЕ стал иностранный капитал из стран Западной Европы. На современном этапе происходит трансформация роли иностранного капитала как в экономиках стран Вишеградской четверки (В4), так и в региональной системе цепочек добавленной стоимости в целом. Страны В4 становятся не только «сборочным цехом» промышленных компаний стран-соседей, но и местом разработки и приложения их наиболее современных технологических решений. Конкурентная среда в рассматриваемых экономиках становится все более сложной, а значит, интеграционные процессы в регионе, запущенные около 20 лет назад и реализованные во многом благодаря активности ТНК из стран Западной Европы, приобретают иное качество.

* Невская Анастасия Алексеевна – к.э.н., старший научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (nevskaya@imemo.ru). Статья поступила в редакцию 20.11.2019.

В настоящей статье поставлена задача изучить, каким образом ТНК из «старых» стран-членов ЕС влияют на участие стран В4 в интеграционных процессах в Евросоюзе сегодня.

Литература и методология

Вопрос влияния прямых иностранных инвестиций на производительность труда, технологическое развитие, конкурентную и экономическую среду в целом получил широкое освещение в научной литературе, в том числе применительно к странам Центральной и Восточной Европы. Бейстербосх и Коласа в своем исследовании 2010 г. показывают, что иностранные инвестиции способствовали значительной конвергенции уровней производительности труда между странами Центральной и Восточной Европы и остальными странами ЕС, причем произошло это для нескольких отраслей¹. Анализ в рамках указанного исследования проводился с использованием агрегированных данных по отраслям и странам. Другой подход к анализу этого же вопроса — с использованием данных микроуровня, т.е. отдельных фирм — использовал в своем исследовании Р. Липси². Полученные им данные свидетельствуют, что прямые инвестиции коррелируют с повышением производительности труда в соответствующих филиалах, а также способствуют «перетеканию» технологий и инноваций, в том числе управленческих, на местные фирмы, находящиеся в одной цепочке стоимости с иностранными компаниями. Такое «перетекание» более заметно именно в рамках цепочек стоимости, нежели чем между фирмами одной отрасли.

Наиболее свежие исследования этой темы концентрируются на трансформации инвестиционных связей: например, М. Сасс изучает динамику и особенности инвестиций в сферу услуг³, а М. Гетц рассматривает адаптацию политики принимающих стран относительно регулирования потоков входящих инвестиций⁴.

В настоящей статье мы, используя как агрегированные данные, так и метод *case study*, рассмотрим комплексную картину изменения роли и места стран В4 на региональном рынке инвестиций и в цепочках добавленной стоимости.

Современное состояние инвестиционных связей стран В4 и ЕС-28

В период после мирового финансово-экономического кризиса 2008-2009 гг. поток прямых инвестиций из стран ЕС-28 в страны Вишеградской четверки оставался на стабильно высоком уровне (см. Рис. 1).

Наиболее заметные темпы роста привлеченных ПИИ из стран ЕС-28 демонстрировала Польша, а Венгрия в 2016 г. выделилась значительным скачком объемов привлеченных инвестиций (по данным национального агентства по привлечению инвестиций, в 2016 г. они провели переговоры по 19 новым проектам –

¹ *Bijsterbosch M., Kolasa M.* FDI and productivity convergence in Central and Eastern Europe: an industry-level investigation // *Review of World Economics*, 2010. 145(4). P. 689-712. DOI 10.1007/s10290-009-0036-z

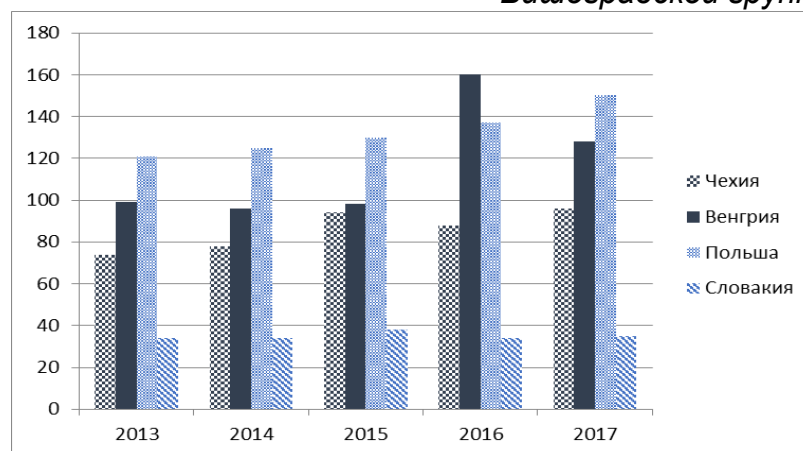
² *Lipsey R.* Measuring the Impacts of FDI in Central and Eastern Europe // NBER Working Paper No.12808. December 2006. URL: <https://www.nber.org/papers/w12808> (дата обращения: 20.11.2019).

³ *Sass M., Gál Z., Juhász B.* (2018) The impact of FDI on host countries: the analysis of selected service industries in the Visegrad countries // *Post-Communist Economies*. Vol. 30, No. 5. P. 652-674. DOI: 10.1080/14631377.2018.1445332

⁴ *Götz M.* OFDI and IFDI Policies Adopted by Central and Eastern European Countries after the Great Recession of 2007-2010 // *AIB Insights*, 2018. Vol. 18, No. 1. P. 12-15.

рекордное число – сумма инвестиций по итогам которых должна была составить более 1,4 млрд евро⁵).

Рисунок 1. Накопленные прямые инвестиции стран ЕС-28 в страны Вишеградской группы, млрд евро



Источник: Евростат

Среди основных мотивов инвестирования в страны Вишеградской группы в разные периоды были следующие:

-в докризисный период:

- Необходимость интеграции стран В4 в экономику ЕС, подготовка их рынка (началось задолго до вступления в ЕС)
- Дешевизна рабочей силы
- Растущий потребительский рынок
- Низкая процентная ставка;

-в период после кризиса 2008-2009 г.:

- Конкуренция с Китаем
- Инвестиции структурных фондов ЕС: рост рынка.

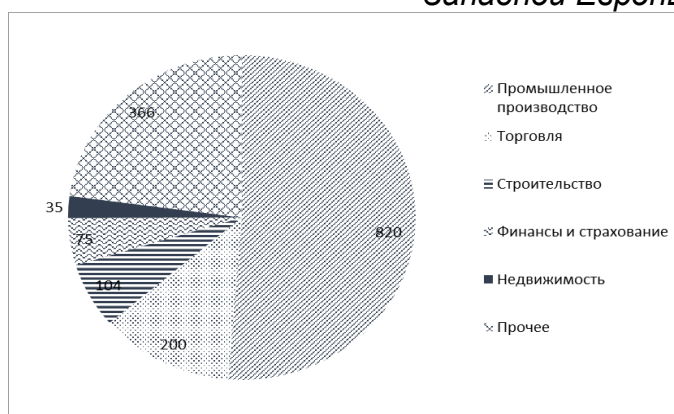
Помимо ориентации на иностранные инвестиции как основу модернизации экономик, страны Вишеградской группы получили также отраслевую ориентацию, которая достаточно четко определила их место в международном разделении труда на десятилетие.

Современная отраслевая структура инвестиционных проектов ТНК из западноевропейских стран в Польше показана на Рис. 2.

Представленная структура свидетельствует о том, что основой вовлечения страны в глобальные цепочки добавленной стоимости служат отрасли, связанные с промышленностью, а сфера услуг носит дополняющий характер. Среди проектов в сфере услуг преобладают торговля, строительство и финансы, что явным образом указывает на «обслуживающий» характер этих инвестиционных проектов.

⁵ Обзор СМИ Венгрии за период с 16.03.2016 по 31.03.2016 г. // Портал внешнеэкономической информации Министерства экономического развития Российской Федерации. 31.03.2016. URL: <http://www.ved.gov.ru/news/21930.html> (дата обращения 25.09.2019).

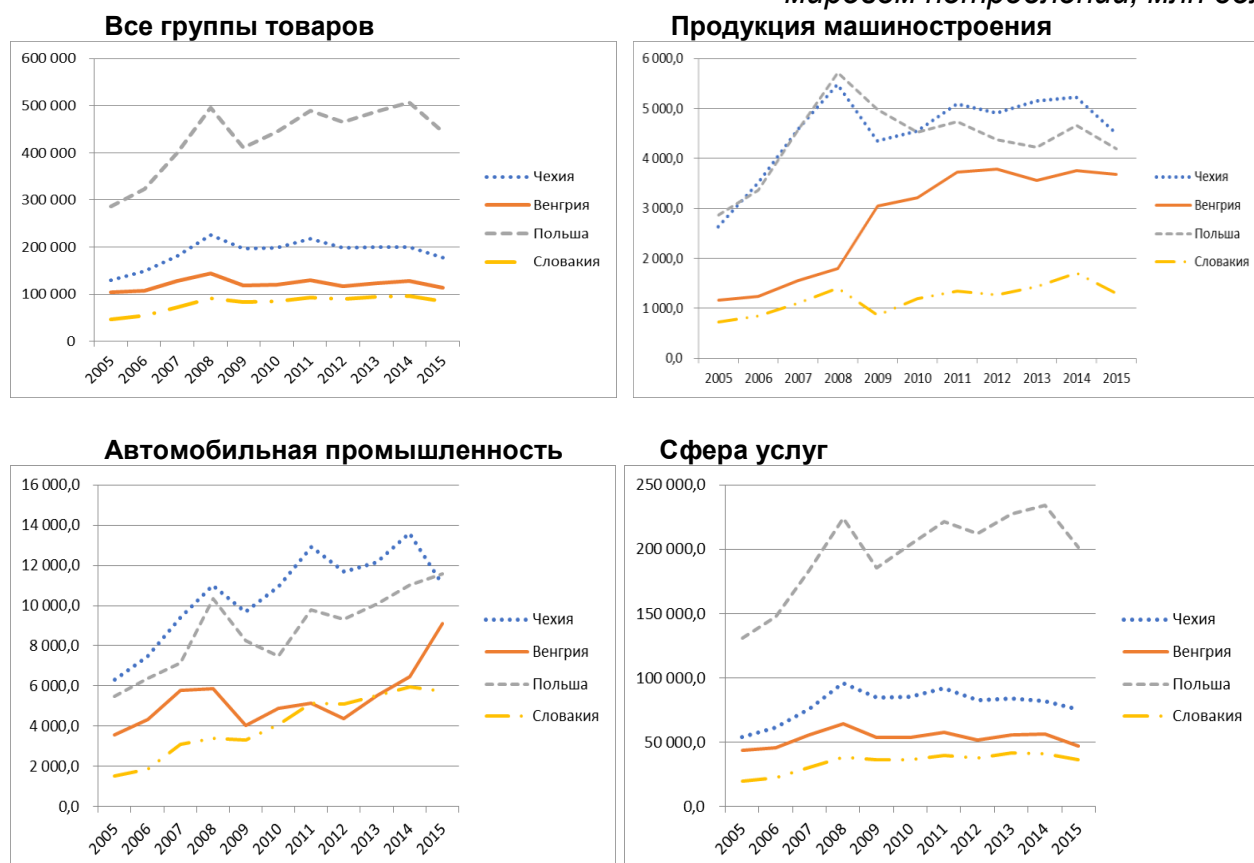
Рисунок 2. Отраслевая структура инвестиционных проектов из стран Западной Европы в Польше, 2016.



Источник: Invest in Poland, 2017

Если посмотреть на данные по участию стран В4 в глобальных цепочках добавленной стоимости, сравнив их по различным отраслям, можно увидеть заметное доминирование специализации на машиностроении а в частности, автомобильной промышленности (см. Рис. 3).

Рисунок 3. Добавленная стоимость в некоторых отраслях стран В4 в мировом потреблении, млн долл.



Источник: база данных OECD TiVA, 2018

Из представленных данных видно, что в общем объеме производства, а также в сфере услуг, которая не является основной специализацией стран В4, по объемам добавленной стоимости безоговорочно лидирует Польша, а три остальные страны отстают от нее в соответствии с размерами их ВВП, и все 4 страны не

демонстрируют значительной динамики. При этом сфера автомобилестроения и машиностроения в целом имеет более показательную структуру и большую динамику добавленной стоимости стран В4. В автомобилестроении лидером является уже Чехия, а в машиностроении Чехия и Польша, в то время как Венгрия демонстрирует скачок добавленной стоимости с 2008 г. В сфере автомобилестроения даже Словакия, остающаяся аутсайдером по остальным отраслям, показывает уверенный поступательный рост добавленной стоимости в период с 2005 по 2015 гг.

Автомобилестроение как локомотив промышленного развития стран В4

Западноевропейские ТНК начали освоение рынков стран В4 практически сразу после распада социалистического лагеря: *Volkswagen* (VW) начал экспансию в первой половине 1990-х гг. с покупки долей чешского автопроизводителя *Škoda*. В 1991 г. было приобретено 31,5% *Škoda* в Млада-Болеславе, пригороде Праги и на бывшем заводе-поставщике *Škoda* в Братиславе, Словакия. В 1994 г. доля VW возросла до 60,3%, в 1995 – до 70%, и в 2000 г. был получен полный контроль. Подобным образом компания инвестировала в производственные мощности польского производителя коммерческих автомобилей и сельскохозяйственной техники *Trapani*: завод вступил в совместное предприятие с VW в 1993 г. с первоначальным участием 25,4%, в дальнейшем эта доля была доведена до 100% (1996 г.). Принадлежащий VW производитель автомобилей класса люкс *Audi* так же начал инвестиционную экспансию в начале 1990-х гг., однако он не стал приобретать существующие мощности, а инвестировал в создание новой производственной площадки в Венгрии (г. Дьор, 1993 г.).

На сегодняшний день сложившаяся специализация стран В4 в международном разделении труда сохраняется. Современные производственные площадки играют в стратегиях материнских компаний ключевые роли, зачастую превосходя другие регионы по масштабам производств и значимости производственных объектов. Так, исполнительный директор *Fiat* С. Маркионне отметил, что единственный завод итальянского автомобилестроителя в Польше производит примерно столько же автомобилей, сколько его пять итальянских заводов вместе взятых, при этом польское предприятие использует меньше рабочей силы⁶. Информация об имеющихся в странах В4 инвестиционных проектах автомобильных ТНК из стран Западной Европы приведена в Табл. 1.

Таблица 1. Крупнейшие инвестиционные проекты автомобильных ТНК в странах В4.

Компания-инвестор	Страна происхождения	Название проекта	Сроки реализации
<i>Volkswagen</i>	Германия	Заводы <i>Skoda</i> в Чехии и Словакии; завод <i>Audi</i> в Венгрии, завод в Польше	С 1991 г.
<i>Daimler</i>	Германия	Завод в Венгрии	С 2012 г.
<i>BMW</i>	Германия	Завод в Венгрии (строительство)	С 2018 г.
<i>Fiat</i>	Италия	Завод в Польше и в Чехии	С 1992 г.
<i>PSA Peugeot Citroen</i>	Франция	Завод <i>Peugeot</i> в Словакии Заводы <i>Opel</i> в Польше и Венгрии	С 2006 г.

Источник: составлено автором на основе данных компаний и СМИ

⁶ Buckley N. Central and Eastern Europe: the region's factory // Financial Times, 2010. URL: <https://www.ft.com/content/44c031be-f967-11df-a4a5-00144feab49a> (дата обращения 27.09.2019).

Именно автомобилестроительные компании стали главным локомотивом развития промышленности стран В4 и вовлечения местного мелкого и среднего бизнеса в цепочки поставок международных компаний. Так, представители *BMW* заявляли, что они поддерживают «долгосрочные, позитивные отношения» с поставщиками комплектующих в Венгрии. В 2017 г. объем закупок комплектующих у местных производителей составил порядка 1,4 млрд евро⁷. По данным исследования *Deloitte*⁸, более половины зарубежных автопроизводителей в регионе планирует расширить сеть местных поставщиков. Следовательно, рост корпоративных связей и связанная с ним унификация деловой среды будут в ближайшие годы нарастать.

Трансформация роли стран В4 в региональных цепочках добавленной стоимости

По мере эволюции производственных стратегий европейских ТНК в пользу экологичности производства и производимой продукции, роль площадок в странах В4 также меняется. На них переносится все больше производственных этапов, имеющих ключевое значение для развития компаний. Речь идет о создании инновационных и учебных центров, а также производстве комплектующих для наиболее современных и перспективных представителей модельных рядов: электрокаров и гибридных автомобилей. Кроме того, существующие и новые производства полного цикла оснащаются в соответствии с наиболее современными возможностями. Так, строящийся завод компании *BMW* в венгерском городе Дебрецен может служить хорошим примером изменения места площадок, расположенных в странах Вишеградской группы в цепочках стоимости ТНК из стран Западной Европы. Новое предприятие будет одним из лидеров в отрасли по уровню цифровизации, экологичности и адаптивным возможностям.

Опросы показывают⁹, что порядка половины зарубежных автомобильных компаний в регионе уверены, что в ближайшие 5 лет их бизнес будет существенным образом затронут инновациями, происходящими в отрасли, а именно распространением электрокаров, подключенных и автономных автомобилей. Приведенный в Табл. 2 список некоторых новых инвестиционных проектов ТНК из стран Западной Европы в странах В4 наглядно демонстрирует приоритеты инвесторов в регионе на ближайшее время, как в отраслевом смысле, так и в плане этапов цепочек стоимости, которые планируется переносить в регион.

Таблица 2. Крупнейшие новые проекты с участием западноевропейских инвесторов в странах В4.

Компания-инвестор	Страна происхождения	Название проекта	Сумма инвестиций	Сроки реализации
Польша				
<i>Johnson Matthey</i>	Великобритания	Производство материалов для батарей	n/a	С 2019 г.
<i>Daimler</i>	Германия	Производство аккумуляторов	n/a	С 2019 г.

⁷ BMW To Begin New Hungarian Plant Construction In Spring 2020 // [Indusrtyeurope.com](https://industry europe.com/bmw-to-begin-new-hungarian-plant-construction-in-spring-2020/), 2019. URL: <https://industry europe.com/bmw-to-begin-new-hungarian-plant-construction-in-spring-2020/> (дата обращения 10.10.2019).

⁸ Central Europe as a focal point of the automotive industry// *Deloitte study*, 2016. URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/About-Deloitte/central-europe/CE_Automotive_Research_Study_2016.pdf (дата обращения 10.10.2019).

⁹ Там же.

<i>Northvolt</i>	Швеция	Производство батарей	1,5 млрд евро	С 2019 г.
Венгрия				
<i>Daimler</i>	Германия	Расширение производства и строительство нового завода	1,6 млрд евро (планируется)	С 2018 г.
<i>BMW</i>	Германия	Строительство завода	Более 1 млрд евро	С 2018 г.
<i>Audi</i>	Германия	Производство двигателей для электрокаров		С 2018 г.
<i>Robert Bosch Power Tool</i>	Германия	Производство аккумуляторов	44 млн евро	С 2018 г.
<i>FAKT u E.ON</i>	Германия	Экологический, сельскохозяйственный и экономический центр	1 млрд евро	С 2019 г.
Словакия				
<i>Jaguar Land Rover</i>	Великобритания	Строительство нового завода	1,4 млрд евро	С 2018 г.
Чехия				
<i>Gerresheimer</i>	Германия	Учебный центр	n/a	С 2018 г.
<i>Trelleborg</i>	Швеция	Завод по производству шин	n/a	С 2016 г.
<i>Faraday Grid</i>	Великобритания	Инновационный центр	n/a	С 2019 г.

Источник: составлено автором на основе данных компаний и СМИ

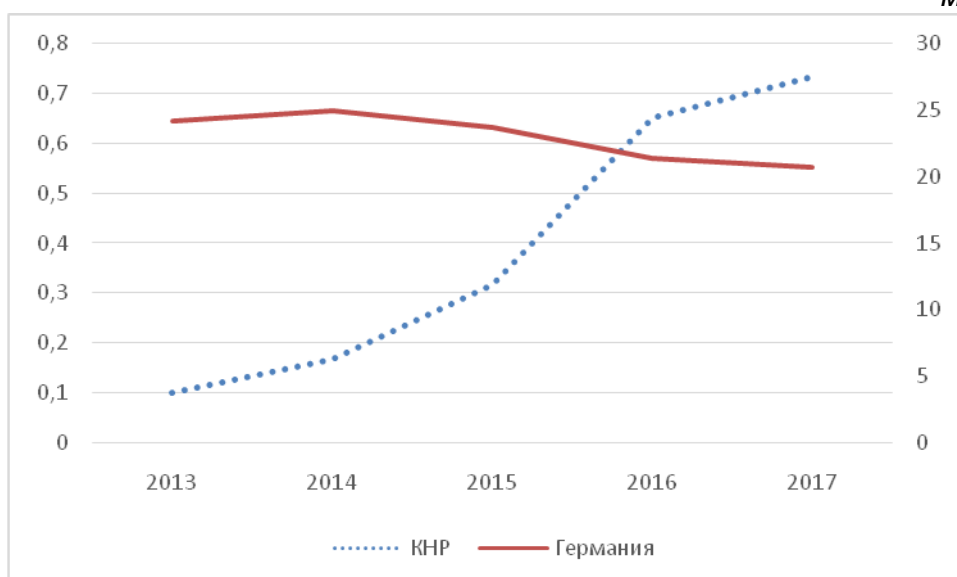
Представленные тенденции можно трактовать как свидетельство удачного выбора специализации на международном рынке странами В4. Несмотря на возросшую зависимость от конъюнктуры внешних рынков, стран базирования материнских компаний, бизнес-циклов и развития мировой экономики в целом, сформировавшиеся здесь индустрии демонстрируют гибкость и адаптивность ко многим негативным факторам, подробнее о которых речь пойдет ниже.

Угрозы и препятствия для дальнейшей экспансии западноевропейских ТНК в странах Вишеградской группы

Статистические данные свидетельствуют, что процесс углубления и диверсификации присутствия компаний из западной Европы на рынках В4 развивается не прямолинейно. Так, компании из Китая демонстрируют более высокие темпы роста инвестирования в регионе, начиная с 2015 года, чем западноевропейские ТНК. На Рис. 4 в качестве примера приведены накопленные ПИИ в Чехии из Германии (правая шкала) и Китая.

Об этой же тенденции говорят примеры инвестиционных проектов: в 2017 г. крупная логистическая фирма из Нидерландов *Prologis* продала свои активы в Словакии китайской компании. Помимо выкупа европейских активов, компании из Китая и Кореи конкурируют с западноевропейскими ТНК в поле их наиболее активного приложения инвестиций: производстве комплектующих для электромобилей. Так, корейская компания *SK Innovation* объявила о планах постройки в южной части Польши завода по сортировке батарей, причем этот проект должен стать основой для целого кластера подобных предприятий, а сама компания – захватить лидерство в регионе в этой области. У компании уже имеется завод по производству батарей в Венгрии. Ряд планов по выходу на рынок стран ЦВЕ (в первую очередь Польши) со своим производством озвучивала и компания *LG*.

Рисунок 4. Динамика доли ПИИ из Германии и КНР в экономике Чехии, % от мирового



Источник: данные ОЭСР

Помимо конкуренции со стороны азиатских компаний, важным ограничивающим фактором для роста инвестиций западноевропейских ТНК в странах В4 является сокращение доступа к такому важному ресурсу, как дешевая и многочисленная рабочая сила. С 2013 г. наблюдается устойчивое и заметное снижение уровня безработицы во всех странах В4, сопровождаемое одновременным резким ростом заработных плат, особенно ярко заметным в Венгрии и менее заметным, но превышающим уровень стран ЕС-28 и еврозоны, уровнем Чехии. Тем не менее большинство исследователей сходится на той мысли, что разрыв в уровнях оплаты труда между «новыми» и «старыми» странами ЕС будет сохраняться еще весьма продолжительное время ¹⁰, следовательно, инвестиционный интерес к странам В4 сохранится.

Наконец, все больше западноевропейских исследователей, экспертов, консультантов указывают на политические риски как серьезный сдерживающий фактор для дальнейшей инвестиционной экспансии в страны В4. Речь, в частности, идет о широко известной судебной реформе в Польше, ставшей причиной серьезных претензий к стране со стороны органов ЕС и европейского сообщества в целом; а также о политике венгерского премьер-министра В. Орбана, не находящей понимания в западноевропейских столицах. Эти факторы принимают особое значение ввиду изменений в порядке распределения средств структурных фондов ЕС в бюджетном периоде 2021–2027 гг. В основе этого порядка лежит гораздо более разветвленная система оценки потенциальных получателей дотаций, что снижает возможности стран В4 получать средства в прежних объемах. Вкупе с уже упомянутыми факторами экономического толка, эти риски могут играть значительную роль в отказе многих западноевропейских ТНК от расширения присутствия в странах В4.

¹⁰ Pavlínek P. Foreign direct investment and the development of the automotive industry in central and eastern Europe // Foreign investment in eastern and southern Europe after 2008: Still a lever of growth? 2015. ETUI. P. 210.

Проведенный анализ трансформации стратегий присутствия западноевропейских ТНК на рынках стран В4 показал, что прямые иностранные инвестиции продолжают играть роль одного из решающих факторов в развитии интеграции экономик стран В4 и «старых» членов ЕС. Основным инструментом влияния инвестиционных проектов на интеграцию является трансферт технологий и инноваций (как производственного, так и управленческого характера) и их последующее «перетекание», которое затрагивает в большей степени участников одной цепочки добавленной стоимости, чем компании-представителей одной отрасли. В рамках этих процессов компании выстраивают долгосрочные отношения поставщик-покупатель, на рынок привносятся новейшие стандарты цифровизации, устойчивого развития и гибкости производственного процесса. Наиболее заметным явлением последних лет стал перенос все более сложных и высокотехнологичных элементов производственного процесса транснациональных компаний из стран Западной Европы в страны В4.

Безопасность Запада: поиск ответов на новые вызовы

Кутырев Г.И.*

Современный этап развития системы европейской безопасности: возможности и проблемы

В статье рассматривается современное состояние системы европейской безопасности после «переломного» 2014 г., когда выстроенная ранее постбиполярная система (1991-2014 гг.) подверглась эрозии в результате вызовов внешнего и внутреннего характера. Развитие собственной политики безопасности и обороны рассматривается как ключевое направление для превращения ЕС в крупного, авторитетного и дееспособного игрока на международной арене. Поэтому, несмотря на кризисные явления, ЕС увеличивает свои внутренние ресурсы и старается преодолеть существующие дисфункции.

Ключевые слова: Европейский союз, европейская система безопасности, НАТО, ОВПБ, Брекзит, украинский кризис

Актуальность изучения проблем евробезопасности сегодня во многом связана с изменениями, произошедшими в мировом порядке спустя четверть века после окончания холодной войны и исчезновения Ялтинско-Потсдамской системы (1945–1991 гг.), построенной на балансе сил двух сверхдержав. «США и СССР при этом действовали не только в качестве отдельных государств, но и в роли групповых лидеров – НАТО и Варшавского договора»¹. Многоплановый комплекс проблем безопасности в Европе, генезис этой системы, изменения, происходящие в ней, достоинства и уязвимости, дальнейшие перспективы – все это было и будет одной из центральных тем современной политической науки.

На сегодняшний момент институциональная система европейской безопасности испытывает серьезные вызовы, связанные с глубокими сдвигами в системе международных отношений. Отмечая те или иные симптомы кризиса, ученые разошлись в своих оценках данного феномена. Для удобства мы выделим три большие группы.

Первая группа ученых, придерживающихся преимущественно прозападных взглядов (К. Нюнлист, О. Треннерт, Ю. Румер, И. Бонд, П. Ван Хам, А. Бендик)², видит

* Кутырев Георгий Игоревич – к.полит.н., научный сотрудник НИУ ВШЭ (kutyrevgeorge@gmail.com). Статья поступила в редакцию 07.05.2019.

¹ Мунтян М.А. Ялтинско-Потсдамский международный порядок и судьбы послевоенного мира. URL: <https://histrf.ru/uploads/media/default/0001/26/80410e8713d992025536ccbf2bcdd2543367568c.pdf> (дата обращения: 22.12.2018).

² Nünlist C., Thränert O. Putin's Russia and European Security // CSS Analyses in Security Policy. No. 172, April 2015. 4 p.; Румер Ю. Россия и европейская безопасность. М.: Московский Центр Карнеги, 2017. 67 с.; Bond I. Between Russia and the EU, Eastern Europe's Future in Uncertain // Center for European Reform. URL <https://www.cer.eu/in-the-press/between-russia-and-eu-eastern-europes-future-uncertain> (дата обращения: 22.12.2018); van Hamm P. The EU, Russia and the Quest for a New European Security Bargain // Clingendael Report. November, 2015. 28 p.; Bendiek A. A Paradigm Shift in the EU's Common Foreign and Security Policy: From Transformation to Resilience // SWP Research Paper. Stiftung Wissenschaft und Politik German Institute for International and Security Affairs. Berlin, 2017. 30 p.

причиной кризиса европейской безопасности длительный конфликт интересов Запада и России. Как отмечают эксперты, «российскими элитами движет глубоко укорененное ощущение собственной уязвимости перед лицом Запада... В этих условиях Россия задействует целый ряд инструментов – от бряцания ядерным оружием до запугивания менее крупных и сильных соседей, информационной войны, киберопераций, подрывной деятельности, подкупа и других мер политического и экономического характера»³.

Вторая группа – сторонники пророссийских позиций – (С. Кургинян, А. Иванов, Д.Н. Калачев)⁴ доказывает, что НАТО успешно (с точки зрения Брюсселя и Вашингтона) расширяется, и что это «ведет к расколу Европы и второму изданию холодной войны, ибо без России (а тем более вопреки ей) построить общеевропейский дом, безопасный со всех точек зрения, невозможно»⁵. С их точки зрения, Россия не захотела принять модель западного общества и политической системы, которая, по мнению российской элиты, была бы губительна для политического единства страны и ее экономической состоятельности (привела бы к консервации технологической и экономической зависимости страны).

Наконец, по мнению, как отечественных, так и зарубежных экспертов, придерживающихся умеренной позиции (Д. Тренин, Т.Г. Пархалина, А.В. Загорский, С. Пайфер, Э. Монаган, М.В. Братерский, Д.А. Данилов), основной причиной кризиса стало, то, что европейским странам не удалось создать всеобъемлющую систему безопасности в Европе, которая включала бы и Россию⁶. С другой стороны, Россия бросила вызов политике Запада по важным международным вопросам, рассчитывая в контексте перераспределения сил в мире подготовить для себя статус одного из лидеров незападного мира, пытаясь компенсировать слабость своей экономики активными политическими действиями.

«Старые» и «новые» вызовы на пути реализации проекта общеевропейской безопасности

Серьезные проблемы, вызванные главным образом крымскими событиями марта 2014 г. и последующей за ними «гибридной войной»⁷ на востоке Украины,

³ Румер Ю. Указ. Соч. С.1

⁴ Гурова Т. Западный путь России закончен // Эксперт Online. №16 (1072). 16.04.2018. URL: <http://expert.ru/expert/2018/16/oni-dumayut-cto-oni-nas-slomayut/>; (дата обращения: 22.12.2018). Иванов А. Европейская безопасность: наследие прошлого и реалии XXI века. URL: <http://www.sov-europe.ru/2015/5/Ivanov.pdf> (дата обращения: 22.12.2018).; Калачев Д.Н., Полулях Д.С. Отношения Россия – НАТО в контексте кризиса системы глобального управления // Конфликтология / nota bene. 2015. № 3. С. 323-330.

⁵ Иванов А. Европейская безопасность: наследие прошлого и реалии XXI века // Современная Европа. 2015. №5. С.75-78. URL: <http://www.sov-europe.ru/2015-5.htm> (дата обращения: 22.12.2018).

⁶ Тренин Д. Европейская безопасность. От «лишь бы не было войны» до поиска нового равновесия – М.: Московский Центр Карнеги, 2018. С. 3; Пархалина Т.Г. Введение // Проблемы европейской безопасности: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Отд. Европ. безопасности, Отд. Европы и Америки; Ред. кол. Т.Г. Пархалина (гл. ред.) и др. М., 2017. Вып. 2. С. 5; Загорский А.В. Россия в системе европейской безопасности. М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 5, Братерский М.В. Национальная безопасность России: эволюция подходов // Новые международные отношения: основные тенденции и вызовы для России / под ред. А.В. Лукина. М.: Международные отношения, 2018. С. 92–113; Данилов Д. Формирование системы европейской безопасности // Безопасность Европы. М.: Весь мир, 2011 – С. 11-70.

⁷ Гибридная война – это смешение классического ведения войны с использованием нерегулярных вооруженных формирований. Государство, которое ведет гибридную войну, совершает сделку с негосударственными исполнителями – боевиками, группами местного населения, организациями, связь с которыми формально полностью отрицается. Эти исполнители могут делать такие вещи, которые само государство сделать не может, потому что любое государство обязано следовать Женевской конвенции и Гаагской конвенции о законах сухопутной войны, договоренностям с другими

разрушили ключевые элементы существующего геополитического порядка, расшатали международное право и авторитет международных институтов, которые составляли постбиполярную систему европейской безопасности, а усилия, связанные с достижением устойчивого мира, не принесли никаких результатов.

По словам А.Г. Арбатова, два главных измерения обусловили сложность и глубину украинского кризиса: международный характер и внутривнутриполитический⁸. Так, согласно первому измерению, возник конфликт между Западом, который стремится к организации европейского миропорядка на основе НАТО и ЕС и Россией, которая видит в этом нарушение обязательств не расширять НАТО на восток. Во втором измерении – уход Украины из сферы влияния России расценивался как удар по «евразийской» цивилизационной модели, что требовало решительных действий (присоединение Крыма, поддержка сепаратистов в войне на Донбассе).

Пакет мер, выработанный ОБСЕ и согласованный Украиной, Россией, Францией и Германией, известный как соглашение «Минск II»⁹, не смог вывести конфликт полностью в плоскость политического урегулирования, и на сегодняшний момент продолжает буксовать по всем фронтам. Первый пункт «Минска II», требующий незамедлительного и всеобъемлющего прекращения огня в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины, на сегодняшний момент (2019 г.) по-прежнему не соблюдается сторонами. При этом Контактная группа¹⁰ не смогла стать эффективной площадкой для переговоров. «Боевые столкновения различной степени интенсивности с использованием обеими сторонами тяжелых видов вооружений продолжаются уже более четырех лет»¹¹.

Москва, Донецк и Луганск видят проблему в невыполнении Киевом политических статей соглашения. В свою очередь Украина и коллективный Запад ставят в вину России военное участие в конфликте на Донбассе (российские «отпускники» из кадрового состава ВС и добровольцы).

Значительной проблемой безопасности стала эрозия правовой базы в области контроля над обычными¹² и ядерными вооружениями. Одним из симптомов ослабления этих режимов, по мнению С. Пайфера, стал рост числа «различных инцидентов между американскими и российскими военными самолетами и кораблями. Такие столкновения повышают риск чрезвычайного происшествия или ошибки»¹³. В качестве причин отсутствия переговоров между РФ и США по контролю над ядерными вооружениями называют следующие: необходимость перехода к многосторонним соглашениям с другими ядерными державами, продолжение развертывания Европейской

странами» (См. *Демидов А.В.* Гибридные войны как проявление межгосударственных конфликтов в современных условиях // Экономические стратегии. № 2. URL: http://www.inesnet.ru/wp-content/mag_archive/2016_02/ES2016-02-054-59_Andrey_Demidov.pdf (дата обращения: 22.12.2018).

⁸ *Арбатов А.Г.* Урегулирование украинского кризиса // Безопасность и контроль над вооружениями 2017-2018: Преодоление разбалансировки международной стабильности. М.: ИМЭМО РАН, 2018. С.113.

⁹ Минск II заменил предыдущее Минское соглашение (2014 г.)

¹⁰ Контактная группа (Трехсторонняя контактная группа, включающая представителей ОБСЕ, Украины и России), действующая с сентября 2014 г., и четыре рабочие группы, созданные согласно п.13 минского Комплекса мер, за время своей работы в период 2015-2018 гг. продемонстрировали низкую эффективность.

¹¹ Канцелярия Прокурора. Отчет о действиях по предварительному расследованию 2018. URL: <https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2018-otp-rep-PE-Ukraine.pdf> (дата обращения: 22.12.2018).

¹² К основополагающим элементам этой системы следует отнести Договор об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ) 1990 г., Венский документ 1990 г. переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности (ВД 90) и Договор по открытому небу (ДОН) 1992 г.

¹³ *Пайфер С.* Контроль над вооружениями, сотрудничество в области безопасности и отношения США и России // Россия в глобальной политике. URL: <http://www.globalaffairs.ru/valday/Kontrol-nad-vooruzheniyami-sotrudnichestvo-v-oblasti-bezopasnosti-i-otnosheniya-SShA-i-Rossii-19240> (дата обращения: 22.12.2018).

и глобальной американской ПРО, угроза милитаризации космического пространства¹⁴. Еще одним симптомом видится возвращение практики проведения ведущими международными игроками крупномасштабных учений «без уведомления» или «внезапных» учений, которые, как представляется, структурированы так, чтобы обходить существующие требования в отношении отчетности¹⁵.

Помимо противостояния между Россией и Западом, «одновременно, появились новые факторы, порождающие неопределенность: кризисные и слабоуправляемые государства, радикальные движения, угрозы гибридной войны, превращение киберсреды в пространство уязвимости и конкуренции»¹⁶.

Фактор Брекзита как вызов системе европейской безопасности

Важным фактором, оказывающим влияние на современную систему европейской безопасности, является Брекзит. Премьер-министр Великобритании Т. Мэй (2016-2019 гг.), в своих выступлениях в лондонском Ланкастер-хаусе 17 января 2017 г.¹⁷ и во Флоренции 22 сентября 2017 г.¹⁸, отмечала, что членство Великобритании в ЕС будет заменено «стратегическим партнерством». Т. Мэй подчеркивала необходимость формирования «комплексной основы для будущего сотрудничества в сфере безопасности, правоохранительной деятельности и уголовного правосудия»¹⁹.

Более детальное обсуждение «стратегического партнерства» рассматривается в проектах документов, носящих название «Внешняя политика, безопасность и развитие» (*Foreign policy, defense and development*)²⁰ и «Безопасность, правоохранительные органы и уголовное правосудие» (*Security, law enforcement and criminal justice*)²¹. Эксперты (Р. Уитман, Б. Мартилл, М. Сус), указывают на проблемы участия Великобритании в ключевых институтах ЕС, реализующих «Общую политику безопасности и обороны» (*Common Security and Defence Policy*) и «Общую внешнюю политику и политику безопасности» (*Common Foreign and Security Policy*). Так, в важнейших документах, касающихся европейской интеграции, зафиксировано, что только государства-члены ЕС могут входить в институты, занимающиеся вопросами безопасности, как Совет по иностранным делам (*Foreign Affairs Council*) и Комитет по политике и безопасности (*Political and Security Committee*). Европейским государствам – не членам ЕС – предоставлен ряд площадок для обмена информацией по вопросам внешней политики и безопасности (например, Европол). Но скорее всего,

¹⁴ Дворкин В.З. Возобновление диалога по контролю над ядерными вооружениями // Безопасность и контроль над вооружениями 2017-2018: Преодоление разбалансировки международной стабильности. М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 42.

¹⁵ Карпендер М. Контроль над обычными вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности: проблемы и перспективы. Миссия США при ОБСЕ. URL: <https://osce.usmission.gov/ru/conventional-arms-control-confidence%20AD-security%20AD-building-measures-problems-prospects-statement-2016-asrc-ru/> (дата обращения: 22.12.2018).

¹⁶ Тимофеев И. Формула евроатлантической безопасности: стабильное сдерживание и его альтернативы. Доклад международного дискуссионного клуба «Валдай». М. Валдай, 2017. С. 3.

¹⁷ Emerson M. Theresa May's Brexit Speech of 17 January 2017 – Decoding its clarity and ambiguity. CEPS. URL: <https://www.ceps.eu/publications/theresa-may%E2%80%99s-brexit-speech-17-january-2017-%E2%80%93-decoding-its-clarity-and-ambiguity> (дата обращения: 22.05.2018).

¹⁸ Teresa M. PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU // Gov.UK. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu> (дата обращения: 22.08.2018).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Foreign policy, defence and development: a future partnership paper. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/643924/Foreign_policy_defence_and_development_paper.pdf (дата обращения: 22.08.2018).

²¹ Security, law enforcement and criminal justice. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/710802/FINAL_INTERNAL_SECURITY_COMBINED.pdf (дата обращения: 22.08.2018).

ни одна из них, не окажется достаточно привлекательной для Великобритании, чей истеблишмент продвигает идею «глобальной Британии»²². С военной точки зрения, это предполагает укрепление старых союзов, прежде всего с США и создание новых альянсов по всему миру, например, с растущими державами АТР.

Однако, по мнению Б. Мартилла и М. Сус идея Т. Мэй о «глобальной Британии» не соответствует реальности международной политики XXI в. «Пересмотренный англо-американский тандем вряд ли сможет полностью заметить то, что Британия потеряет, когда покинет Европу. География исключает любые попытки перенести структуру торговли из Европы в Америку, в то время как Соединенные Штаты все больше обращают свое внимание (геополитически и экономически) на Азиатско-Тихоокеанский регион. В свою очередь в странах АТР (прежде всего, в Китае и Японии) на независимую Великобританию нет большого спроса. Между тем, военный потенциал Великобритании неуклонно снижался с 1960-х гг., и ее ядерные технологии на практике очень тесно связаны со стратегией и ВПК США и совершенно не подходят в качестве независимой силы»²³.

Правый популизм в Европе – напряжение для безопасности изнутри

Серьезным внутренним вызовом для системы европейской безопасности является рост праворадикального популизма (Я. Качиньский, А. Бабиш, А. Гауланд, В. Орбан). Критикуя политику правящих кругов, праворадикальные популисты, во всяком случае, формально, не ставят под сомнение саму идею представительной демократии и выборов, однако двигают свои страны в так называемую «серую зону» политических образцов²⁴, тем самым увеличивая число «частично свободных»²⁵ стран по классификации американского НПО «Дом свободы» (*Freedom house*).

Поднимается вопрос о солидарности стран-членов в поддержке европейской системы безопасности, их единстве в общей работе на основе конструктивного взаимодействия. Так, гибридный режим В. Орбана, получая серьезные бонусы от членства в ЕС (организационная и политическая поддержка, легитимация власти), одновременно, по замечанию Комитета Сената США по международным отношениям, не является надежным партнером США в повышении устойчивости российскому вмешательству в Европе²⁶.

Поскольку ЕС не обладает обширной компетенцией в области «внутреннего политического управления» и принуждения²⁷, его попытки влиять как

²² В 1975 г. премьер-министр Великобритании Дж.Каллаган в ответ госсекретарю США Д. Ачесону определил роль Туманного Альбиона в мире, назвав англичан «строителями мостов», имея в виду опыт Лондона в переговорах со странами всего мира. В 1999 г. премьер-министр Т. Блэр заявил, что у Великобритании – «новая роль» и что страна является «основной силой» в международной политике. «Глобальная Британия» – лишь продолжение этой давней линии. См. Плеханов И. Военные новости: перспективы «Глобальной Британии» // Иносми.ру. URL: <https://inosmi.ru/military/20180116/241200684.html> (дата обращения: 22.05.2018).

²³ Martill B., Sus M. Post-Brexit EU/UK security cooperation: NATO, CSDP+, or 'French connection'? // The British Journal of Politics and International Relations 2018, Vol. 20(4) P. 849.

²⁴ Carothers Th. The end of the Transition Paradigm // Journal of democracy. 2002. No. 13. P. 9.

²⁵ В 2019 г. Из 208 стран «несвободных» было 56, «частично свободных» – 63. См. Freedom in the World Countries. 2019. URL: <https://freedomhouse.org/report/countries-world-freedom-2019> (дата обращения: 22.04.2019).

²⁶ Putin's asymmetric assault on Democracy in Russia and Europe: Implications for U.S. National Security URL: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/FinalRR.pdf> (дата обращения: 22.04.2019).

²⁷ Bozóki A., Hegedűs D. An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union // Democratization. 2018.. Vol. 25. Issue. 7. URL: <https://tandfonline.com/doi/full/10.1080/13510347.2018.1455664> (дата обращения: 22.04.2019).

на «нелиберальную демократию»²⁸ В. Орбана, так и на евроскептицизм А. Дуды Польше не увенчались успехом.

Глубинные противоречия постбиполярной системы европейской безопасности

Европейская система безопасности столкнулась с рядом потрясений, которые не только не смогла преодолеть самостоятельно, но и которые, в определенном смысле, поставили под сомнение ее существование в прежней форме. По словам Р. Саквы, на современном этапе возник феномен инволюции европейского проекта (макродисфункции внутри системы), который основывается на следующих моментах. Во-первых, «даже введение единой валюты – евро – не привело к переводу денежно-кредитной политики на общеевропейский, наднациональный уровень. В целом компетенции наднациональных органов Евросоюза так и не были сколь-нибудь серьезно расширены. Во-вторых, несмотря на введение Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), основные решения по вопросам обеспечения безопасности по-прежнему принимались на сугубо национальном уровне, и даже робкие попытки изменить текущую ситуацию наталкивались на активное сопротивление со стороны защитников суверенитета в данной сфере. В-третьих, в период после окончания холодной войны идеологическая, или идейно-доктринальная, основа политики ЕС стала в еще большей степени связана с единой евроатлантической системой. В связи с этим любые попытки выработать сколько-нибудь устойчивую и независимую внешнюю политику ЕС сталкивались с возражениями того рода, что в перспективе подобная независимость Евросоюза от США вполне может сыграть на руку Москве»²⁹. Также Р. Саква отметил, что нынешняя система европейской безопасности построена на идеологии нового атлантизма, «задача которого не просто поддержание безопасности, но поддержание некой специфической формы евроатлантической цивилизации»³⁰.

Оценивая решения ЕС по ОВПБ, можно признать, что идея создать «пояс добрососедства» на его внешней периферии, в конечном итоге привела к ослаблению системы европейской безопасности. Ее воплощением стали две программы: «Евро-Средиземноморского партнерства» (ЕАП), участниками которых были 10-12 стран Северной Африки и Ближнего Востока, и «Восточного партнерства» (ВП) с участием шести постсоветских государств³¹. События в государствах-партнерах подрывали целостность политики Евросоюза. Социальная и политическая нестабильность в странах Африки и Ближнего Востока после событий «Арабской весны» пошатнули ЕАП. При этом «Арабская весна» стала не только внешним, но и серьезным внутренним вызовом для ЕС, что в свою очередь усилило конфликт интересов между национальными государствами и европейскими институтами, между институтами ЕС. Провал ВП уходит корнями в кризис на юго-востоке Украины, вызванный банкротством экономической политики государства и длительным расколом ее политических и деловых кругов.

²⁸ Бетмакаев А.М. Нелиберальная демократия и политика памяти в Венгрии // АШПИ. URL: <http://ashpi.asu.ru/ic/?p=17581> (дата обращения: 22.04.2019).

²⁹ Саква Р. Постъевропейский мир, или что нас ожидает после инволюции Европы? Мониизм и отношения с Россией // Вестник РУДН. Серия: международные отношения. М.: РУДН, 2018. Т. 18. No. 4. С. 849.

³⁰ Саква Р. Новый атлантизм // Валдайские записки. М.: Валдай, 2015. No.17. С. 8.

³¹ Борко Ю.А. Евросоюз в XXI веке: прошлые успехи - не гарантируют будущего // Проблемы европейской безопасности: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Отд. европ. безопасности, Отд. Зап. Европы и Америки; Ред. кол.: Пархалина (гл. ред.) и др. – М., 2016. Вып. 1: Проблемы европейской безопасности / Ред.- сост. вып. Г.И. Кутырев, Ф.О. Трунов. С. 27.

Попытки реформ и поиски выхода

Потратив значительные ресурсы на выстраивание системы безопасности, Евросоюз не намерен отказываться от существующих программ, несмотря на существующие макродисфункции, и потому решился на его реформу. Так, в декабре 2015 г. министры иностранных дел стран НАТО согласовали стратегию НАТО в противодействии гибридным войнам, а в апреле 2016 г. ЕС согласовал собственную совместную программу противодействия гибридным угрозам.

В феврале 2016 г. ЕС и НАТО заключили техническое соглашение по киберзащите для облегчения обмена информацией между группами реагирования на чрезвычайные ситуации³². 4 октября 2017 г. в рамках программы «Восточного партнерства» в Таллине прошла конференция по электронному партнерству: «Доверие к электронному управлению в странах Восточного партнерства» (*e-Partnership Conference: Trust in e-governance in Eastern Partnership countries*), посвященная вопросам использования ИКТ для повышения прозрачности государственных процессов. 5 октября 2017 г. по следам конференции прошла встреча министров, по итогам которой была принята декларация, закреплявшая обязательство всех сторон углубить сотрудничество по шести приоритетным темам: электронная связь и инфраструктура, доверие и безопасность, электронная торговля, навыки работы с цифровыми технологиями, инновации в области ИКТ, запуск экосистем и электронного здравоохранения³³.

В июне 2016 г. ЕС опубликовал Глобальную стратегию по внешней политике и политике безопасности (ГСБ), в которой были определены приоритеты внешней деятельности. Однако, по словам экспертов (Н.К. Арбатова, А.М. Кокеев), «это своего рода идеалистическое обращение, в котором правильно указываются некоторые ключевые вызовы и угрозы, но, вследствие отсутствия силового механизма, перспективы влияния Стратегии на процесс модернизации системы европейской безопасности сомнительны»³⁴.

В ноябре 2016 г. Еврокомиссия предложила создать Европейский оборонный фонд (ЕОФ) для поддержки совместных оборонных научно-исследовательских проектов и совместной разработки конкретных возможностей при финансовом участии ЕС. Предлагаемый фонд включает «два окна»: «окно исследования» и «окно возможностей». В первом случае предлагалось выдавать гранты полностью и непосредственно финансируемых из бюджета ЕС для совместных исследований в области развития инновационной оборонной продукции и технологий. Такие исследования будут финансироваться с помощью следующих вспомогательных программ: «(а) Подготовительного плана мероприятий по развитию оборонных исследований с бюджетом в размере 90 млн евро до конца 2019 г.; (б) Европейской программы оборонных исследований с ежегодным бюджетом в 500 млн евро»³⁵.

В ноябре 2017 г. на Саммите ЕС в Брюсселе министры иностранных дел 23 стран ЕС подписали соглашение о Постоянном структурированном сотрудничестве в сфере безопасности и обороны (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*).

³² ЕС и НАТО подписали соглашение по борьбе с киберугрозами // ТАСС. 10.02.2016. URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/2655761> (дата обращения: 22.05.2018).

³³ EU conference aims to bolster cybersecurity and e-Governance in Eastern Partnership countries // European Union. External Action. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/33248/eu-conference-aims-bolster-cybersecurity-and-e-governance-eastern-partnership-countries_en (дата обращения: 22.04.2019).

³⁴ Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016. Аналитический доклад [Сетевое издание] / Под ред. Н.К. Арбатовой, А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2017. URL: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=645&id=3850 (дата обращения 10.03.2019).

³⁵ Корощупов В.О. Формирование общеевропейского процесса оборонного планирования: ключевые аспекты // Пути к миру и безопасности. 2018. № 2(55). С. 104-131.

Из 28 государств-членов ЕС к программе PESCO присоединились 25 (инициативу не поддержали Великобритания, Дания и Мальта). Программа, по словам ее создателей, представляет собой «механизм на основе международных договоров, а также процесс углубления сотрудничества в области обороны между участвующими государствами-членами в целях развития потенциала и повышения их оперативной готовности»³⁶. Государства-члены, принявшие программу, взяли на себя 20 обязательств, которые являются юридически обязательными. Первое из них звучит так: «Регулярно повышать оборонные бюджеты в реальных показателях для достижения согласованных целей»³⁷. По данным Международного института стратегических исследований, в 2017 г. 25 стран-членов PESCO потратили на оборону 182,9 млрд долл. Это увеличение расходов на 7,7% (или 12,8 млрд долл.), по сравнению с 2015 г. По состоянию на декабрь 2017 г. ЕС было проведено 16 миссий и операций в рамках ОПБО (6 военных миссий, операций и 10 гражданских миссий). Общее количество задействованных людей в рамках военных операций ОПБО за 2017 г. составило 2685 чел. и 1878 чел. было привлечено для участия в гражданских миссиях.

Анализ современного этапа развития системы европейской безопасности позволил сделать несколько важных выводов:

- несмотря на то, что активность и роль ЕС как субъекта мировой политики за прошедшее время (особенно если сравнивать биполярный и постбиполярный этапы) заметно возросли, тем не менее, существует явный перекос между уровнями значимости экономической и политической повестки. Одновременно Евросоюз перегружен проблемами фундаментального характера (макродисфункциями), которые еще недавно отсутствовали или находились в латентной стадии;
- учитывая серьезные различия в интересах и ресурсах, развитие ОВПБ/ОПБО, вероятно, будет происходить в формате постоянного структурированного сотрудничества. Это означает, что те страны, которые готовы теснее объединяться, создают «твердое ядро» ЕС, а прочие останутся на периферии. Велика вероятность, что в будущем интеграция и расширение в Евросоюзе будут идти от «центра к периферии»;
- история ЕС – это история преодоления внутренних и внешних кризисов. Из каждого кризиса ЕС выходил изменившимся, иногда более сплоченным, иногда ослабевшим, иногда более гибким, но всегда адаптированным к новым реалиям. Новые кризисные явления в европейской системе безопасности, трудно преодолимы при существующих политических системах и в современных институциональных рамках;
- учитывая накопление в системе европейской безопасности суммы «дисфункций» и «повреждений», которую механизмы стабилизации более не могут нейтрализовать, она встает перед выбором: начинать, или не начинать собственную трансформацию, требующую привлечения значительных ресурсов. В результате последних решений, ЕС принял решение о реорганизации и начале перестройки системы безопасности, исходя из новых (правый популизм, киберугрозы) и старых угроз (терроризм, военные конфликты). Конечный результат этой трансформации непредсказуем, хотя полного распада ЕС ожидать явно не стоит.

³⁶ На пути усилия безопасности и обороны ЕС // European Union. External Action.

³⁷ Fiott D., Bund J. EUISS Yearbook of European Security. YES 2018. Paris: European Union Institute for Security Studies. P. 158.

Взгляды США на перспективы применения ядерного оружия в XXI в.

В статье анализируются параллели между официальными положениями американской ядерной доктрины и взглядами представителей политического и экспертного сообщества на перспективы ядерного конфликта с участием США на современном этапе. Отдельное внимание уделяется сценариям возможных конфликтов между США и Китаем как растущей силой, способной влиять на интересы США не только в АТР, но и в других регионах мира. Сделан вывод о правомерности взглядов американских политологов, указывающих на достижение Китаем готовности сделать ввод американских войск в прибрежную акваторию невыгодным с военной точки зрения. Также отмечена возможная связь между алармизмом американских работ по китайской тематике и лоббистскими интересами промышленных корпораций в США.

Ключевые слова: США, Китай, Корпорация РЭНД, ядерное оружие, ядерный конфликт, ядерное сдерживание, противоспутниковое оружие, ДРСМД

Ядерная стратегия США, отражаемая в «Обзорах ядерной политики» (*Nuclear Posture Review*), предполагает превентивное применение ядерного удара. В частности, в документе 2018 г. среди функций ядерного арсенала США упомянуты «сдерживание ядерной и неядерной атаки»¹. В числе стран, представляющих главную угрозу Соединенным Штатам, отмечаются Россия, Китай, Иран и КНДР.

В силу исторических причин и сложившейся обстановки в военно-технической сфере, существенное количество американских работ в разные годы посвящалось анализу возможной ядерной эскалации между США и СССР/Россией. Сегодня все более актуально рассматривать заявленную проблему с учетом фактора КНР. Это связано с динамичным изменением китайского ядерного и неядерного арсеналов (одной из переменных в конфликте с США) и их роли в трансформирующейся архитектуре режимов нераспространения оружия массового уничтожения (ОМУ). Это означает неустойчивость процесса ядерного разоружения и зыбкость международно-правовых барьеров перед лицом новых технологических факторов.

Дихотомия США–КНР, все более заметная в экономической и военно-стратегической сферах, обладает потенциалом перерастания в военный конфликт. Есть основания рассматривать военно-техническую политику КНР как важную и не афишируемую причину решения США отказаться от Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности 1987 г. Например, весной 2017 г. о китайском факторе в данном вопросе упоминал глава Индо-Тихоокеанского командования Вооруженных сил США (*USPACOM*) Г. Гаррис².

* Крашенинникова Любовь Сергеевна — аспирант кафедры Международной безопасности факультета Мировой политики МГУ им.М.В. Ломоносова (liubovkrashenninnikova@gmail.com). Статья поступила в редакцию 17.06.2019.

¹ U.S. Nuclear Posture Review 2018. URL: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF> (дата обращения: 16.06.2019).

² PACOM: U.S. Should Renegotiate INF Missile Treaty to Better Compete with China. U.S. Naval Intelligence News. April 27, 2017. URL: <https://news.usni.org/2017/04/27/pacom-u-s-should-renegotiate-inf-treaty-that-limits-conventional-mid-range-missiles> (дата обращения: 12.05.2019).

В российской литературе уделено достаточное внимание различным смежным аспектам этой проблемы, включая ядерное сдерживание между США и СССР/РФ, актуальные вопросы американо-китайских отношений, влияние новых технологических факторов на ядерную политику. В российской литературе глубоко изучена проблема влияния ЯО на международную безопасность. Здесь выделяются исследования А.В. Фененко³ и В.А. Веселова⁴, научно-аналитические работы В. Ковалева и В. Коробушина⁵, дискуссии в рамках Российского совета по международным делам⁶, диссертационное исследование С.А. Оборотова (на примере ядерного фактора в американо-индийских отношениях)⁷. В российской и иностранной литературе проведен разноплановый анализ политико-военных отношений между ведущими ядерными странами: между США и КНР – в работах И.Е. Денисова⁸, В.Б. Кашина⁹, А.А. Кокошина¹⁰, О.Ю. Аксенова¹¹, А.В. Болятко¹², А.С. Давыдова¹³, А.В. Ломанова, М.В. Мамонова¹⁴, американских авторов Д. Гомперта, Ф. Сондерса (обоснование взаимной уязвимости)¹⁵, Ч. Глейзера¹⁶, Г. Киссинджера¹⁷, Д. Шлаппака¹⁸, Т.Дж. Кристенсена¹⁹, Х. Кристенсена,

³ Фененко А.В. Современная международная безопасность: Ядерный фактор. М., 2013.

⁴ Веселов В.А. Ядерный фактор в мировой политике: структура и содержание // Вестник Московского государственного университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2010. No.1. С. 68-90.

⁵ Ковалев В., Коробушин В. На очереди – тактическое ядерное оружие? // Национальная оборона. 2018. No. 3. URL: <http://www.nationaldefense.ru/includes/periodics/geopolitics/2011/0310/10165834/detail.shtml> (дата обращения: 07.06.2018).

⁶ Троицкий М. Ядерный фактор в мировой политике: мифы и реальность // РСМД. 07.08.2015. URL: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/yadernyy-faktor-v-mirovoy-politike-mify-i-realnost/> (дата обращения: 07.06.2018); Фененко А.В. Опасная Альтернатива. // РСМД. 12.08.2018. URL: http://old.russiancouncil.ru/inner/?id_4=6463#top-content (дата обращения: 07.06.2018).

⁷ Оборотов С.А. Ядерный фактор в американо-индийских отношениях: 1991-2006. Диссертация на соискание ученой степени канд. истор. наук. М. 2008.

⁸ Денисов И.Е. Эволюция фактора Тайваня в отношениях между КНР и США в среднесрочной перспективе (военно-политический и экономический аспекты) // Ежегодник института международных исследований МГИМО (У) МИД РФ. 2013. No.3. С. 189–201.

⁹ Кашин В.Б. Единство и борьба. Почему Китай и США противостоят друг другу // Россия в глобальной политике. 2016. No.5. URL: <http://www.globalaffairs.ru/number/Edinstvo-i-borba-18346> (дата обращения: 11.05.2019).

¹⁰ Кокошин А.А. К прогнозированию отношений КНР и США // Проблемы прогнозирования. 2014, № 6, С. 71–78.

¹¹ Аксёнов О.Ю., Третьяков Ю.Н., Филин Е.Н. Стратегические оборонительные системы как фактор сдерживания вооруженной агрессии // Военная мысль. 2015. No.6. С.15-21.

¹² Болятко А.В. Отношения КНР-США: переломный период? // Китай в мировой и региональной политике. История и современность. 2011. No.16. С.85-95.

¹³ Давыдов А.С. Китайско-американские отношения «нового типа» и фактор России в глобальном и региональном измерениях // Китай в мировой и региональной политике. История и современность. 2014. No. 19. С. 121-134.

¹⁴ Мамонов М.В. Возможна ли война между Америкой и Китаем? // Международные процессы. 2012. No.2(29). С. 135-142.

¹⁵ Gompert D., Saunders P. The paradox of power. Sino-American strategic restraint in age of mutual vulnerability. Washington: NDU Press, 2011.

¹⁶ Glaser C. Rational Theory of International Politics. The Logic of Competition and Cooperation. Princeton University Press, 2010. 344 p.

¹⁷ Kissinger, H. On China. New York: The Penguin Press, 2011.

¹⁸ Shlapak D., Orletsky D., et al. A question of balance: Political context and military aspects of the China-Taiwan dispute. Santa Monica, RAND Corporation. 2009.

¹⁹ Christensen T. The Meaning of the Nuclear Evolution: China's Strategic Modernization and US-China Security Relations // Journal of Strategic Studies. 2012. URL: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402390.2012.714710> (дата обращения: 10.05.2019).

Э. Медейроса²⁰, Э. Файгенбаума²¹, Дж. Ная²², Л. Саалман²³ и др. Основная тема данных исследований – конфликтный потенциал американо-китайских отношений на фоне наращивания военной мощи КНР. В этих работах отражен плюрализм мнений. В то же время проблема возможного применения ЯО и субъективных взглядов на это руководства США освещалась в публикациях недостаточно. Ее исследование важно на фоне качественного и, вероятно, количественного роста арсенала китайского ЯО. На это указывает заступление на боевое дежурство тяжелых мобильных межконтинентальных ракет DF-41, баллистических ракет средней дальности DF-26 и испытания ракет новых моделей и модификаций. Как результат, в США выросло количество экспертно-аналитических публикаций, рассматривающих возможные сценарии ядерного конфликта с участием США и КНР. Под этим термином понимается эскалация напряженности между обладателями ЯО, вплоть для рассмотрения практической возможности применения ядерных боеприпасов²⁴.

Новые дестабилизирующие факторы

Варианты развития событий в случае военного конфликта между США и КНР, рассматриваемые американскими исследователями, включают использование противоспутникового оружия, контрсилы и контрценностные удары, ядерное устрашение и ошибки интерпретации угрозы. Непредсказуемость темпов и форм, которые может принять эскалация, обусловили появление работ, моделирующих сценарии (*test cases*) исходя из логически возможных вариантов. Также появились исследования, выявляющие наиболее «тонкие» места в системе американо-китайских отношений. Обзоры «мозговых центров» США также разрабатывают сценарии проведения Пекином политики ядерного сдерживания в наступательном ключе.

Ряд исследователей, как в России, так и за рубежом, отмечают низкую вероятность военного конфликта между США и Китаем. Причины – нерациональность, превалирование американского ядерного сдерживания²⁵, отсутствие должной мотивации. С таких же позиций анализируется вероятность обычного конфликта²⁶.

Тем не менее, массив работ, моделирующих варианты начала военного конфликта, прежде всего в США, растет²⁷. КНР официально придерживается принципа неприменения ЯО первыми ни при каких обстоятельствах и отказа от его

²⁰ Fravel M., Medeiros S. China's search for assured retaliation: The evolution of Chinese nuclear strategy and force structure // International Security. 2011. Vol. 35. No. 2. P. 48–87.

²¹ Faigenbaum E. The Shanghai Organization for Cooperation and the Future of the Central Asia, Speech at the Nixon Center, Washington D.C., 08.09.2007.

²² Nye J. The Future of U.S.-China Relations. March 10. 2015. URL: <https://www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-future-of-us-china-relations> (дата обращения: 13.04.2019).

²³ Saalman L. China and the U.S. Nuclear Posture Review. Washington, D.C.: Carnegie Endowment, 2011. URL: http://carnegieendowment.org/files/china_posture_review.pdf (дата обращения: 10.04.2019).

²⁴ Веселов В.А., Лисс А.В. Ядерное сдерживание. Учебное пособие. М.: МАКС Пресс, 2005. 246 с. См. также: Фененко А.В. Указ. Соч., 2013.

²⁵ Ibid.

²⁶ Van Tol J. Et al. Air Sea Battle. A Point-of-Departure Operational Concept. Center for Strategic Budgetary Assessments. 2010. URL: <http://csbaonline.org/uploads/documents/2010.05.18-AirSea-Battle.pdf> (дата обращения: 16.12.2017).

²⁷ Gompert D., et al. War with China. Thinking through the unthinkable. Santa Monica: RAND Corporation, 2016.

применения против неядерных стран и безъядерных зон²⁸, и никогда не отступалась от этих принципов. Однако это не означает отсутствие признаков рассмотрения применения ЯО. В XX в. фиксировался как минимум один случай приготовления к ядерному удару – в ходе эскалации конфликта с СССР²⁹.

Сегодня Пекин не исключает применение ЯО при обострении наиболее продолжительного территориального спора вокруг Тайваня. В соответствии с преамбулой Конституции КНР (1982 г.), Тайвань является частью КНР³⁰ и, следовательно, подпадает под действие Закона о противодействии расколу государства (2005 г.). Согласно его положениям, Пекин оставляет за собой право применить «немирные методы» (非和平方式) при попытке острова отделиться (ст. 8)³¹.

Ряд исследователей, в частности, Д. Гомперт, А. Кофман и Д. Хартнетт³², а также Э. Медейрос и Р. Клифф из исследовательского центра *RAND*³³ указывают на два аспекта китайской военной доктрины. С одной стороны, Китай стремится победить в короткой войне, применив принцип контроля над военными действиями (*war control*). С другой – КНР учитывает практическую сложность реализации данного подхода в конфликте с США как более сильным противником. Сам принцип подразумевает удержание эскалации в рамках выгодных для завершения конфликта на условиях Пекина. Также внимание исследователей из США привлекает китайская концепция противоборства систем (с приоритетом построения неуязвимой «системы систем» управления ВС). Победа «системы систем» рассматривается как более приоритетная задача, чем физическое поражение армии оппонента. За счет такого подхода Китай стремится избежать возможного «повторения» американской ошибки – чрезмерной опоры в планировании на средства спутниковой навигации.

Противоспутниковое оружие также рассматривается как новый фактор, способный спровоцировать переход конфликта на ядерную стадию; нарастает интерес к исследованию связи развития искусственного интеллекта (ИИ) и возможности начала ядерной войны. Эта тематика нашла свое отражение в исследовании *RAND*, опубликованном в первой половине 2018 г.³⁴. В нем рассматриваются факторы, способные привести к победе в ядерной войне. Однако отмечается и их ущерб системе стратегической стабильности.

²⁸ 中国的军事战略 (全文) Военная стратегия Китая (полный текст). 26.05.2015. Веб-сайт Министерства обороны КНР. URL: http://www.mod.gov.cn/affair/2015-05/26/content_4588132_2.htm (дата обращения: 13.12.2017).

²⁹ Tong Zhao. Nuclear Signaling and China's Perceptions about Nuclear Threat. URL: <http://posse.gatech.edu/sites/default/files/pubfiles/Nuclear%20Signaling%20and%20China's%20Perception%20about%20Nuclear%20Threat%20-%20How%20China%20Handled%20Nuclear%20Threats%20in%20the%20Cold%20War.pdf> (дата обращения: 17.09.2017).

³⁰ 中华人民共和国宪法 (Конституция Китайской Народной Республики). 12.04.1982. Официальный сайт Правительства КНР. URL: http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62714.htm (дата обращения: 13.12.2017).

³¹ 中华人民共和国反分裂国家法 (Закон о противодействии расколу государства КНР). 14.03.2005. Сайт Министерства обороны КНР. URL: http://www.mod.gov.cn/regulatory/2016-02/19/content_4618044.htm (дата обращения: 14.12.2017).

³² Kaufman A., Heartnett D. Managing Conflict: Examining Recent PLA Writings on Escalation Control. CAN. 2016. URL: https://www.cna.org/cna_files/pdf/DRM-2015-U-009963-Final3.pdf (дата обращения: 17.09.2018).

³³ Dangerous Thresholds: Managing Escalation in the 21st century. Santa Monica: RAND Corporation. 2008. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2008/RAND_MG614.pdf (дата обращения: 17.09.2018).

³⁴ Geist E. John A. How Might Artificial Intelligence Affect the Risk of Nuclear War? Santa Monica: RAND. 2018. URL: <https://www.rand.org/pubs/perspectives/PE296.html> (дата обращения: 17.09.2018).

Опасность перехода конфликта в ядерную стадию из-за непонимания действий оппонента

И в американской, и в китайской литературе важное место уделяется понятию ошибки и просчета (*miscalculation*). Например, идентификации угрозы в случае обнаружения запущенных в сторону КНР ракет. Вне зависимости являются они ядерными или конвенциональными, запуск может быть расценен как попытка «разоружающего»³⁵ или «обезглавливающего» удара. Причем сегодня говорить о способности США к разоружающему удару, исходя из количественного превосходства, сложно либо вовсе невозможно. Речь может идти скорее об ослаблении китайского ядерного арсенала и сохранении ответного потенциала.

Важно также учитывать фактор возможного психологического давления и даже «тестирования» КНР американских пределов. Авторы ряда исследований ставят вопрос о готовности перейти на ядерную стадию конфликта, прибегнув к угрозам применения ЯО либо к практическим действиям.

Главные силы стратегического сдерживания, способные поражать территорию США, сосредоточены в ядерных МБР. Поэтому вероятность использования баз конвенциональных ракет как цели для первого удара ниже. Однако, как отмечает К. Тэлмэйдж, вопрос усложняет смешивание ядерных и конвенциональных возможностей в некоторых баллистических ракетах средней дальности (DF-21) и отсутствие проверенных данных об оснащении других³⁶.

Другие варианты просчета могут быть связаны с оценкой удара на системы управления и контроля. К. Тэлмэйдж также отмечает отсутствие единой точки зрения о раздельности систем передачи команд для бригад ядерных и неядерных ракет и для подводных лодок. Исходя из открытых источников в китайских СМИ³⁷ и исследований в США и Австралии³⁸, защита средствами ПВО мест базирования ядерных бригад ракетных войск Народно-освободительной армии Китая (НОАК) неотделима от защиты неядерных ракет. Следовательно, поражение систем ПВО означало бы повышение уязвимости всех остальных компонентов обороны³⁹.

Еще один фактор неопределенности связан с возможным поражением армии КНР в конвенциональном конфликте. Интерес к этой теме связан с содержанием текстов и выступлений представителей военных кругов КНР. Выводы большинства работ конца 2000-2010-х гг. сводятся к невозможности применения Пекином ЯО в случае поражения обычных сил. Основной круг конфликтогенных вопросов расположен вне континентальной части Китая. Поражение в них не принесет физической опасности для руководства КНР и общей целостности страны; ни один из таких конфликтов не стоит риска ответного ядерного удара. Вариант с нанесением первого удара со стороны США отвергается экспертами из-за уверенности в наличии у КНР живучего потенциала для ответных действий⁴⁰. Тем не менее, ряд американских экспертов указывает на связь между группой концепций

³⁵ Talmadge C. Would China Go Nuclear? // International Security. 2017. Vol. 41. No. 4. P. 50-92.

³⁶ Ibid.

³⁷ 中国为何突然曝光 550 万吨核武器？彻底改变世界核力量格局（Зачем Китай вдруг показал 5,5 Мегатонное ядерное оружие? Мировой ядерный баланс полностью меняется）// Tiexue.net. 22.01.2017. URL: http://bbs.tiexue.net/post_12427440_1.html (дата обращения: 12.12.2017).

³⁸ Heginbotham E. et al. The U.S.-China Military Scorecard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power, 1996–2017. RAND Corporation. Santa Monica, CA. 2015. P. 295; Kristensen H., Norris R. Worldwide Deployments of Nuclear Weapons // Bulletin of Atomic Scientists. 2017. No. 5(73). P. 289-297.

³⁹ Talmadge C. Op. cit.

⁴⁰ Dobbins et al. Conflict with China: Prospects, Consequences, and Strategies for Deterrence. Santa Monica: RAND. 2011. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_O P344.pdf (дата обращения: 25.11.2016).

«Air Sea Battle» – «JOAC» – «JAM-GC» и возможным решением КНР применить ЯО в безвыходной ситуации. Некоторые из них, как Т. Кристенсен, отмечают актуальность аргументации времен холодной войны о связи развития конвенциональных вооружений НАТО и разработки вариантов применения ЯО СССР⁴¹.

Наращение интереса к вопросу реалистичности китайского принципа неприменения ядерного оружия первыми связано с диверсификацией китайских носителей ЯО и информационными «поводами», например, комментариями военных и пр. Их можно интерпретировать двояко, что важно в контексте предположения о наличии у Пекина тайной стратегии, расходящейся с принципом неприменения ЯО первыми. В частности, интересно содержание переведенных в 2014 г. исследователем из «Союза обеспокоенных ученых» (*Union of Concerned Scientists*) Г. Кулачки выдержек из китайского военного труда «О кампаниях Второй артиллерии»⁴². В нем отражена возможность «предупреждающих мер» с донесением до общественности данных о приведении ЯС КНР в боеготовность и последующей деэскалации со стороны противника.

На существование дискуссии в военных кругах КНР о целесообразности сохранения принципа неприменения ЯО первыми в неофициальных контактах с американцами также упоминала авторитетный военный теоретик, генерал-майор НОАК в отставке Яо Юньчжу⁴³. Резонанс вызвали высказывания о ядерной опции в отношении тайваньской проблемы заместителя главы Генштаба НОАК генерала Сюн Гуанкая в 1996 г.⁴⁴. В таком же ключе в 2005 г. высказался генерал НОАК, профессор Национального оборонного университета КНР Чжу Чэнху⁴⁵ (впоследствии он не только не был отстранен от работы, но и принимал участие в неофициальном диалоге с США в ядерной сфере).

Проблематика «сдерживания в нескольких сферах»

В 2010-е годы обеспокоенность американских исследователей вызвала возможная «эскалация в нескольких средах» (*cross-domain escalation*). Под этим термином предполагается опасность перерастания конфликта в неядерной сфере, в особенности в киберпространстве и космосе, в ядерную стадию. Первая работа на эту тему появилась в 2011 г. в Институте национальных стратегических исследований Национального оборонного университета США. Ее авторами стали Д. Гомперт (первый заместитель директора центральной разведки США в 2009–2011 гг.) и Ф. Сондерс (директор Центра исследований военных вопросов КНР при указанном институте). В исследовании «Парадокс силы: стратегическая сдержанность между Китаем и США в эпоху уязвимости» (*The Paradox of Power: Sino-American Strategic Restraint in an Age of Vulnerability*) они сделали вывод о способности США и КНР нанести друг другу критический ущерб не только при

⁴¹ Christensen T. The Meaning of the Nuclear Evolution: China's Strategic Modernization and U.S.-China Security Relations. // Journal of Strategic Studies. 2012. Vol. 35. No. 4.

⁴² Kulacki G. An excerpt from Yu Jin (ed.). 2004. [The science of Second Artillery operations]. Beijing: People's Liberation Army Press, 2014. P. 294-296. URL: <http://www.ucsusa.org/sites/default/files/attach/2014/09/Kulacki-Translation%20of%20Coercion%20section%209-22-14.pdf> (дата обращения: 25.11.2016).

⁴³ Track 1.5 China-U.S. Strategic Nuclear Dialogue. November 13, 2009. Wikileaks. URL: https://wikileaks.org/plusd/cables/09BEIJING3097_a.html (дата обращения: 04.07.2017).

⁴⁴ Congressional Record – House. Vol. 151. Pt.12. July 14 to July 22, 2005. P. 16670-16671. Harnley A., Sevastopulo D. Top Chinese General Warns US Over Attack // Financial Times. July 15, 2005. URL: <https://www.ft.com/content/28cfe55a-f4a7-11d9-9dd1-00000e2511c8> (дата обращения: 15.12.2017).

⁴⁵ Harnley A., Sevastopulo D. Op.Cit.

помощи ядерных боезарядов, но и в ходе противостояния в космосе и киберсфере⁴⁶. Авторы предложили концепцию взаимной сдержанности (*mutual restraint*) в указанных сферах. Подписание документа вроде кодекса поведения в рамках «межпространственного сдерживания» в трех сферах на основе указанной работы предлагалось американскими представителями в ходе полуофициальных переговоров в 2013 г. Однако дальше обсуждений предложение не продвинулось. Отдельные элементы, как принцип ненанесения первого удара в космосе, развития не получили. Китайская сторона заняла в этом вопросе пассивную позицию⁴⁷.

В другом значимом исследовании «Война с Китаем: размышляя о немыслимом» (*War with China: Thinking through the Unthinkable*)⁴⁸ коллектив авторов – Д. Гомперт, А. Севаллоса и др. указал на наибольшую вероятность конфликта в морском, воздушном, космическом и киберпространстве. Они не рассматривали возможность масштабных сухопутных действий США и КНР (кроме ограниченных боев на Корейском полуострове) с применением ЯО из-за недостаточности мотивов к ним. Практически единственным направлением возможным атак со стороны КНР на территории США была признана киберсфера. Однако даже в этой работе полностью не исключена ядерная эскалация в следующих случаях:

- риск полного уничтожения китайских ВС либо устойчивости государственного строя;
- неспособность армии защитить территорию КНР от иностранного захвата (по-видимому, возможности для беспрепятственного наступления вглубь материкового Китая);
- если военные операции противника выходят за рамки поражения военных целей и угрожают политическому руководству;
- нанесение США неядерных ударов по критическим объектам КНР – местам базирования МБР, ПЛАРБ, системам управления СЯС (либо если руководство КНР воспримет действия США как таковые).

Основные районы потенциальной ядерной эскалации между США и КНР

В США растет количество публикаций, указывающих на расширение военно-стратегических амбиций Пекина и готовность применить силу для их осуществления. Основные районы, где может начаться двусторонний и многосторонний конфликт с участием КНР, США и др. сторон – Тайваньский пролив, Южно-Китайское и Восточно-Китайское моря. Также возможно столкновение Вашингтона и Пекина на Корейском полуострове; менее актуальна – акватория Индийского океана.

Среди работ, посвященных эскалации между США и КНР из-за Тайваня конца 2000-х – начала 2010-х годов, выделяются исследования *RAND* под авторством Дж. Доббинса⁴⁹, Д. Шлапака и Р. Клиффа⁵⁰. Главный вопрос, создающий

⁴⁶ Gompert D., Saunders P. The Paradox of Power: Sino-American Strategic Restraint in an Age of Vulnerability. National Defense University, 2011. URL: <http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/Books/paradox-of-power.pdf> (дата обращения: 10.12.2017).

⁴⁷ Cossa R., Glosserman B., Santoro D. The Seventh China-US Strategic Dialogue on Strategic Nuclear Dynamics & The Inaugural China-US Dialogue on Space Security. Conference Report, 2013. URL: <https://www.hsdl.org/?view&did=737077> (дата обращения: 16.12.2017).

⁴⁸ Gompert D., et al. War with China: Thinking Through the Unthinkable. RAND Corporation. Santa Monica, 2016. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1100/RR1140/RAND_RR1140.pdf (дата обращения: 10.12.2017).

⁴⁹ Dobbins et al. Op. Cit.

«диспозицию» – изменение статуса острова. В 2015 г. исследователи *RAND* рассмотрели ряд сценариев эскалации: борьба за господство в воздухе над Тайваньским проливом, кампания «на истощение» китайских ВВС (*attrition victory*). В качестве успешного развития событий для США рассматривалось уничтожение китайских авиабаз. Однако авторы исходили из того, что для достижения этих целей США следовало быть готовыми к людским и материальным потерям (вплоть до авианосца).

Выводы, к которым пришли авторы исследования «*Military Scorecard*» в 2015 г., также сводились к достижению КНР фактически беспрецедентной ситуации, в которой США способны удерживать превосходство в воздушном пространстве, тем самым помогая тайваньским наземным силам, лишь на ограниченные временные отрезки⁵¹. Отмечено сужение числа авиабаз, на которые могут опереться американские ВВС, поскольку близкие к КНР авиабазы, как Кадена, расположены под прицелом китайских средств воспреещения доступа. Отмечалась потребность в самолетах-танкерах для дозаправки для вылетов с более дальних баз, которые сами по себе могут стать мишенями для ударов. Также указано на отсутствие полной гарантии безопасности при базировании на авиабазе Андерсен на о. Гуам⁵².

В работе *RAND* 2017 г. под редакцией Д. Луна, Т. Келли и Д. Гомперта подчеркивалось, что, в отличие от 2007 г., возможность применения ЯО в тайваньском конфликте возросла на фоне трансформации военно-технической базы⁵³. Был также дан прогноз, что США утратят возможность победы в конфликте вокруг Тайваня к 2025 г. В тот момент в отношении условного конфликта, начатого с попытки Тайваня объявить независимость, предполагалась следующая последовательность:

1. Блокада Пекином акватории и воздушного пространства вокруг Тайваня с целью вынудить Тайбэй отменить решение;
2. Мощный и немедленный военный ответ США – удар крылатыми ракетами по китайским ВС;
3. Последующие удары КНР по кораблям и силам США в Японии;
4. Победа США в ходе ударов американскими подводными лодками по кораблям ВМФ КНР.

В условном конфликте 2025 г. учитывалась возможность применения Китаем противоспутникового оружия и последующей угрозы ядерного удара. Балансирование на грани ядерного удара рассматривалось и как реакция на угрозу поразить места базирования китайского ЯО силами США. На определенном этапе допускалось нанесение КНР удара по инфраструктуре ПРО США на Аляске. Ожидалось, что какое-то из этих действий сможет возыметь отрезвляющий эффект и вернуть стороны к переговорам⁵⁴.

⁵⁰ *Cliff R., Shlapak D.* U.S. – China Relations After Resolution of Taiwan Status. Santa Monica: RAND. 2007. URL: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2007/RAND_MG567.pdf (дата обращения: 09.12.2017).

⁵¹ *Heginbotham E. et.al.* The U.S.-China military scorecard: forces, geography, and the evolving balance of power, 1996-2017. RAND Corporation. Santa Monica, 2015. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR300/RR392/RAND_RR392.pdf (дата обращения: 10.12.2017).

⁵² Ibid.

⁵³ *Long D., Kelly T., Gompert D.* Smarter Power, Stronger Partners, Volume II: Trends in Force Projection Against Potential Adversaries. Santa Monica, RAND. 2017. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1359z1.html (дата обращения: 13.11.2018).

⁵⁴ *Long D., Kelly T., Gompert D.* Op. Cit.

Возможны разнообразные варианты конфликта в Южно-Китайском море, в особенности, после наращивания присутствия вооруженных сил КНР на искусственно расширенных островах. В 2015 г. эксперты *RAND* оценивали инфраструктуру на островах Спратли как наиболее уязвимые активы КНР в данном регионе⁵⁵. Учитывались противоречащие друг другу факторы: ограниченная численность китайских ВВС для ведения боя над Спратли, а также высокая вероятность потерь и ограниченность дальности полетов авиации США без дозаправки. На этом основании делался вывод о низкой вероятности применения ЯО в данном случае. Его роль, однако, учитывалась для сдерживания обычного конфликта. В то время как не достигнутые цели США в акватории Южно-Китайского моря могут заставить Вашингтон нанести удары по континентальному Китаю (объектам управления, связи, наблюдения), это может заставить КНР привести в готовность свои ядерные силы. Например, после того как Пекин потеряет связь с одной из своих ПЛАРБ. Такая ситуация также заставит стороны начать переговоры⁵⁶.

Взгляды США на вероятность конфликта с применением ядерных угроз и/или применением ЯО претерпевают изменения. Это связано как с новыми технологическими факторами (противоспутниковые, гиперзвуковые технологии), так и изменениями военных потенциалов отдельных стран. Сами по себе новые технологические факторы – искусственный интеллект, концепция роя беспилотных аппаратов, гиперзвуковые технологии – рассматриваются американскими исследователями как малоизученные дестабилизирующие факторы. Заметна обеспокоенность проблемой эскалации в нескольких средах.

В последние десять лет наибольшие изменения в американском видении сценариев возможного конфликта произошли в отношении Китая. Во многом это связано с оценкой развития способности ВС КНР к обнаружению ракетных пусков и нанесению ответного удара в сочетании с неясностью положений китайской ядерной стратегии.

Способность Пекина дать отпор американским силам создает потенциал для эскалации конфликта до ядерной стадии. Риск применения ЯО рассматривается американскими исследователями как отрезвляющее средство. Наличие реалистичной ядерной опции поставит Пекин в более выгодное положение в локальном конфликте: США теряют возможность к принуждению. В этих условиях делается вывод, что Соединенным Штатам целесообразно наращивать «дальнобойные» силы, способные наносить удары по ТВД, проводя запуск с безопасного для платформ (подводные лодки, авиация) расстояния.

Следует согласиться с обеспокоенностью американских исследователей из-за проблемы взаимного непонимания в условиях потери управления эскалацией военного конфликта.

Вероятно, в связи с данными тенденциями в США активизируется работа лоббистских групп, продвигающих разработку новых ракетных вооружений большой дальности. Пока на доктринальном уровне снижение роли авианосных групп в США не наблюдается. Однако развитие перспективных ракетных вооружений может стать приоритетным направлением военной политики США в контексте американо-китайского противостояния в Юго-Восточной Азии.

⁵⁵ Heginbotham E. et al. Op. Cit.

⁵⁶ Long D., Kelly T., Gompert D. Op. Cit.

Трансформация подходов Японии к обеспечению безопасности в АТР

Статья посвящена анализу внешнеполитических доктрин, определявших курс Японии в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) после окончания Второй мировой войны. Для ответа на изменения международно-политической ситуации в АТР Япония модифицирует законодательство в области внешней политики и обороны, снимает самоограничения, наложенные в связи со статусом проигравшей в войне страны. Сохраняя приверженность союзу с США для обеспечения собственной безопасности, Япония постепенно расширяет военные возможности своих сил самообороны, а также принимает на себя больше международных обязательств.

Ключевые слова: Япония, США, АТР, внешнеполитическая доктрина, национальная безопасность

Реформы внешней и оборонной политики, проведенные правительством Японии в 2000–2010-х гг., ставили цель расширить возможности страны в этих областях. При этом модификация оборонного законодательства стала кульминацией процессов, происходивших на протяжении длительного периода во внешнеполитической и военной сферах. Эти процессы, хотя и характеризовались низкой скоростью, носили необратимый характер и ставили задачу увеличить военные возможности сил самообороны Японии, повысить эффективность реагирования на угрозы и вызовы безопасности, расширить участие Японии в международных делах. Также японское правительство стремилось изменить международный статус и отношение к Японии как к проигравшей во Второй мировой войне державе, чей военный потенциал должен быть ограничен.

Цель данной статьи – проанализировать изменения внешнеполитической стратегии Японии в АТР после окончания Второй мировой войны. Для этого необходимо, во-первых, сравнить внешнеполитические доктрины, определявшие курс Японии в АТР после окончания Второй мировой войны. Во-вторых, выделить общее и особенное в подходах Японии к обеспечению региональной безопасности в рассматриваемый исторический период. В-третьих, определить траекторию будущих изменений в области внешней политики и безопасности.

«Доктрина Есида»: восстановление Японии после войны

После поражения во Второй Мировой войне Япония была в 1945–1952 гг. оккупирована американскими войсками и лишена на это время права проводить самостоятельную внешнюю политику. Этот период завершило подписание в 1951 г. Сан-Францисского мирного договора и Договора о безопасности между США и Японией, заложивших, наряду с Конституцией 1947 г., основу всей послевоенной внешней политики Японии.

Восстановление после войны Япония проходила под руководством премьер-министра Есида Сигэру, занимавшего этот пост дважды – в 1946–47 гг. и 1948–1954 гг.

* Вода Кристина Рудольфовна – к.полит.н., старший научный сотрудник Центра азиатско-тихоокеанских исследований Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН (vodakris@gmail.com), Жмакин Илья Николаевич – соискатель Центра азиатско-тихоокеанских исследований Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН (i.zhmakin@inbox.ru). Статья поступила в редакцию 14.10.2019.

Он оформил комплекс внешнеполитических решений, который будет назван «доктриной Есида» экспертом М. Нисихара в 1977 г.¹. Эта доктрина оказалась на удивление жизнеспособной – ее аспекты работали до конца холодной войны, а некоторые действуют по сей день. Доктрину Есида можно охарактеризовать следующими пунктами:

1) Прочный союз с США и опора на их военную мощь при фактическом отсутствии собственных вооруженных сил, запрещенных девятой статьей Конституции Японии;

2) Вложение всех высвободившихся от упразднения армии средств в восстановление разрушенной войной экономики;

3) Отказ от активной международной роли, упор на экономическую составляющую внешней политики;²

4) Нормализация отношений с азиатскими соседями Японии. До 1964 г. Япония урегулировала вопросы о репарациях с Южной Кореей, Южным Вьетнамом, Индонезией, Бирмой (Мьянмой) и Филиппинами, а Лаос, Таиланд, Малайзия и Сингапур получили «квази-репарации» в виде грантов на развитие.

Будучи проигравшей стороной во Второй мировой войне, виновной в геноциде и других преступлениях против человечества, Япония была вынуждена пойти на радикальную трансформацию государственно-политической системы. Премьер-министр Есида подписал сепаратный мирный договор с США и странами Запада, взял на себя обязательство превратить Японию в либеральную демократию, предоставил Соединенным Штатам базы, чтобы они могли проецировать свою военную мощь в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Тем самым Япония получила гарантии безопасности от одной из сверхдержав и дала толчок процессу де-оккупации своей территории (за исключением Окинавы, которая до 1972 г. оставалась под американским контролем). Кроме того, Япония получила доступ к рынкам США и технологическому обмену, в результате чего США стали крупнейшим торговым партнером Японии и основным потребителем японского экспорта. Несмотря на создание в 1954 г. сил самообороны, Япония в плане обеспечения своей военной безопасности оказалась в сильной зависимости от Соединенных Штатов, которая во многом сохраняется до сих пор.

Внешнеполитическая стратегия Японии, доминировавшая в послевоенный период, опиралась на такие положения, как запрет участия сил самообороны в военных действиях за рубежом, возложение на США задач по защите страны от вооруженного нападения, отказ от участия в коллективной обороне, недопустимость обладания ядерным оружием, запрет на передачу вооружений и военных технологий, запрет на использование космоса в военных целях, сохранение оборонного бюджета на уровне 1% от ВВП. Реализация этой стратегии стала возможной во многом благодаря международному порядку, установившемуся в период холодной войны в Азии. Как пишет японский политолог Х. Танака, роль Японии заключалась в поддержке усилий Запада по достижению победы в биполярном противостоянии, поэтому в послевоенный период первоочередной задачей Японии было восстановление собственной экономики, а затем открытие ее для других западных стран. Делегирование США ответственности за обеспечение своей безопасности и права выступать от ее лица в мировом балансе сил позволило стране добиться высот экономического развития, разработать

¹ *Sugita Y. Yoshida Doctrine as a Myth // The Japanese Journal of American Studies. 2016. No. 27. P. 123-143.*

² *Potter D. M. Evolution of Japan's Postwar Foreign Policy. Nanzan University. URL: http://office.nanzan-u.ac.jp/ncia/about-cia/item/pdf_09/kenkyu_03.pdf (дата обращения: 06.04.2019).*

устойчивые демократические институты, стать надежным и уважаемым членом мирового сообщества³.

Вместе с тем в Японии немало оппонентов избранной в послевоенный период внешнеполитической стратегии. Например, исследователь М. Хонда считает, что «упование на США привело к атрофии внешнеполитической мысли у японских элит и значительному снижению качества принимаемых решений»⁴. Из-за исключительной концентрации на экономическом росте в Японии не получили должного развития политико-стратегические институты, не были разработаны эффективные механизмы управления кризисными ситуациями, не уделялось должного внимания стратегическому планированию.

«Доктрина Фукуда»: укрепление позиций Японии в Азии

Серьезно переработать «доктрину Есида» возникла необходимость в конце 1960-х – начале 1970-х годов. В этот период Япония столкнулась с негативной реакцией на деятельность своего бизнеса в Юго-Восточной Азии со стороны населения стран региона. Например, визит премьер-министра К. Танака в Индонезию в 1974 г. был встречен протестами населения г. Джакарты, окончившимися массовыми беспорядками. По словам журналиста *NY Times* Р. Халлорана, протесты в Джакарте привели к человеческим жертвам и материальному ущербу: 8 погибших, 35 раненых, 125 автомобилей сожжены, 10 зданий подожжены, около 50 тысяч магазинов и других заведений были повреждены, несмотря на введенный властями комендантский час⁵.

Международно-политическая обстановка в Юго-Восточной Азии во второй половине 1970-х годов для Японии осложнялась последствиями Вьетнамской войны, по итогам которой произошло значительное сокращение американского военного присутствия в регионе. В данной обстановке Япония попыталась взять на себя часть ответственности за обеспечение безопасности и стабильности в регионе. При этом Японии были по-прежнему доступны преимущественно инструменты экономической и культурной дипломатии⁶.

Новая внешнеполитическая стратегия Японии в АТР, названная по имени премьер-министра Т.Фукуда (1976–1978 гг.), опиралась на три принципа:

1) Отказ Японии от становления военной державой, несмотря на экономическую мощь;

2) Усиление взаимного доверия со странами АСЕАН. Понимая ограниченность экономических инструментов, Япония задействует дипломатию и культурное сотрудничество;

3) Нарастивание взаимозависимости со странами АСЕАН. Отвечая на опасения тотального доминирования японской экономики в Юго-Восточной Азии, Япония вносит вклад в увеличение благосостояния населения этих стран⁷.

Другой важнейшей внешнеполитической задачей для Японии стала нормализация отношений с КНР⁸. Именно Фукуда смог заключить японско-китайский

³ Кидзё но хорицурон кара гэндзицу но гайкорон (Теория международных отношений с точки зрения существующего законодательства). Материалы круглого стола // Гайко форуму, № 250, май 2009 г. С. 26-35.

⁴ Хонда М. Нихон ни коккасэньряку ни ару но ка? (Есть ли в Японии государственная стратегия?). Токио: Асахи сэнсё, 2007. С. 5.

⁵ Halloran R. Violent Crowds in Jakarta Protest the Visit by Tanaka // The New York Times. 16.01.1974. URL: <https://www.nytimes.com/1974/01/16/archives/violent-crowds-in-jakarta-protest-the-visit-by-tanaka-thousands.html> (дата обращения 13.05.2019).

⁶ Sudo S. Japan-ASEAN Relations: New Dimensions in Japanese Foreign Policy // Asian Survey. 1988. Vol. 28. No. 5. P. 509-525.

⁷ Diplomatic Bluebook of Japan for year 1977. URL: <https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1977/1977-contents.htm> (дата обращения: 13.05.2019).

Договор о мире и дружбе, подписанный в 1978 г. В Совместном коммюнике Япония признала КНР единственной страной-представительницей китайского народа. Дипломатические отношения были установлены в этом же году. В статьях 2 и 4 Договора говорится, что «договаривающиеся стороны заявляют, что ни одна из них не должна стремиться к гегемонии в Азиатско-Тихоокеанском регионе или в любом другом регионе, и что каждая из них выступает против усилий любой другой страны или группы стран установить такую гегемонию» и «настоящий Договор не влияет на позицию любой договаривающейся стороны в отношении ее контактов с третьими странами»⁹.

Заключение договора с КНР имело важное значение с точки зрения реализации стратегической цели по созданию безопасной среды для Японии в АТР. Договор стал гарантией того, что ни одна из стран региона не повторит попытки создать новую «сферу совместного процветания» (т.е. гегемонию), и признало право Китая и Японии продолжать развивать отношения с «третьими странами» (т.е. с их союзниками) так, как они считали нужным.

Доктрина Фукуда оказала большое влияние на внешнюю политику Японии, обозначив эволюцию от полной зависимости и ориентацию только на США до эпохи более независимой и многовекторной политики.

«Доктрина Абэ»: путь к возвращению в ряды великих держав

Придя на пост премьер-министра в 2012 г., С. Абэ взял курс, направленный на расширение оборонных и внешнеполитических возможностей Японии на фоне усложнения ситуации в области безопасности в АТР.

Одним из наиболее серьезных стратегических вызовов для Японии правительство считает рост военно-политической мощи Китая и его напористое поведение в регионе. Развитие возможностей КНР в военно-морской сфере с японской точки зрения изменяет баланс сил и бросает вызов американо-японскому доминированию над морскими пространствами в АТР. Глубокую озабоченность у японского правительства вызвали такие действия КНР, как оспаривание им принадлежности территорий и акваторий в Восточно-Китайском и Южно-Китайском морях, заявление 2013 г. об установлении опознавательной зоны противовоздушной обороны в Восточно-Китайском море и агрессивные действия в отношении кораблей ВМФ США в Южно-Китайском море в 2009 г. и 2013 г. Действия Китая в районе спорных территорий и акваторий в Восточно-Китайском море возле островов Сэнкаку/Дяоюйдао, включая неоднократный заход китайских кораблей в прилегающие к островам акватории, Япония истолковывает как вызов собственной безопасности¹⁰.

При этом японо-американский альянс сохраняет значение фундаментальной основы внешней политики Японии, гарантирующей национальную безопасность. Приход к власти в США в конце 2016 г. администрации президента Дональда Трампа, который во время предвыборной кампании не раз делал критические замечания в адрес Японии, вызвал у японской политической элиты и общественности опасения по поводу будущего двусторонних отношений. Высказывалось мнение, что отсутствие у Трампа опыта ведения внешней политики и недостаток понимания важности союзов в Тихоокеанской Азии вкупе с идеологической установкой «Америка – превыше всего» может повлечь за собой снижение вовлеченности США в региональные дела. Это, как следствие, приведет к потере Японией своих позиций в АТР и негативным образом скажется на состоянии ее безопасности.

⁸ *Iokibe M.* Fifty Years of Japanese Diplomacy // *Kokusai Mondai*. 2011. No. 500. P. 4-36.

⁹ Treaty of Peace and Friendship between Japan and PRC. URL: <http://www.taiwandocuments.org/beijing.htm> (дата обращения: 10.12.2018).

¹⁰ Белая книга по обороне Японии. 2017 г. Министерство обороны Японии. [Электронный ресурс] URL: http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2017/DOJ2017_Digest_RU.pdf (дата обращения 01.08.2018).

Можно выделить три ключевых направления оборонной и внешней политики Японии при С. Абэ. Во-первых, это увеличение военных расходов. С 2013 финансового года сокращение оборонного бюджета, наблюдавшееся в течение 11 лет, было остановлено. Рост затрат по большей части обеспечивали мероприятия по укреплению обороны отдаленных островов Японского архипелага. В их числе увеличение числа служащих и создание дополнительных подразделений, наращивание количества учений, принятие на вооружение для этих целей дополнительных единиц боевой техники – беспилотных самолетов, патрульных вертолетов, подводных лодок и пр.

Вторым направлением стало усиление оборонных институтов. В декабре 2013 г. создан новый Совет национальной безопасности (СНБ) – консультативный и координационный орган при кабинете министров, призванный усилить его роль в принятии решений, повысить их качество и оперативность. Одним из первых распоряжений СНБ стал пересмотр порядка экспорта вооружений. Согласно новым смягченным принципам, экспорт вооружений из Японии возможен, если он соответствует задачам национальной безопасности, укреплению мира и развитию международного сотрудничества¹¹.

Наконец, третьим направлением политики в области безопасности стал пересмотр права Японии участвовать в коллективной самообороне, де-факто находящегося под конституционным запретом. 1 июля 2014 г. кабинет министров принял резолюцию «О разработке целостного оборонного законодательства для обеспечения безопасности Японии и ее народа», которая внесла изменения в интерпретацию послевоенной конституции. Согласно документу, разрешалось использование права на коллективную самооборону для ответа на фундаментальные угрозы существованию и благополучию населения страны. При этом должны выполняться три условия: 1) совершено нападение на Японию или ее близкого союзника; 2) отсутствует другая возможность отразить нападение и защитить государство и население; 3) использование военной силы минимально¹².

Для имплементации данной резолюции парламент Японии принял изменения к существующим оборонным законам. Осенью 2015 г. был одобрен Закон о содействии международному миру, согласно которому силы самообороны Японии на постоянной основе получили право участвовать в миротворческих операциях, а также оказывать логистическую поддержку миротворцам из других стран. Тем не менее, сохранились ограничения на непосредственное вовлечение японских сил в вооруженные столкновения, а также поддерживается принцип невоенного характера деятельности.

Внешнеполитические приоритеты С. Абэ включали укрепление отношений с США, поддержку союзников США в регионе, балансирование или сдерживание действий Китая. На фоне охлаждения японо-китайских отношений в 2010-2012 гг. Абэ усилил АСЕАН-овское направление своей дипломатии. В январе 2013 г. Абэ посетил Индонезию, Таиланд и Вьетнам, в мае – Мьянму, в июле – Малайзию, Сингапур и Филиппины, в октябре – Бруней, Камбоджу и Лаос. Такое внимание объяснялось увеличением японских инвестиций в страны АСЕАН в начале второго десятилетия XXI в. и ростом значения этих стран как рынка сбыта для японской продукции. Другой причиной стало стремление Японии нарастить собственное экономическое и политическое влияние в регионе, в противовес растущей активности Китая. Так, реакцией на активизацию ВМС Китая в Восточно-Китайском и Южно-Китайском море

¹¹ Бозэй хакусе, 2014. (Белая книга по обороне Японии, 2014). URL: http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2014/pc/2014/w2014_00.html. (дата обращения: 14.10.2014).

¹² Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect it's People. July 1, 2014. URL: http://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page23e_000273.html (дата обращения: 21.10.2015).

стало предложение Японии объединить усилия азиатских морских держав для обеспечения безопасности и процветания в регионе.

В программной речи 2013 г., адресованной руководству и населению АСЕАН, премьер-министр Абэ провозгласил пять принципов своей политики в Юго-Восточной Азии:

- 1) Вместе со странами-членами АСЕАН защищать и продвигать демократические ценности, такие как свобода слова, самовыражения и мысли;
- 2) Гарантировать, что моря в АТР будут управляться законами и правилами, а не военной силой, поддерживать увеличение присутствия США в АТР;
- 3) Расширять торговлю, обмен людьми, идеями, товарами и услугами между странами региона через различные интеграционные проекты и объединения;
- 4) Защищать и помогать развитию азиатских культурных ценностей и традиций;
- 5) Усиливать связь и взаимопонимание путем культурного обмена между молодыми поколениями¹³.

Другим элементом японской внешнеполитической стратегии стало развитие сотрудничества в четырехстороннем формате между Японией, США, Индией и Австралией. Именно японский премьер-министр С. Абэ еще во время своего первого срока на этом посту в 2006-2007 гг. был инициатором сближения «четверки». В 2012 г. Абэ выступил с концепцией «ромба безопасности», согласно которой, указанные страны призваны играть ведущую роль в обеспечении безопасности в регионе, и создавать противовес растущему влиянию Китая¹⁴. В 2017 г. возобновились встречи представителей МИД «четверки», на которых в центр дискуссии были поставлены такие вопросы, как поддержание основанного на правилах порядка в Азии, свобода судоходства и пролетов, наращивание взаимосвязанности, обеспечение региональной безопасности. Особый интерес представляют попытки «четверки» дополнить сотрудничество в оборонной сфере совместными проектами в области экономического и инфраструктурного развития, призванными стать альтернативой китайской инициативе «Один пояс, один путь». Япония планирует подключиться к созданию инфраструктурных проектов, на финансирование которых будут направлены средства по линии японской ОПР.

Анализ послевоенных внешнеполитических доктрин Японии в АТР показал, что японское правительство последовательно трансформирует внешнеполитическую стратегию, отказываясь от пассивного поведения страны на международной арене. Модификация внешней политики направлена в первую очередь на адаптацию существующих механизмов принятия и реализации решений к быстро изменяющимся международным условиям. Основными направлениями реформ в области оборонной и внешней политики, проводимыми правительством Японии стали расширение военных возможностей сил самообороны Японии, снятие некоторых ограничений на их участие в зарубежной деятельности, отмена запрета на экспорт вооружений из Японии, повышение статуса оборонного ведомства в системе принятия решений и др. При сохранении ориентации на США в качестве краеугольного камня и гаранта безопасности Японии, происходит постепенное расширение ее военно-политических возможностей и принятие на себя больших международных обязательств.

¹³ Bounty of the Open Seas: Five New Principles for Japanese Diplomacy. URL: https://japan.kantei.go.jp/96_abe/statement/201301/18speech_e.html (дата обращения: 13.10.2019).

¹⁴ Abe S. Asia's Democratic and Security Diamond // Project Syndicate. 27.12.2012. URL: <http://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe>. (дата обращения: 01.08.2018).

Использование этнических конфликтов в рамках стратегии расширения НАТО на Западных Балканах

Западные Балканы – один из самых нестабильных регионов Европы в современной истории. Этнические конфликты вспыхивают здесь даже спустя два десятилетия с момента завершения последнего вооруженного конфликта. Данный регион играет важную роль в международных отношениях, поскольку является связующим звеном между Ближним Востоком, Восточной и Центральной Европой, что подразумевает высокую активность военных и политических блоков, которые соревнуются за влияние на Балканах. Задачи статьи – провести теоретический анализ этнических конфликтов на Балканах, представить по возможности объективную картину действий НАТО на Западных Балканах, исследовать использование этнических конфликтов как части стратегии расширения НАТО в регионе. Объектом анализа стали ситуации в Черногории и Северной Македонии. Основная гипотеза статьи заключается в том, что НАТО использует существующие этнические конфликты на Балканах, а именно постоянную угрозу албанского сепаратизма, которую НАТО поддерживала в последние несколько десятилетий, для достижения своих целей в регионе. Исследование основано на теоретических постулатах Роджера Д. Петерсена, который попытался объяснить динамику этнических конфликтов с помощью теории рационального выбора.

Ключевые слова: этнические конфликты, экспансия НАТО, Черногория, Северная Македония

НАТО фактически является военным блоком коллективного Запада, и с этой точки зрения важно рассмотреть экспансию данного военного союза на пространство незападного мира, а точнее юго-восточной Европы. Тема быстрого расширения Североатлантического альянса на пространство бывшей Югославии весьма актуальна, и этот процесс еще не закончен. Главной научной проблемой данного исследования является стабильность Балкан, рассмотренная через призму этнических конфликтов. Их, в свою очередь, необходимо анализировать в контексте агрессивной экспансии НАТО, усилившейся с 2014 г. и начала столкновения США с Россией. Главная гипотеза исследования заключается в том, что методы, используемые НАТО, только разжигают существующие этнические конфликты на Балканах и, в соответствии с этим, дестабилизируют данный регион.

В этой работе будут использованы теории рационального выбора и теории конфликтов с целью объяснить, как и почему методы экспансии НАТО способствуют разжиганию этнических конфликтов на Балканах. Влиятельный американский ученый Роджер Д. Петерсен (*Roger D. Petersen*) в 2002 г. опубликовал сочинение под названием «Понимание этнического насилия» (*Understanding Ethnic Violence*). Петерсен соединил бихевиоральные теории о психологии масс с теорией рационального выбора через понятие «групповых эмоций», которые, по его мнению, катализируют насилие в рамках этнических конфликтов. Он выделяет 4 типа эмоций: презрение, ненависть, страх и гнев. Петерсен, в отличие от примордиалистов,

* Джокич Александар – аспирант, ассистент Кафедры сравнительной политологии Факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов (aleksandardjokic262@gmail.com). Статья поступила в редакцию 16.06.2019.

не списывает все причины этнических конфликтов на «древнюю ненависть» или на семейные и родовые или территориальные связи, как более ранние бихевиоралисты К. Гирц (*Clifford Geertz*) или Э. Шилз (*Edward Shils*). Его теория также оспаривает объяснение гражданской войны в Югославии как планомерного разжигания ненависти со стороны местных националистических элит. Эту последнюю точку зрения отстаивает, например, Душко Секулич в своей статье «Этническая нетерпимость и этнический конфликт в распаде Югославии» (*Ethnic intolerance and ethnic conflict in the dissolution of Yugoslavia*). Петерсен тщательно объяснил динамику отношения этнического большинства и национальных меньшинств на Балканах, в которой преобладают групповые эмоции страха (у меньшинства) и презрения (у большинства). Аргумент «неизменяемости границ», который НАТО использует в экспансии на Балканах, а в особенности в государствах, где существует реальная угроза албанского сепаратизма (Черногория, Македония), только углубляет чувство презрения у этнического большинства. Это, в свою очередь серьезно затрудняет межэтническую кооперацию и подрывает стабильность целого региона. Предполагаемым результатом данного исследования является объяснение негативного влияния экспансии НАТО на этнические конфликты на Балканах. Нужно подчеркнуть, что данное исследование может быть использовано как конструктивная критика расширения любого военного блока на Балканах. Возможные способы влияния не должны быть этническим шантажом, который впоследствии может вылиться в открытый военный конфликт.

Структура этнического конфликта в Черногории и Северной Македонии

Черногория и Македония, как и все остальные балканские страны, являются многонациональными государствами. Союзная Федеративная Республика Югославия (СФРЮ) распалась насильственным путем, а впоследствии союзное государство Сербии и Черногории было подвергнуто военной интервенции альянса НАТО. Это привело к признанию независимости самопровозглашенной Республики Косово и, наконец, к выходу Черногории из союзного государства с Сербией. Республика Македония также подверглась агрессии албанских сепаратистов в период после завершения бомбардировки Югославии и отступления югославской армии из области Косово.

Если смотреть строго институционально, альянс НАТО являлся и продолжает быть одним из главных факторов внешнего влияния на политические процессы на Балканах. Кроме НАТО серьезным весом в сфере политики и экономики обладает Евросоюз, а также отдельные развитые державы, как например, Германия, США, Великобритания и Россия. Наконец, такой региональный актор как Турция имеет свои интересы на Балканах, особенно в тех странах, где проживает большое число граждан мусульманского вероисповедания. Таким государством, в том числе, является Северная Македония. Экспансия НАТО выбрана как предмет данного исследования именно потому, что фактор военной безопасности напрямую влияет на стабильность или, наоборот, на углубление этнических конфликтов. Кроме того, Североатлантический альянс предпринимал военные интервенции, которые сыграли важную роль в дестабилизации этнических конфликтов на Балканах.

В Черногории и Северной Македонии развивается процесс построения нации. Это значит, что в данных государствах даже титульные нации – черногорская и македонская – не имеют единого взгляда на свою коллективную историю и свое место среди других балканских наций. В Черногории в разделении сербов и черногорцев эта проблема выражена ярче, чем в Македонии. При этом македонскую идентичность часто оспаривают представители Греции

(в историческом смысле) и Болгарии (в культурном и даже этническом аспекте). В данном анализе более интересен этнический конфликт сербов и черногорцев с албанским меньшинством в Черногории, и этнический конфликт между македонцами и албанцами в Северной Македонии.

В Северной Македонии, согласно данным переписи населения 2002 г., граждан, которые идентифицировали себя как македонцев было 1 297 981 чел. или 64,18% от совокупного числа граждан Македонии, а жителей албанской национальности – 509 083 чел. или 25,17%.¹ Перепись населения, проведение которой было намечено на 2011 г. была сорвана со стороны представителей албанских партий в Македонии под предлогом дискриминации граждан албанской национальности. В свою очередь представители македонских партий обвиняли их в намерении искусственно увеличить число албанцев в переписи.

Главный конфликт в современной Черногории – это противостояние сербов и черногорцев. Однако он проходит в партийно-политической, а не в этнической плоскости. В последней переписи 2011 г.² черногорцев было 278 865 чел. или 44,98% от совокупного числа граждан Черногории, а сербов – 178 110 чел. или 28,73% населения. О том, что мы не имеем дело не с этническим конфликтом, а скорее с политическим противостоянием, свидетельствует тот факт, что 42,88% граждан Черногории считает сербский язык своим родным. Данная цифра почти равна числу людей, которые декларируют себя как черногорцев. Демографическая история Черногории также указывает на политическую, а не этническую природу конфликта между сербами и черногорцами. В трех переписях до Второй мировой войны – 1909 г., проведенной в Княжестве Черногории, а также 1921 и 1931 гг., проведенных в Королевстве Югославия, – все граждане православного вероисповедания в Черногории определяли себя как сербов. Во всех переписях, проведенных в период коммунистической Югославии, где политический курс на «сербскую гегемонию» был частью официальной политики государства, число сербов в Черногории, выраженное в процентах, не превышало 2%. Но именно потому, что титульная нация в Черногории, которая фактически состоит и из сербов, и из черногорцев, так сильно политически разделена, а текущая власть в Черногории опирается только на черногорскую часть нации, меньшинства, хорошо организованные и имеющие представителей во властных структурах, играют важную политическую роль. Таким меньшинством в Черногории является албанское население, хотя оно составляет только 4,91% от общего числа жителей Черногории. Примером этому может служить референдум об отделении Черногории в 2006 г., в котором этнические меньшинства сыграли ключевую роль.

Теоретическое обоснование этнических конфликтов на Балканах

В данной работе главной теоретической базой является теория рационального выбора. Разные этнические группы понимаются как независимые акторы, которые преследуют свои групповые интересы. В качестве групп выступают нации, которые считаются относительно стабильными коллективами. Нация, согласно британскому ученому Эдварду Шилзу – это коллективный социальный корпус, тогда как национальность представляет самосознание данной нации³.

¹ Државен завод за статистика, Република Северна Македонија. URL: <http://www.stat.gov.mk/OblastOpsto.aspx?id=31> (дата обращения: 15.06.2019).

² Управа за статистику, Република Црна Гора. <https://www.monstat.org/cg/page.php?id=387&pageid=322> (дата обращения: 15.06.2019).

³ *Adair-Totef, C., Turner S. The calling of social thought: Rediscovering the work of Edward Shils. Manchester: Manchester University Press. 2019. P. 160-163.*

Однако Шилз базирует свою теорию о нации и национальности на западной политической традиции национального государства (*nation-state*). Он напрямую связывает ее, в первую очередь, с территориальностью, а не с кровными узами или этническими связями. На Балканах такая дефиниция неприменима, потому что в процессе этногенеза балканских народов этнические связи сыграли первостепенную роль.

Другой, еще более важный фактор формирования наций на Балканах – религия. Черногория и Македония особенно интересны для исследования, потому что их титульные нации еще до конца не сформировались. Обе эти нации в религиозном смысле принадлежат к сербской православной традиции (в Македонии частично и к болгарской), а их этнические связи переплетены с сербским или болгарским (в случае Македонии) этносом. Исторические границы этих государств также не могут послужить фактором становления нации, потому что славянское македонское государство в современной истории не существовало. Границы македонской республики появились только после Второй мировой войны в составе Югославии. Черногория существовала как независимое государство только когда ее преобладающей идентичностью была сербская, а ее границы также менялись. Например, до Первой мировой войны большая часть области Косово входила в Черногорию.

Для объяснения поведения наций как коллективных акторов группа авторов, возглавляемая австралийским профессором Душко Секуличем, провела анкетный опрос среди населения Хорватии до распада Югославии, во время гражданской войны и после ее окончания (1984, 1989, 1996, 2003 гг.)⁴. Был сделан вывод, что националистические элиты в югославских республиках намеренно толковали события таким образом, чтобы повысить степень нетерпимости у своего этноса и начать военный конфликт. Из этой гипотезы тяжело понять, каким образом националисты, с их насильственной риторикой, в принципе пришли к власти, если разные нации не были готовы воевать. В этом контексте гипотеза Петерсена о том, что нация – это свободный рациональный актор, возглавляемый его политическими представителями⁵, звучит более убедительно и демократично. У нации есть свои коллективные интересы, которые она преследует. У нации есть ее коллективные эмоции, которыми она руководствуется в отношениях с другими акторами – нациями. Ее политическая элита – это представитель, который опирается на уже сформированные позиции внутри данной нации.

В рамках этнического конфликта акторы – это всегда большинство и меньшинство. В Македонии это македонцы и албанцы, в Черногории это черногорцы/сербы и албанцы. Для анализа выбраны именно этнические конфликты с албанцами, потому что НАТО и другие наднациональные институты, как и великие державы, поддерживали албанский сепаратизм в Сербии, что вызвало волнения и среди албанского населения в Македонии и Черногории. Согласно Петерсену, меньшинство обычно испытывает коллективную эмоцию страха. Эта гипотеза существует еще со времен классического либерализма Джона Локка, когда государство, или большинство, считалось потенциальным агрессором. У большинства, наоборот, доминантной коллективной эмоцией в рамках этнического конфликта должно быть презрение, а в более радикальных случаях – ненависть. Сам Петерсен приводил примеры только из гражданских войн, но по их примеру можно построить картину, в которой большинство (македонцы и черногорцы/сербы)

⁴ Sekulić D. Ethnic Intolerance and Ethnic Conflict in the Dissolution of Yugoslavia // *Ethnic and Racial Studies*. 2006. vol. 29. P. 803-805.

⁵ Petersen R. *Understanding Ethnic Violence: Fear, Hatred, and Resentment in Twentieth-Century Eastern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. 2002. P. 25.

презирают или даже ненавидят албанцев из-за их сепаратистских тенденций. При этом меньшинство (албанцы) чувствует страх перед возможными репрессиями. Можно заметить, что эта «игра» базируется на шагах альянса НАТО, который изначально поддержал албанский сепаратизм в Косово. Потом тот же самый внешний актор появляется в этой игре с констатацией, что и Македония, и Черногория должны вступить в его ряды по двум причинам. Во-первых, предотвратить развитие гипотетической гражданской войны. Во-вторых, защитить границы этих государств от сепаратизма. Если рассматривать данную ситуацию через теорию игр, можно прийти к выводу, что западные акторы, в том числе НАТО, используют албанцев, чтобы обеспечить контроль над балканским полуостровом.

Стратегия экспансии НАТО на Балканах

Североатлантический альянс стал влиятельным военно-политическим актором на пространстве бывшей Югославии за время гражданской войны в Боснии. Тогда, в 1995 г., НАТО провел военно-воздушную операцию против армии Республики Сербской под названием «Обдуманная сила» (*Deliberate Force*). Этим актом НАТО фактически встал на одну из сторон в гражданской войне в стране, которая никак не была связана с данным военным союзом, и которая не угрожала безопасности государств-членов НАТО. Данный альянс по прошествии времени вмешался в другой внутренний конфликт в регионе, на этот раз в Союзной Республике Югославии. НАТО снова встал на сторону одного из акторов в гражданской войне. Эта военно-воздушная операция против Югославии в 1999 г. носила название «Союзная сила» (*Allied Force*). Третья по счету интервенция НАТО на Балканах являлась прямым следствием его предыдущей акции. Албанские сепаратисты из Югославии, ободренные поддержкой альянса, попытались перенести войну в соседнюю Македонию. В этот раз НАТО встал на сторону государства, а не повстанцев и поддержал македонскую армию в борьбе против албанских сепаратистов в операции «Богатый урожай» (*Essential Harvest*) в 2001 г. Впоследствии был подписан Охридский договор, который фактически внес глубокие изменения в функционирование македонского государства и заложил фундамент неофициальной федерализации, которая только сегодня приближается к завершающей фазе. Похожая ситуация наблюдается в Боснии, где западные интервенты таким же способом навязали официальному Сараево его политическую систему.

НАТО на Балканах, как и в целом на пространстве бывшего коммунистического блока, выступает в неофициальном тандеме с Евросоюзом. Их экспансия не может быть рассмотрена вне контекста обеспечения долгосрочного военного, политического и экономического контроля над Восточной Европой, которая до этого была под контролем СССР через механизм Варшавского договора. Все государства бывшего коммунистического блока, прежде чем вступить в ЕС, вступили в НАТО. Единственное государство, которое официально не стремится в НАТО, а хочет вступить в ЕС – Сербия. Она сильно пострадала от экспансионистской политики НАТО, однако уже подписала с блоком несколько договоров, включая программы «Партнерство во имя мира», «Индивидуальный план сотрудничества с НАТО» (*Individual Partnership Action Plan – IPAP*) и «Соглашение о статусе сил» (*Status of Forces Agreement – SOFA*). В Македонии и Черногории альянс не был одинаково популярен. В Черногории поддержка НАТО со стороны граждан никогда не превышала отметку 45%. Необходимо принять во внимание, что это данные опросов организации «Центр в защиту демократии и прав человека» (*Centre for Democracy and Human Rights – CEDEM*), которую спонсируют посольство США в Черногории, Евросоюз и Фонд «Открытое общество» (*Open Society*

Foundation) Джорджа Сороса, а также ряд немецких фондов, связанных с их политическими партиями⁶. В Македонии, исходя из данных американского фонда «Международный республиканский институт» (*International Republican Institute*), признанного в РФ нежелательной организацией, поддержка членства страны в НАТО начиналась с 92% в 2008 г. и все время спускалась до отметки 73% в 2016 г. Однако на недавнем референдуме о переименовании Македонии, содержавшим вопрос: «Поддерживаете ли Вы членство в ЕС и НАТО, принимая соглашение между Республикой Македонией и Греческой Республикой?», победило оппозиционное движение, которое выступало за бойкот референдума. Его явка достигла только 36,91% при огромной поддержке албанского меньшинства. Фактически этнические македонцы перед выбором между евроатлантическими интеграциями и своей еще строящейся национальной идентичностью выбрали вторую. Но тот факт, что большинство черногорцев противилось вступлению своей страны в НАТО, а большинство македонцев не были готовы вступить в данный альянс под условием отказа от своей национальной идентичности, не остановил экспансию НАТО.

Влияние расширения НАТО на этнические конфликты в Черногории и Северной Македонии

Североатлантический альянс в 2017 г. принял в свои ряды Черногорию, невзирая на протестное движение, которое тогда сформировалось, и отсутствие поддержки большинства граждан данной республики. Тогда в риторике западных официальных лиц, в первую очередь из США, а также некоторых влиятельных представителей правительства в Подгорице в пользу вступления в НАТО использовался аргумент о «безопасности и неизменяемости границ». В Республике Македонии (сейчас уже Северной Македонии) использовался тот же аргумент и премьер-министром Зораном Заевым, и министром обороны Радмилой Шекеринской. Северная Македония в спешном порядке уже подписала протокол о присоединении к НАТО 6 февраля 2019 г.

Известно, что и в Черногории, и в Северной Македонии проживает албанское меньшинство, и что его представители в органах власти претендуют на расширение политических прав. Черногория находится в проблемной ситуации с самопровозглашенной Республикой Косово. Последняя отказывается провести демаркацию границы с Черногорией, и использует в этом споре албанское меньшинство в муниципалитете Тузи недалеко от Подгорицы. Там местные активисты несколько раз вывешивали албанские флаги на зданиях органов государственной власти и разворачивали карты «Великой Албании», в связи с чем черногорской полиции приходилось предпринимать ответные меры.

В Северной Македонии, где албанцы составляют 25% от общего числа жителей, прошедшей через вооруженный конфликт с албанскими сепаратистами в 2001 г., ситуация еще более напряженная. Из всего вышесказанного складывается впечатление, что угроза «Великой Албании» и есть та самая опасность для целостности Черногории и Северной Македонии. Тем не менее, коллективный Запад, возглавляемый США, поддерживая албанский сепаратизм в Республике Сербии, создает угрозу для границ ее соседей – Черногории и Македонии. Складывается ситуация, в которой альянс должен защищать Черногорию и Македонию от угрозы, которую Соединенные Штаты сами создали.

Аргумент о снижении влияния этнических конфликтов на Западных Балканах является одним из главных в агитации за вхождение этих балканских государств

⁶ Centre for Democracy and Human Rights – Montenegro. URL: <https://www.cedem.me/en/> (дата обращения: 15.06.2019).

в НАТО. Также используются еще два аргумента. Первый относится к политической сфере: вступление в НАТО ускорит процесс евроинтеграции. Это еще раз доказывает, что Евросоюз и НАТО взаимодополняют друг друга в расширении влияния Запада. Второй аргумент принадлежит к экономической сфере: вхождение в НАТО поспособствует скачку в экономическом развитии. Однако аргумент, связанный с этническими конфликтами и защитой границ, видится самым сильным, потому что содержит скрытую угрозу войны. Де-факто США используют угрозу албанского сепаратизма на Балканах, которую сами поддерживают. Она по-прежнему необходима, потому что большинство граждан Черногории и Македонии противятся вступлению в НАТО. Доказательство тому – многочисленные исследования общественного мнения, а также и успешный бойкот референдума об изменении названия Македонии, который открыто представлялся как условие подключения Македонии к Североатлантическому альянсу.

Поспешная интеграция Балкан в НАТО – один из показателей противостояния России и Запада на международной сцене. Можно прийти к выводу, что с усилением позиций России в регионе Ближнего Востока увеличивается давление США на те балканские государства, которые не являются членами НАТО. В этом процессе США открыто пользуются угрозами новых военных конфликтов на Балканах с использованием албанского фактора. Сегодня мы сталкиваемся с похожей ситуацией, предшествовавшей бомбардировке Югославии в 1999 г. Тогда, как и сегодня, США использовали угрозу разжигания этнических конфликтов в Косово при отказе Белграда выполнить все политические и экономические требования Запада. После этого Югославия была подвергнута военной агрессии и пережила смену режима 5 октября 2000 г. Для руководства Македонии подобный сценарий был неприемлем. Правительство Николы Груевского после протестных митингов было вынуждено подать в отставку. Власть вскоре перешла к оппозиционному блоку во главе с Зораном Заевым, который был готов выполнить все требования Запада. Они фактически заключались в отречении от македонской идентичности и федерализации Македонии, и вступлении этого государства в НАТО в рамках противостояния альянса с Российской Федерацией.

Процесс интеграции Балкан в НАТО подходит к концу, а перспективы евроинтеграции данного региона будут зависеть от структуры самого Евросоюза в ближайшем будущем. Интеграция Балкан в НАТО не решит все накопленные этнические конфликты в отдельных странах, а только заморозит их. Это напоминает подход предыдущего коммунистического режима, который также не решил проблему этнических конфликтов, разгоревшихся вновь в форме гражданской войны. С другой стороны, как можно видеть на примерах Турции, Греции и Кипра, разногласия и враждебность могут существовать и между государствами-членами НАТО. Тот факт, что Черногория вступила в Североатлантический альянс, а Северная Македония в близком будущем пойдет ее путем, не значит, что албанские претензии исчезнут. В балканском регионе наступает новый период заморозки проблем, на этот раз не под контролем Союза коммунистов Югославии, а при тотальном доминировании Запада и его организаций. Нынешняя международная обстановка весьма нестабильная и тяжело прогнозировать, как долго продлится этот период. Но когда он закончится, все старые этнические конфликты снова вспыхнут.

Бадаева А.С.*

Новые вызовы ультраправой идеологии в Западной Европе

Статья посвящена феномену современного правого радикализма в Западной Европе с фокусом на страновой анализ ультраправых, популистских и евроскептических партий – Германии, Франции, Италии, Австрии, Нидерландов, Дании, Швеции и Финляндии. Политизация вопроса иммиграции на фоне захлестнувшей ЕС волны инокультурных беженцев с Востока в 2015 г. превратила партии крайне правого толка в весьма опасных политических игроков. Череда национальных выборов в 2017–2019 гг., а также выборы в Европарламент 2019 г. выявили следующие тенденции: усиление фрагментарности партийно-политической системы стран ЕС вследствие роста популярности средних партий, в особенности праворадикальных, и падения результативности традиционно доминировавших партий. Последние ради сохранения собственной власти вовлекаются в общий европейский политический тренд: используют нарратив правого популизма, идут на немыслимые еще несколько лет назад политические альянсы и тем самым постепенно стирают идеологические границы между партиями.

Ключевые слова: *Западная Европа, ультраправые партии, популизм, правый радикализм, евроскептицизм, европейский миграционный кризис, Шведские демократы, Альтернатива для Германии, Национальное объединение (Франция), Датская народная партия, выборы в Европарламент (2019)*

На протяжении многих десятилетий после Второй мировой войны праворадикальные партии и движения считались изгоями в Западной Европе. Их националистическая риторика настораживала среднего избирателя. Впрочем, в некоторых странах продолжали существовать разного рода реваншистские организации, имевшие малозначительный успех. Но в начале XXI в. ситуация существенным образом изменилась. Крайне правые партии вновь начали активно участвовать в политической жизни Западной Европы, вплоть до их вхождения в правительственные коалиции.

Безусловно, современные ультраправые партии сильно отличаются от своих довоенных предшественниц. Многие из них позиционируют себя респектабельной оппозиционной национал-консервативной силой, готовой по ряду вопросов пойти на уступки правящему истеблишменту. В свою очередь, системные СМИ не упускают возможности обвинить праворадикалов в расизме, шовинизме, экстремизме, сепаратизме и прочих несоответствиях современным демократическим стандартам. Что же стоит за поведением западноевропейского мейнстрима, стремительно теряющего народную поддержку, но крайне неохотно идущего на контакт с ультраправыми? Не исключено, что в некоторых случаях речь идет о выплавлении из крайне правых новой гибкой оппозиционной политической силы, с которой в недалеком будущем так или иначе придется сотрудничать

* Бадаева Анна Сергеевна – к.полит.н., научный сотрудник Сектора теории политики ИМЭМО РАН (annabadaeva@mail.ru). Статья поступила в редакцию 15.06.2019.

правлящим партиям. Тем более что в ряде стран, например, в Италии, Австрии, Швейцарии, Финляндии, так уже и происходит.

Масла в огонь подлили разразившийся в 2015 г. в Европейском Союзе иммиграционный кризис, прокатившаяся вслед за ним волна жестоких террористических актов, а также начавшийся процесс выхода Великобритании из ЕС, основанный на результатах всенародного референдума 2016 г. Череду парламентских и президентских выборов в 2017–2019 гг. продемонстрировала беспрецедентный рост ультраправых настроений в Западной Европе. Красноречивы и выборы в Европарламент 2019 г., на которых во Франции победу одержала праворадикальная партия «Национальное объединение» М. Ле Пен, набравшая 23,3% голосов избирателей. Крайне правые оказались первыми и в Италии, где входящая в правящую коалицию партия «Лига» М. Сальвини получила 34,3%. Победительницей в Великобритании стала популистская евроскептическая Партия Брекзита Н. Фараджа. За нее отдали голоса 30,7% избирателей¹.

Ренессанс ультраправых партий и их трансформации

Возрождение правого радикализма в Западной Европе началось уже через несколько лет после окончания Второй мировой войны. Согласно теории немецкого политолога К. фон Бейме, современные европейские крайне правые партии пережили в своем развитии «три волны»: неонацизм в послевоенное время, борьба за интересы малого бизнеса в 1970-е годы, и, наконец, антимиграционная ксенофобия, набирающая обороты с середины 1980-х годов по настоящий момент².

Послевоенный ренессанс ультраправых во многом связан с объективным ходом послевоенной истории, с перестройкой партийной системы европейских стран, прямо или косвенно сопричастных с политикой национал-социалистов. В той же Австрии после 1945 г. свыше 2 млн австрийцев оказались полностью отлучены от политической жизни своей страны вследствие процесса денацификации. В 1949 г. эти люди – бывшие члены Национал-социалистической немецкой рабочей партии (НСДАП) – учредили австрийский «Союз Независимых» (*Verband der Unabhängigen, VdU*). В 1956 г. он был поглощен Австрийской партией свободы (АПС), которая на парламентских выборах того же года заполучила 6,5% голосов избирателей. Но это был максимум. В ФРГ в 1950 г. была учреждена реваншистская Немецкая имперская партия (*Deutsche Reichspartei, DRP*), трижды участвовавшая в выборах в Бундестаг с максимальным результатом 1,1% в 1953 г. В Швеции в 1956 г. была основана национал-социалистическая Северная имперская партия (*Nordiska Rikspartiet, NRP*), кандидаты от которой хотя и участвовали в парламентских выборах, но получили менее 1% голосов. В целом «первая волна» правого радикализма, неонацизм, практически не имела успеха.

Праворадикальные партии «второй волны» высказывали популярные среди населения соображения о необходимости уменьшения налогообложения в пользу малого бизнеса и поэтому имели успех на выборах. К таким крайне правым силам можно отнести Партию прогресса в Дании и Норвегии, основанные в начале 1970-х годов, а также шведскую партию Новая демократия (*Ny Demokrati, NyD*), возникшую спустя два десятилетия. Между тем эти скандинавские партии сильно отличались, например, от французской праворадикальной партии второй волны, основанной П. Пужадом в 1950-х годах. Эта партия резко осуждала аристократическое общество Франции, угнетающее свободную деятельность мелких предпринимателей.

¹ 2019 European election results // European parliament. 02.07.2019. URL: <https://election-results.eu/european-results/2019-2024/> (дата обращения: 11.06.2019).

² *Beyme Klaus von. Right-Wing Extremism in Post-War Europe // West European Politics. 1988. V. 11. N 2. P. 1-18.*

Скандинавские популистские партии 1970-х годов были партиями уже «зрелого» общества благосостояния. Своими требованиями они предвосхитили деятельность неолибералов, появившихся на мировой политической арене лишь с приходом к власти М. Тэтчер в 1979 г. и Р. Рейгана в 1980 г. Особый успех имела датская Партия прогресса, основанная в 1972 г. и уже в следующем году получившая 15,6% голосов на парламентских выборах. Эта партия выступала не только за снижение налогов и расходов, за ограничение вмешательства государства, но и одновременно перехватила часть лозунгов левых сил, требуя увеличения финансирования здравоохранения и пенсионной системы, что также обусловило настоящий взрывной рост их популярности в опросах общественного мнения³.

В 1980-х гг. по всей Западной Европе в связи с ростом числа иммигрантов начал постепенно политизироваться иммиграционный вопрос, ответом на который стало появление ультраправых партий «третьей волны». Успеха начали добиваться именно те крайне правые партии, руководители которых вовремя сумели почувствовать настроение масс и переключились на новые социальные проблемы, спровоцированные ростом иммиграции (массовым наплывом иностранной рабочей силы, не пожелавшей в дальнейшем возвращаться на родину, а, напротив, воссоединявшейся со всеми своими родственниками на новом месте). В качестве ярких примеров можно привести Датскую народную партию (образованную из вышеупомянутой датской Партии прогресса), АПС, Национальный фронт и др. Во Франции антииммиграционная риторика принесла Национальному фронту такую серьезную популярность на выборах в Национальное собрание в 1986 г. (2,7 млн чел., 9,65% голосов и 35 депутатских мандатов), что правящему классу пришлось пойти на восстановление мажоритарной системы выборов в парламент страны. Система действует до сих пор и, по ее правилам, на парламентских выборах в 2017 г. Национальный фронт получил всего 8 из 577 мест в государственном законодательном органе, хотя поддержка избирателей в первом туре составила уже 2,9 млн чел. и 13,2% голосов⁴.

Теоретический аспект идеологии современных ультраправых в Европе

Профессор европейской политики Батского университета (Великобритания) Р. Итвел утверждает, что любое идеологическое движение располагает последовательным набором нормативных представлений, эмпирических убеждений и суждений по проблемам природы человека, развития истории, социальных и политических перспектив⁵. Традиционно идеологической основой всех ультраправых партий был и является национализм, отстаивающий интересы конкретной национальной общности, проживающей на данной ей территории. Проявляя крайние формы национализма, праворадикальные партии могут оправдывать и ксенофобию, и антисемитизм, и создание сильного полицейского государства. Не случайно в научный оборот введен внушительный набор понятий, с помощью которых исследователи пытаются дать наиболее точное определение современным партиям крайне правого толка: начиная от «популистов», «евроскептиков», «национал-консерваторов» и заканчивая «праворадикалами», «экстремистами» и «неофашистами». Большинство этих терминов имеет право на

³ Bjørklund T., Andersen J. Scandinavia and the Far Right // The Far Right in Europe. An Encyclopedia, Davies P., Jackson P., eds. Oxford, 2008. P. 147-163.

⁴ Résultats des élections législatives 2017 // Ministère de l'Intérieur. URL: [https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult__legislatives-2017/\(path\)/legislatives-2017/FE.html](https://www.interieur.gouv.fr/Elections/Les-resultats/Legislatives/elecresult__legislatives-2017/(path)/legislatives-2017/FE.html) (дата обращения: 11.06.2019).

⁵ Eatwell R., Wright A. Contemporary Political Ideologies. London, Continuum, 1999. 304 p.

существование, но их количество порождает немало споров при попытке дать точное определение той или иной современной ультраправой партии.

Большой интерес, на наш взгляд, представляют исследования К. Мудде – профессора Джорджтаунского университета (США), специалиста по европейским крайне правым партиям. Он также использует теорию «трех волн» К. фон Бейме, но фокусируется именно на последней волне развития современных европейских крайне правых, связанной с популяризацией антииммигрантской риторики. Оставляя за рамками изучение уличных ультраправых экстремистов, как неонацистских группировок, не способных участвовать в демократическом политическом процессе, К. Мудде концентрируется на наиболее успешной и изученной группе партий крайне правого лагеря – на «праворадикальных популистах»⁶. Он подчеркивает три идеологических признака, характерных именно для этих партий: нативизм (объединяющий в себе национализм и ксенофобию), авторитаризм (призывающий к сильной государственной власти и строгим законам) и популизм. Опираясь на исследования политолога Б.Стенли⁷, под популизмом К. Мудде понимает не стиль политического общения, а своеобразную «тонкую идеологию», ставящую правление большинства выше прав человека и конституциональной системы сдержек и противовесов и тем самым стравливающую «бедных людей» и «коррумпируемую элиту». Праворадикальные популисты, согласно К. Мудде, сегодня весьма успешны. Они активно участвуют в выборном процессе, попадают в парламенты и даже в коалиционные правительства ряда западноевропейских стран. Например, Австрийская партия свободы в конце 2017 г. после успешных парламентских выборов и при поддержке 26% избирателей (1,1 млн чел.) получила 6 из 13 министерских кресел. Швейцарская народная партия, норвежская Партия прогресса, «Истинные финны» являются типичными ультраправыми популистскими партиями, имеют широкую поддержку у населения и активно участвуют в правительстве своих стран. Наконец и немецкие ультраправые в лице «Альтернативы для Германии» (АдГ) добились успеха, получив 12,6% голосов (5,8 млн чел.) на парламентских выборах в ФРГ в 2017 г. и став с этого момента главной по численности оппозиционной силой в Бундестаге. Праворадикальные популистские партии открещиваются от каких-либо аналогий с нацизмом или фашизмом, концентрируются на преодолении собственного маргинального статуса и поисках возможностей для успеха в большой политике.

Неоценимую помощь западноевропейским ультраправым оказали интеллектуальные изыскания французского философа А. де Бенуа, главного теоретика политико-философского движения «Новые правые». В конце 1960-х годов он разработал новую «респектабельную» ультраправую концепцию «этноплюрализма» и предложил заменить используемый нацистами термин «биологическое превосходство нации» понятием «культурные различия» между людьми разных народов. Это позволяло критиковать эгалитаризм, либерализм и мультиэтничность как основные причины утраты самобытности и идентичности европейского общества⁸. Большинство идей А. де Бенуа нашли свое отражение в программах французского Национального фронта и многих других праворадикальных организаций. В Скандинавии подобные идеи распространились благодаря трудам П. Энгдаля⁹, поднявшего тему иммиграционных рисков

⁶ Mudde C. *Populist Radical Right Parties in Europe*. Cambridge University Press. 2007. 404 p.

⁷ Stanley B. The thin ideology of populism // *Journal of Political Ideologies*. 2008. Vol. 13. Issue 1. P. 95-110.

⁸ Wolfreys J. The European Extreme Right in Comparative Perspective // *Varieties of Right-wing Extremism in Europe*. New York, Routledge, 2013. P. 19-37.

⁹ Berggren L. Intellectual Fascism. Per Engdahl and the Formation of "New-Swedish Socialism" // *Fascism: Journal of Comparative Fascist Studies*. 2014. Vol. 3. №2. P. 69-92.

и предостерегавшего от создания чуждых культурных меньшинств на территории национального государства. П. Энгдаль стал идейным вдохновителем антииммиграционной организации «Сохраните Швецию шведской», трансформировавшейся в дальнейшем в партию «Шведские демократы»¹⁰.

С одной стороны, тот факт, что П. Энгдаль в 1930-е годы был активистом шведского фашизма и организатором существующего по сей день этно-национального Новошведского движения, действительно позволяет говорить о некой преемственности между фашизмом, потерпевшим поражение во Второй мировой войне, и современными праворадикальными партиями. И именно этим зачастую и пользуется европейский медийный мейнстрим, пытаясь дискредитировать ультраправые партии в глазах избирателей. С другой стороны, исследуя истинную стратегию современных праворадикалов, необходимо учитывать принципиально иные социальные условия, в которых они вынуждены бороться за власть. Сегодня для них невозможно концентрироваться только на изучении отдельных моделей нацистской ориентации или, напротив, чрезмерно доверяться популистским высказываниям харизматичных партийных лидеров. В современном обществе противоборствующие партии конкурируют между собой путем использования различных технологий для привлечения наибольшего числа избирателей и освоения новых политически выгодных для себя структур. Тем самым, популизм и политический нарратив становится нормой для всех партий. Ультраправые традиционно апеллируют к широким массам, обещая им скорое и легкое решение острых общественных проблем. Истеблишменту, в свою очередь, ради сохранения власти, приходится зачастую корректировать свои собственные политические взгляды путем инкорпорирования отдельных положений нарратива и программных установок и риторики ультраправых.

Западноевропейский мейнстрим оказался под мощной критикой со стороны электората. Избиратели справедливо критикуют классические партии за их несостоятельность в попытках сократить потоки инокультурной иммиграции, решить проблемы исламизации и криминализации и, наконец, их неспособности противостоять усиливающейся террористической угрозе в странах ЕС. Последние парламентские выборы в Австрии, Швеции, Германии, Франции, Италии и ряде других европейских стран отчетливо демонстрируют рост недоверия населения правящими партиями. Это подтверждает предположения немецкого политолога Г. Китчельта о том, что дальнейший рост популярности ультраправых способен в конечном итоге трансформировать всю западноевропейскую партийную систему в целом¹¹. Активная гражданская позиция современных крайне правых партий, их «патриотичные» программные установки существенно выделяются на фоне безликого картеля правящих партий. В свою очередь, К. Мудде, в одной из своих статей, посвященных росту правого популизма в Европе, прямо связывает этот факт с «недемократичным либерализмом» политики мейнстрима¹². Ученый показывает, что ряд важных вопросов, например, иммиграция и европейская интеграция, оказались за обочиной общественного обсуждения. Решения, принимаемые властями по этим направлениям, позиционируются властями и подотчетными им СМИ как единственно верные, дискуссии не допускаются, противоположные взгляды

¹⁰ Hansson S.O. Från Engdahl till Åkesson. 6.02.2013 // Tiden. URL: <https://web.archive.org/web/20140108033111/http://tidenmagasin.se/tidenbloggen/fran-engdahl-till-akesson/> (дата обращения: 11.06.2019).

¹¹ Kitschelt H. (with the collaboration of A.J. McGann). The Radical Right in Western Europe: A Comparative Analysis. Ann Arbor. MI: University of Michigan Press, 1997. P.332.

¹² Mudde C. Populism in the Twenty-First Century: An Illiberal Democratic Response to Undemocratic Liberalism. URL: <https://www.sas.upenn.edu/andrea-mitchell-center/cas-mudde-populism-twenty-first-century> (дата обращения: 11.06.2019).

стигматизируются, что в свою очередь «отталкивает избирателя и толкает на поиски альтернативы, как правило в рядах популистских партий»¹³.

Страновой анализ

Выборы 2017–2019 гг., прошедшие во многих странах Европейского союза, стали своего рода испытанием на прочность их партийно-политических систем, претерпевающих существенные качественные и количественные изменения. Налицо нарушение прежнего баланса сил и усиление фрагментарности в законодательных органах многих стран, появление ситуаций, приводящих к затяжным парламентским кризисам, в большинстве случаев, спровоцированных именно укреплением позиций ультраправых.

Немало сложностей для немецкого истеблишмента создал успех ультраправой партии «Альтернатива для Германии» на выборах в Бундестаг в 2017 г. Как отмечалось выше, ультраправая АдГ получила 12,6% голосов избирателей, 94 (из 709) парламентских мест, а также роль третьей по численности политической силы в Бундестаге. Почти полгода ушло на формирование правительства в этой стране. Две крупнейшие «народные партии» Германии – ХДС/ХСС и СДПГ – совместно набрали чуть более 50% голосов избирателей, что сильно затруднило формирование нового коалиционного правительства. Впервые в истории ФРГ в Бундестаге сформировали фракции сразу 7 партий, что закрепило тренд на ослабление народной поддержки истеблишмента и становление фрагментарной политической системы, где доминирующее положение занимают несколько партий среднего размера. В свою очередь, фрагментарность создает благоприятные условия для ультраправых популистских партий¹⁴. Исследователи указывают на то, что переходу избирателя с крайних флангов традиционных партий к протестным, в том числе радикальным и популистским, способствует, прежде всего, инертность немецкой партийно-политической системы и отрыв элит от понимания интересов граждан¹⁵.

Схожая ситуация сложилась и в Швеции после выборов в 2018 г. На выборах в Риксдаг абсолютного большинства не получил ни один из правящих блоков. Преимущество левоцентристской «Красно-зеленой коалиции» оказалось критически мало: 144 мандата (40,6% голосов) против 143 мандатов (40,3% голосов) у правоцентристского «Альянса за Швецию»¹⁶. Остальные 62 парламентских места из совокупных 349 получили ультраправые «Шведские демократы». Больше четырех месяцев ушло на формирование нового – самого слабого в истории страны – «красно-зеленого» правительства меньшинства под руководством растерявшего свою популярность лидера социал-демократов С. Левена. Новому правительству, состоящему всего из двух партий – Зеленых и социал-демократов – и имеющему лишь 116 из 349 мест в Риксдаге, придется быть готовым к серьезным уступкам Центристской и Либеральной партиям, которым, в свою очередь, пришлось порвать со своими союзниками из правого блока. Одновременно с выборами в парламент

¹³ Mudde C. Europe's Populist Surge: A Long Time in the Making // Foreign affairs. November 2016. URL: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2016-10-17/europe-s-populist-surge> (дата обращения: 11.06.2019).

¹⁴ Mudde C. What the stunning success of AfD means for Germany and Europe // The Guardian. 24.09.2017. URL: <https://amp.theguardian.com/commentisfree/2017/sep/24/germany-elections-afd-europe-immigration-merkel-radical-right> (дата обращения: 11.06.2019).

¹⁵ Тимошенкова Е.П. Успех «Альтернативы для Германии» на выборах в Бундестаг 2017 г.: вызов для немецкой партийно-политической системы? // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. №1. С. 9-15.

¹⁶ Val till riksdagen – Rösterna // Valmyndigheten. 16.09.2018. URL: <https://data.val.se/val/val2018/slutresultat/R/rike/index.html> (дата обращения: 11.06.2019).

2018 г. в Швеции прошли выборы в органы местного самоуправления. И если в Риксдаге ультраправые Шведские демократы остаются «нерукопожатными», то очевидно, что в некоторых муниципальных собраниях сотрудничество с ними становится неизбежным. Шведские демократы получили большинство в 21 из 33 муниципальных округов в южной провинции Сконе¹⁷, приграничном с Данией регионе Швеции, где наблюдается максимальное скопление мигрантов, в том числе и нелегальных.

На парламентских выборах в Финляндии в апреле 2019 г. ультраправые «Истинные финны» уверенно заняли второе место (538 тыс. голосов и 17,0%), отстав от социал-демократов (546 тыс. голосов и 17,7%) меньше, чем на один процент голосов избирателей. Теперь им принадлежит 39 из 200 парламентских мест (у социал-демократов – 40)¹⁸. Успех «Истинных финнов» затрудняет формирование правительства в стране. Накануне выборов из-за провала ряда реформ в отставку ушло правительство меньшинства во главе с Ю. Сипиля, лидером партии «Финляндский центр». В июне 2019 г. лидер Социал-демократической партии Антти Ринне сформировал новое правительство большинства, состоящее из 4 партий. Но аналитики справедливо отмечали, что едва ли эта политическая комбинация сможет продемонстрировать устойчивость и жизнеспособность¹⁹. Уже в декабре 2019 г. А. Ринне сменило новое правительство Санны Марин.

Напротив, провальные результаты продемонстрировала Датская народная партия (ДНП) на парламентских выборах в июне 2019 г. Датских ультраправых поддержали всего 8,7% избирателей (против 21,1% в 2015 г.). Тем не менее они заняли третье место на выборах, уступив двум крупнейшим «народным партиям» – Социал-демократам (25,9%) и буржуазно-либеральной «Венстре» (23,4%). Очевидно, что ДНП окажется на ближайшие несколько лет в оппозиции, где, критикуя власть, может укрепить свои позиции к следующим парламентским выборам. Датская партийно-политическая система, в отличие от описанных выше шведской и немецкой, отличается тем, что научилась сбивать популярность праворадикалов путем вовлечения их в управление страной. В обмен на это ДНП временно приглушает свою националистическую риторику, но и теряет популярность у электората.

В 2017 г. временное снижение своей популярности продемонстрировали ультраправые еще двух западноевропейских стран: Франции и Нидерландов. На парламентских выборах в Нидерландах в марте 2017 г. Партия свободы во главе с Г. Вилдерсом получила лишь 20 мест в парламенте, сильно отстав от правящей праволиберальной Народной партии за свободу и демократию (33 мандата). Хотя в опросах общественного мнения на протяжении большей части предвыборной кампании крайне правая партия Вилдерса лидировала, те же опросы показывали, что 77% голландцев, имеющих право голоса, все еще окончательно

¹⁷ *Orange R.* Sweden Democrats biggest in two-thirds of Skåne districts // The Local. 11.09.2018. URL: <https://www.thelocal.se/20180911/sweden-democrats-biggest-in-two-thirds-of-skane-districts> (дата обращения: 11.06.2019).

¹⁸ Parliamentary Elections 2019 // Ministry of Justice - Information and Result Service. 23.04.2019. URL: https://tulospalvelu.vaalit.fi/EKV-2019/en/tulos_kokomaa.html (дата обращения: 11.06.2019).

¹⁹ *Воронов К.* Северная партийно-политическая модель безвозвратно разрушается // РСМД. 04.04.2019. URL: https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/europeanpolicy/severnaya-partiyno-politicheskaya-model-bezvozvratno-razrushaetsya/?sphrase_id=28568840 (дата обращения: 11.06.2019).

не определились с выбором кандидата²⁰. Истеблишмент Нидерландов, со своей стороны, проявил решительность накануне выборов, перехватив у основного соперника инициативу в антииммиграционном вопросе, и переманив на свою сторону колеблющихся избирателей. Пропорциональная система и отсутствие заградительного барьера в нидерландской избирательной системе существенно фрагментируют политическое пространство страны. По итогам выборов в парламенте Нидерландов представлены 13 партий. Ультраправая Партия свободы на протяжении нескольких лет (выборы 2006, 2010, 2012, 2017 гг.) прочно вошла в тройку лидеров в этом списке.

Результаты президентских и парламентских выборов 2017 г. во Франции показали потенциальную востребованность ультраправых. Впервые в истории Пятой республики (с 1958 г.) во второй тур президентских выборов не прошли одновременно представители двух традиционных для французской мажоритарной системы партий – социалистов и правоцентристских «Республиканцев». Ультраправый «Национальный фронт» во главе с М. Ле Пен предпринял беспрецедентные усилия для завоевания умеренного электората, в том числе смягчив свои традиционно жесткие позиции партии по вопросам однополых браков и ЛГБТ-сообщества в целом. Но ни кропотливая работа над имиджем партии, ни ослабление традиционных партий во втором туре не помогли М. Ле Пен победить на президентских выборах в мае 2017 г. и преодолеть планку выше 33,9% голосов избирателей во втором туре (впрочем, эта цифра стала наилучшим показателем для кандидата от НФ на президентских выборах)²¹. На парламентских выборах месяц спустя, несмотря на значительную поддержку (2,9 млн чел. в первом туре) НФ остался в изоляции и завоевал лишь 8 мандатов. Не опустив руки, М. Ле Пен продолжила борьбу: в июне 2018 г. она переименовала партию в «Национальное объединение» с целью дальнейшего улучшения имиджа партии и расширения возможностей для формирования коалиций²² в преддверии выборов в Европарламент в 2019 г.

В противовес Франции и Нидерландам, весьма успешного результата на парламентских выборах 2017 г. добилась правая Австрийская народная партия. Внушительная электоральная поддержка в 26% обеспечила крайне правой Австрийской партии свободы (АПС) уже не только третье место в австрийском парламенте²³, но и широкое участие в коалиционном правительстве: 6 из 13 министерских кресел. Лидер австрийских ультраправых Х.-К. Штрахе в 2017-2019 гг. был вице-канцлером Австрии²⁴.

Самых впечатляющих успехов достигли итальянские ультраправые, сформировавшие свое собственное правительство в 2018 г. Предшествовавшие

²⁰ Politieke peiling: in surplce naar de finish // I&O Research, 08.03.2017. URL: <https://www.ioresearch.nl/actueel/politieke-peiling-in-surplce-naar-de-finish/> (дата обращения: 11.06.2019).

²¹ Deshayes B. Présidentielle 2017: les resultants officiels ville par ville // Linternaute. 14.05.2017. URL: <http://www.linternaute.com/actualite/politique/1357555-election-presidentielle-2017-resultat-macron-lepen-2eme-tour-direct/> (дата обращения: 11.06.2019).

²² France's National Front renamed 'National Rally' // Reuters. 01.06.2018. URL: <https://www.reuters.com/article/us-france-politics-nationalfront/frances-national-front-renamed-national-rally-idUSKCN1IX5LU> (дата обращения 11.06.2019).

²³ Nationalratswahl-Ergebnisse Österreich seit 1945. URL: <http://wahl19.bmi.gv.at/> (дата обращения: 11.06.2019).

²⁴ В мае 2019 г. правительственная коалиция распалась вследствие скандала. В сентябре 2019 г. в Австрии прошли новые парламентские выборы, на которых АПС снова стала третьей (16,2% и 31 мандат), уступив лишь Австрийской народной партии (37,5% и 71 мандат) и социал-демократам (21,2% и 40 мандатов). Österreich - Nationalratswahl 2019 // Bundesministerium Inneres. URL: <https://wahl19.bmi.gv.at/> (дата обращения: 13.12.2019).

этому парламентские выборы полностью изменили соотношение политических сил в Италии. Правящая левоцентристская коалиция потерпела поражение, набрав минимальный процент голосов за все время своего существования. Победу одержали правоцентристская коалиция и антисистемное Движение пяти звезд (ДПЗ) (32% голосов), втрое увеличившее количество своих мандатов и ставшее ведущей политической партией. Лидирующие позиции в правоцентристском блоке заняла крайне правая партия «Лига» (17%), ранее называвшаяся «Лигой Севера». После двух с половиной месяцев переговоров лидеры ДПЗ и «Лиги» сформировали новое коалиционное правительство, выдвинув на пост премьер-министра относительно нейтральную фигуру – преподавателя и юриста Джузеппе Конте. Впрочем, это правительство в большей степени можно назвать популистским и евроскептическим, чем праворадикальным, поскольку его ключевая фигура, а именно партия ДПЗ, не является ультраправой с идеологической точки зрения. К итальянским идейным националистам можно с большей уверенностью отнести «Лигу», и, конечно же «Братьев Италии». Последние не скрывают, что являются идейными наследниками «постфашистского» Национального альянса, который, в свою очередь, был преемником послевоенного неонацистского Итальянского социального движения. За «Братьев Италии» на парламентских выборах 2018 г. проголосовало внушительное количество человек – 1,3 млн (4,3% избирателей)²⁵.

Страновой анализ достаточно четко обрисовывает предел электоральных возможностей современных западноевропейских праворадикальных партий. С одной стороны, эти партии всколыхнули европейскую общественность, неудовлетворенную политикой правящих элит. С другой, партии мейнстрима оказались перед витальной необходимостью изменений и, перенимая жесткие позиции конкурентов по ряду ключевых вопросов, в частности иммиграционному, смогли успешно сбить волну популярности радикалов.

Выборы в Европарламент-2019

С 23 по 26 мая 2019 г. в ЕС проходили выборы в Европарламент, которые считаются своеобразным индикатором настроений в европейском обществе. Одна из основных интриг заключалась в том, смогут ли евроскептические партии, которых многие аналитики относят к правым популистам, одолеть проевропейски настроенные силы. В итоге победа осталась за сторонниками укрепления Евросоюза, а усиление правопопулистов оказалось ниже прогнозируемого. Тем не менее ультраправые силы одержали уверенную победу в нескольких крупнейших странах ЕС.

Во Франции первой стала партия «Национальное объединение» М. Ле Пен, получившая 23,3% голосов, и опередив на 0,9% центристскую коалицию, ядром которой стало движение президента Эмманюэля Макрона «Вперед, Республика!». В Италии победителем оказалась ультраправая «Лига» М. Сальвини (34,3% избирателей). В Великобритании успех праздновала популистская Партия Брекзита Н. Фараджа (31,7%), призывающая страну как можно быстрее покинуть ЕС²⁶.

Более скромных результатов достигли крайне правые силы Австрии, Швеции, Финляндии, Германии, Дании, Нидерландов и других стран ЕС. У Австрийской партии свободы – 17,2% голосов (3-е место по стране), у «Шведских демократов» –

²⁵ Archivio storico delle elezioni // Governo italiano. Ministero dell'Interno. Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali. 04.03.2018. URL: <https://elezionistorico.interno.gov.it/index.php?tpel=S&dtel=04/03/2018&tpa=I&tpe=A&lev0=0&levsut0=0&es0=S&ms=S> (дата обращения: 11.06.2019).

²⁶ 2019 European election results. URL: <https://election-results.eu/european-results/2019-2024/> (дата обращения: 11.06.2019).

15,3% (3-е место), у «Истинных финнов» – 13,8% (4-е место), у «Альтернативы для Германии» – 10,9% (4-е место), у Датской народной партии – 10,8% (5-е место), у нидерландской Партии свободы – лишь 3,5%.

По итогам выборов 192 места в Европарламенте досталось ультраправым, популистским и евроскептическим партиям. 73 места у фракции «Идентичность и демократия», куда входят итальянская «Лига», французское «Национальное объединение», АдГ, АПС, «Истинные финны» и ДНП. 62 мандата – у фракции «Консерваторы и реформисты», членом которой являются «Шведские демократы». 57 мест – у членов Европарламента, не примкнувшим к фракциям. Сюда относятся, например, члены Партии Брекзита. Но ключевая проблема всех этих сил заключается в разобщенности. Объединившись, они могли бы с весомым отрывом опередить партии европейского истеблишмента (правоцентристскую Европейскую народную партию – 182 места и левоцентристский Альянс социалистов и демократов – 154 места), которые впервые с 1979 г. лишились совокупного большинства. Но интересы националистических и популистских партий слишком разнятся, поэтому они не имеют единой фракции в Европарламенте и не смогут диктовать большинству свои условия²⁷.

За последние годы крайне правые партии в Западной Европе достигли значительных успехов: в отдельных странах они стали представлять серьезную угрозу политическому мейнстриму, а иногда – содействовать реализации определенных социально-политических изменений, в частности, выходу Великобритании из ЕС. После укрепления позиций ультраправых после выборов в мае 2019 г. к трансформациям готовится и Европарламент. Существенный провал партий мейнстрима и укрепление позиций средних партий, в том числе ультраправых и популистских, ведет к усилению фрагментарности и непредсказуемости. Подобные процессы наблюдаются на всех уровнях власти в Западной Европе: наднациональном, национальном, местном. «Недемократичный либерализм» правящих элит, выражающийся в отстранении населения от дискуссий на страницах ведущих СМИ и в стигматизации альтернативных мейнстриму взглядов по таким животрепещущим темам, как открытие государственных границ для массовой иммиграции или всестороннее усиление евроинтеграции, приводит в конечном счете к появлению сильных националистических, популистских и евроскептических партий. Но и истеблишмент по-своему адаптируется к происходящим событиям в обществе. В его распоряжении имеется достаточное количество наработанных методов и средств, способных сбить рост популярности праворадикалов и снизить их результативность на выборах.

²⁷ Тэвдой-Бурмули А.И. Европарламент сдвинулся вправо // РБК. 27.05.2019. URL: <https://www.rbc.ru/politics/27/05/2019/5ceba0bc9a79472f1b58cfe9> (дата обращения: 11.06.2019).

Особенности внешней политики Великобритании в период премьерства Т. Мэй

В статье рассмотрены особенности внешней политики Великобритании при первом и втором правительствах Т. Мэй (2016-2019 гг.). На фоне Брекзита и кризиса евроатлантической солидарности британское руководство столкнулось с задачей сформулировать новые стратегические приоритеты во внешней политике. Идея о «Глобальной Британии», предложенная брекзитерами в ответ на меняющуюся международную среду, в силу незавершенности Брекзита пока не отвечает на все вызовы, связанные с вероятной потерей международного влияния. Хотя в период премьерства Т. Мэй были заложены концептуальные основы внешней политики после Брекзита, новому лидеру Консервативной партии Б. Джонсону необходимо разрешить многочисленные стратегические дилеммы, в том числе обеспечить особый статус в отношениях с Евросоюзом и Вашингтоном, сформулировать адекватную собственным интересам линию на китайском направлении в рамках полноценной внешнеполитической концепции.

Ключевые слова: внешняя политика Великобритании, Т. Мэй, Б. Джонсон, Дж. Хант, Форин-Офис, «Глобальная Британия», ЕС, Брекзит, «особые отношения» с США, Китай, Россия

Дискуссии о новой внешнеполитической концепции Великобритании

Решение Лондона о выходе из ЕС потребовало внести коррективы в стратегическую парадигму Соединенного Королевства, в рамках которой развивалась внешняя политика этого государства последние 40 лет (с момента вступления в ЕЭС в 1973 г.). Брекзит неизбежно повлек за собой рефлекссию о месте Британии в международных отношениях. В 2017 г. бывший премьер-министр Великобритании Т. Блэр подчеркнул, что участники референдума 23 июня 2016 г., голосовавшие за выход из ЕС (брекзитеры) не имели в виду международную изоляцию Британии. Следовательно, правительству следует не только вести переговоры с Евросоюзом о новой модели отношений, но, в целом, «воспользоваться моментом и ответить на вопрос, какой страной мы хотим быть»¹. Согласно данным социологического агентства *Ipsos Mori*, в июне 2016 г. 78% опрошенных надеялись, что после выхода из ЕС Великобритания повысит свою значимость на международной арене².

* Годованюк Кира Анатольевна – к.полит.н., старший научный сотрудник Центра британских исследований Института Европы РАН (kira.godovanyuk@gmail.com). Статья поступила в редакцию 03.07.2019.

¹ Brexit and the Centre. The Tony Blair Institute for Global Change. 15.07.2017. URL: <http://institute.global/news/brexit-and-centre> (дата обращения: 03.07.2019).

² Elliot, E., Gaston S. Behind Global Britain: Public Opinion on the UK's role in the World. April 2019. URL: <https://bfp.co.uk/wp-content/uploads/2019/04/Behind-Global-Britain-Public-Opinion-on-the-UKs-role-in-the-world.pdf>. P.14 (дата обращения: 03.07.2019).

Проевропейски настроенные политики неоднократно высказывали мнение, что Брекзит негативно отразится на международных позициях Лондона³. Например, экс-глава британского МИДа У. Хейг предположил, что после «развода» с ЕС Соединенное Королевство потеряет возможность влиять на международные политические процессы, поскольку, «если вы не можете влиять на общеевропейскую политику, вы будете менее значимы в глазах остального мира»⁴. Бывший премьер-министр Великобритании Дж. Мэйджор, выступая в Королевском институте международных отношений (Чатэм Хаус), подчеркнул риски, которые повлечет Брекзит: «Выйдя из Европейского союза, Британия окажется в большей зависимости от США, которыми руководит наименее предсказуемый и наименее надежный президент, подрывающий либеральные устои»⁵.

В то же время идейные брекзитеры увидели в выходе Британии из ЕС возможности для построения новой внешней политики, обещая избирателям, что Соединенное Королевство сохранит свои ведущие позиции на международной арене. Уже через месяц после референдума 2016 г. был создан Департамент международной торговли Великобритании, в задачи которого вошла координация новой торговой политики, в том числе переговоры по соглашениям о свободной торговле с третьими странами (не членами ЕС). По замыслу правительства Т. Мэй, внешнеполитическая линия после Брекзита должна быть нацелена на создание так называемой «Глобальной Британии». Хотя руководство страны официально не представило исчерпывающего документа, в котором разъяснялись бы принципы новой политики, ей, однако, была посвящена целая серия официальных выступлений политического истеблишмента. На ежегодной конференции Консервативной партии в октябре 2016 г. (через четыре месяца после исторического референдума) премьер-министр Т. Мэй представила «Глобальную Британию» как будущую стратегию по восстановлению международных позиций Лондона после выхода из ЕС⁶.

Выступая в Чатэм Хаус в декабре 2016 г. с первой программной речью по внешней политике, глава Форин-Офиса Б. Джонсон выделил три измерения «Глобальной Британии»⁷. Во-первых, в эпоху подъема новых мировых центров – Китая и других стран Восточной Азии – Британии необходимо обновить подходы к ним, сформировать новые стратегические и коммерческие связи. Второе измерение внешней политики, по его словам, должно включать активное содействие модернизации международных институтов, например, Совета Безопасности ООН. В целом, по мнению Б. Джонсона, историческая миссия Соединенного Королевства в период после Брекзита состоит в том, чтобы быть главным лоббистом свободной торговли. Третье измерение концепции «Глобальная Британия» – распространение

³ Behr, R. May can think big all she likes. Britain's about to find out just how small it is. // The Guardian. 17.01.2017. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/jan/17/theresa-may-britain-prime-minister-speech> (дата обращения: 03.07.2019).

⁴ Cowburn A. Brexit will 'undoubtedly' damage Britain's influence on world stage, says William Hague // Independent. 06.07.2017. URL: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-william-hague-damage-britains-influence-world-stage-former-foreign-secretary-eu-a7826761.html> (дата обращения: 03.07.2019).

⁵ John Major at Chatham House on the Realities of Brexit for Britain and Europe. 27.02.2017. URL: <https://www.chathamhouse.org/file/john-major-chatham-house-realities-brexit-britain-and-europe> (дата обращения: 03.07.2019).

⁶ Theresa May's keynote speech at Tory conference in full // Independent. 05.10.2016. URL: <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-speech-tory-conference-2016-in-full-transcript-a7346171.html> (дата обращения: 03.07.2019).

⁷ Johnson B. Global Britain: UK Foreign Policy in the Era of Brexit. Transcript // Chatam House. 02.12.2016. URL: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/events/special/2016-12-02-Boris-Johnson.pdf> (дата обращения: 03.07.2019).

британских ценностей, в том числе через международную помощь и содействие развитию.

В ноябре 2017 г. Т. Мэй произнесла резонансную речь, в которой обвинила Россию во вмешательствах во внутренние дела ряда западных стран. («Мы знаем, что вы делаете, и вы не преуспеете»)⁸. Однако главной темой ее выступления была все-таки концепция «Глобальной Британии». Премьер-министр назвала три основные задачи, выполнение которых обеспечит Лондону глобальную роль: защита международного порядка от действий «безответственных стран», помощь партнерам в нестабильных регионах (Африка, Ближний Восток, Юго-Восточная Азия), а также обеспечение экономического роста в Британии и странах-партнерах (тезис о Соединенном Королевстве как «двигателе» свободной торговли).

Идеологи Брекзита апеллируют к идее о былом величии Великобритании. Они подчеркивают, что если раньше Лондон играл лишь региональную роль (в рамках ЕС), то теперь его новая – глобальная роль – будет связана не только с «англосферой» – «особыми отношениями» с США, Канадой, Австралией, Новой Зеландией, но и со всеми бывшими колониями в рамках Содружества наций. Критики заговорили о нео-имперских амбициях Соединенного Королевства на «пост-брекзитовском» этапе⁹. На партийной конференции осенью 2017 г. Б. Джонсон с пафосом отмечал, что термин «Глобальная Британия» несет в себе глубокий смысл, которого нет в словосочетаниях «Глобальный Китай», «Глобальная Россия» или даже «Глобальная Америка»¹⁰. В мае 2019 г. глава британского Форин-Офиса и претендент на пост лидера Консервативной партии Дж. Хант подчеркнул, что амбициозная внешнеполитическая повестка Лондона после Брекзита имеет давнюю традицию: «Глобальная роль Соединенного Королевства намного старше его членства в ЕС»¹¹.

Нарратив о новой внешнеполитической концепции, по сути, сводится к тому, что после Брекзита внешняя политика Великобритании станет самостоятельной и открытой к заключению новых союзов, торговых партнерств без оглядки на правила, установленные Брюсселем. Главный аргумент сторонников «развода» с Евросоюзом и евроскептиков от партии тори – возможность для Соединенного Королевства после выхода из ЕС вести самостоятельную торговую политику и «вернуть себе свою страну». Фактически именно этот тезис «жестких» брекситеров эволюционировал в дискурс о «Глобальной Британии». В период 2016–2019 гг. Т. Мэй провела ряд предварительных переговоров с США, Японией, Китаем, Австралией, Новой Зеландией и рядом африканских государств на предмет подписания торговых соглашений.

Еще один важный тезис новой внешней политики Лондона – укрепление партнерства со «старыми друзьями» и новыми союзниками. В ближайшие годы Соединенное Королевство намерено активно продвигать собственные интересы

⁸ PM speech to the Lord Mayor's Banquet 2017 // Gov.uk. 13.11.2017. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-to-the-lord-mayors-banquet-2017> (дата обращения: 03.07.2019).

⁹ Boffey D. Empire 2.0.: the fantasy that's fueling Tory divisions on Brexit // The Guardian. 08.11.2018. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2018/nov/08/empire-fantasy-fuelling-tory-divisions-on-brexit> (дата обращения: 03.07.2019).

¹⁰ Boris Johnson – 2017 Speech at Conservative Party Conference // UKOPOL. 05.10.2017. URL: <http://www.ukpol.co.uk/boris-johnson-2017-speech-at-conservative-party-conference/> (дата обращения: 03.07.2019).

¹¹ Lord Mayor's Banquet 2019: Foreign Secretary's speech // Gov.uk. 14.05.2019. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/lord-mayors-banquet-2019-foreign-secretarys-speech> (дата обращения: 03.07.2019).

во всех регионах мира. В условиях Брекзита Лондон рассматривает три понимания) и Индо-Тихоокеанский регион (ИТР)¹².

Поиск новой международной роли на ключевых направлениях *Европейское направление*

Хотя Лондон взял курс на Брекзит, европейское направление останется для него приоритетным. Т. Мэй неоднократно указывала, что «Великобритания выходит из ЕС, но не покидает Европу», подчеркивая исторические и географические связи британцев и их приверженность европейским ценностям. В специальном докладе Комитета по международным делам Палаты общин «Будущее британской дипломатии в Европе» отмечено, что Соединенное Королевство как один из ведущих европейских акторов заинтересовано в партнерстве с ЕС и отдельными странами-членами в области безопасности и обороны. В период первого (2016-2017 гг.) и второго (2017-2019 гг.) кабинетов Т. Мэй Британия предприняла ряд шагов в этом направлении. Консервативный кабинет параллельно с работой, направленной на «развод» с Брюсселем, начал активную деятельность по выстраиванию двусторонних связей с государствами Евросоюза и продвижению НАТО-центричной модели европейской безопасности.

Прежде всего, Британия пытается укрепить двусторонние связи с рядом «привилегированных» государств-партнеров: Францией, Польшей, Нидерландами, Норвегией. После подписания британо-французских Ланкастерских соглашений в 2010 г. военное сотрудничество между двумя странами активно развивалось. Курс на укрепление этих связей Т. Мэй подтвердила на встрече с Э. Макроном в январе 2017 г. По завершении переговоров Мэй отметила, что у Великобритании и Франции «уникально близкие» отношения, их основа – взаимодействие в сфере обороны и безопасности, которое стороны договорились развивать и далее¹³. Однако для Британии ставка на особое сотрудничество с Францией – возможность обеспечить политический вес не только в европейской повестке. На саммите Лондон обязался оказать логистическую поддержку французской антитеррористической миссии в Мали¹⁴. Париж, в свою очередь, согласился направить дополнительную группировку войск в Эстонию в составе групп НАТО под британским командованием. На саммите отмечено, что развертывание контингента станет «сдерживающей силой», способной противостоять «агрессивной и напористой» политике России¹⁵. На встрече стороны обсудили совместные меры пограничного контроля в Кале и Дувре в рамках соглашения Ле Туке¹⁶ с целью не допустить повторения

¹² Global Britain. Sixth Report of Session 2017–19. Report, together with formal minutes and an Appendix relating to the report Ordered by the House of Commons. 12.03.2018. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaif/780/780.pdf> P.10 (дата обращения: 12.15.2019).

¹³ PM's speech at the UK-France Summit: 18 January 2018 // Gov.uk. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-speech-at-the-uk-france-summit-18-january-2018> (дата обращения: 03.07.2019).

¹⁴ UK to step up French operations in Africa as PM and President Macron meet for UK-France Summit // Gov.uk. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-to-step-up-french-operations-in-africa-as-pm-and-president-macron-meet-for-uk-france-summit> (дата обращения: 03.07.2019).

¹⁵ Макрон и Мэй назвали внешнюю политику России «агрессивной и напористой» // Известия. 19.01.2018. URL: <https://iz.ru/697412/2018-01-19/makron-i-mei-nazvali-veshniuiu-politiku-rossii-agressivnoi-i-naporistoi> (дата обращения: 21.12.2019).

¹⁶ Соглашение Ле Туке между Францией и Великобританией от 2003 г. о «сопряженных» пограничных проверках: британские чиновники проводят паспортный контроль в Кале, а французские пограничники – проверки в Дувре. Во Франции соглашение рассматривают как «экспорт» британской границы на французскую землю.

«джунглей» - стихийного лагеря беженцев, а также общие меры безопасности в районе Ла-Манша.

Особый статус двусторонних отношений премьер-министр обозначила и на первом британо-польском саммите в декабре 2017 г. Намерение развивать стратегическое партнерство с Варшавой зафиксировано в двустороннем договоре по безопасности и обороне, подписанном на саммите. Вслед за Ланкастерскими соглашениями британо-польское соглашение 2017 г. – второй договор о военном сотрудничестве Британии со страной-членом ЕС. Документ предполагает сотрудничество в формате совместных учений, маневров, обмена информацией, кооперации оборонных предприятий¹⁷.

В октябре 2018 г. Британию посетила королевская чета Нидерландов. Активизация британо-нидерландского диалога происходила на фоне ужесточения антироссийской риторики и шпионских скандалов, в том числе связанных с мнимыми хакерскими атаками на Организацию по запрещению химического оружия (ОЗХО), штаб-квартира которой находится в Гааге.

Динамика отношений Британии и Норвегии интересна тем, что Соединенное Королевство – крупнейший рынок для норвежских товаров, в том числе энергоресурсов. В диалоге двух стран важное место занимает арктический фактор. В апреле 2018 г. британское правительство опубликовало рамочную программу «Политика Соединенного Королевства в Арктике», где сформулировало амбициозную цель – стать одним из самых влиятельных «неарктических» государств региона. В документе подчеркивается, что «Глобальная Британия» будет играть лидирующую роль в области научных исследований и инноваций в Арктике, способствовать защите окружающей среды, бороться с изменением климата и его последствиями¹⁸. В сентябре 2018 г. британцы и норвежцы договорились о размещении на севере Норвегии 800 британских морских пехотинцев для обеспечения стратегического присутствия в регионе в условиях, когда «российские подводные лодки проявляют активность в водах Арктики»¹⁹. Это соглашение вписывается в рамки договоренностей в рамках НАТО о защите восточного фланга Альянса. В октябре 2018 г. глава Кабинета приняла участие в заседании Северного совета в Осло. Т. Мэй подтвердила приверженность Соединенного Королевства европейским ценностям, намерение развивать отношения со странами Северной Европы и поддержала открывшийся осенью 2018 г. Европейский центр по противодействию гибридным угрозам в Хельсинки. Британские эксперты принимают активное участие в его работе в части мониторинга угроз и исследований по противодействию гибридным атакам, в том числе со стороны России.

В октябре 2018 г. министры обороны Великобритании и Германии подписали «Заявление об общем видении» – *Joint Vision Statement (JVS)*, что означает движение в сторону двустороннего сотрудничества в оборонной сфере. Дорожная карта, которая предполагает конкретные совместные проекты, не была обнародована. В целом, двусторонние отношения с Францией и Германией – а также треугольник Лондон–Париж–Берлин – останутся ключевой частью

¹⁷ PM press statement in Poland: 21 December 2017 // Gov.uk. URL: <https://www.gov.uk/government/news/pm-press-statement-in-poland-21-december-2017> (дата обращения: 21.12.2019).

См. подробнее: Годованюк К.А. Британо-польский саммит и «российский фактор» // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 1. С.135-141.

¹⁸ Beyond the ice: UK policy towards the Arctic. 04.04. 2018 // Gov.uk. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/beyond-the-ice-uk-policy-towards-the-arctic> (дата обращения: 03.07.2019).

¹⁹ UK sending 800 troops to Arctic in warning shot to Russia // The Telegraph. 29.09.2018. URL: <https://www.telegraph.co.uk/politics/2018/09/29/uk-sending-800-troops-arctic-warning-shot-russia/> (дата обращения 15.12.2019).

дипломатических усилий Соединенного Королевства на европейском направлении после Брекзита²⁰. Лондон проявляет интерес к участию в Постоянном структурированном сотрудничестве по вопросам безопасности и обороны (PESCO), в Европейском оборонном фонде (EDF) и Ежегодном скоординированном обзоре по вопросам обороны (CARD). Однако параметры взаимодействия с этими структурами Лондону еще предстоит согласовать.

В условиях неопределенности параметров будущих отношений с ЕС Лондон стремится участвовать в обеспечении европейской безопасности, используя различные механизмы, включая информационные кампании по дискредитации Москвы. Указывая на «российскую угрозу» не только для Восточной Европы, но и для Соединенного Королевства («дело Скрипалей»), британское правительство стремилось к привилегированному партнерству с Брюсселем в сфере обороны и безопасности. В июле 2018 г. Соединенное Королевство стало страной-хозяйкой саммита Западных Балкан в рамках Берлинского процесса. Предложенная Лондоном повестка международного форума включала вопросы безопасности, экономической стабильности, содействия политическому сотрудничеству, разрешения двусторонних конфликтов в регионе. Соединенное Королевство продолжило использовать тему «российской угрозы» для решения внешнеполитических задач. В частности, Лондон включился в укрепление потенциала стран балканского региона для дальнейшего противодействия предполагаемой «агрессии» со стороны Москвы²¹.

Эту же тематику Лондон пытается продвигать на встречах с европейскими партнерами в рамках НАТО. В мае 2019 г. министр иностранных дел Дж. Хант на конференции по вопросам киберзащиты Альянса подчеркнул, что Британия располагает уникальной экспертизой противодействовать «злонамеренным» вмешательствам России. Например, Национальный центр кибербезопасности Соединенного Королевства передал 16 союзникам по НАТО данные о «российских хакерских угрозах»²².

Содружество наций

Вторая важная особенность британской внешнеполитической жизни в период премьерства Т. Мэй – попытка обновить отношения со странами Британского Содружества наций. Одним из ключевых событий этого периода для англичан стал саммит Содружества наций, состоявшийся в Лондоне в апреле 2018 г. Соединенное Королевство поставило цель извлечь максимальную выгоду из отношений со своими бывшими колониями, обновляя формат отношений со странами объединения. По замыслу британского правительства, сотрудничество со странами Содружества поможет частично компенсировать потерю влияния на европейском направлении. Министр международной торговли Л. Фокс подчеркнул, что одна из главных целей Британии после выхода из ЕС – заключить соглашения о свободной торговле со всеми странами Содружества²³.

²⁰ The future of UK diplomacy in Europe. House of Commons Foreign Affairs Committee. January 2018. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaaff/514/514.pdf> (дата обращения 15.12.2019).

²¹ См. подробнее: Годованюк К.А. Саммит Западных Балкан в Лондоне // Научно-аналитический вестник Института Европы РАН. 2018. № 4. С. 73-78.

²² NATO Cyber Defence Pledge conference: Foreign Secretary's speech // Gov.uk. 23.05.2019. URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-speech-at-the-nato-cyber-pledge-conference> (дата обращения: 03.07.2019).

²³ Dr Fox announces measures to strengthen commonwealth trade ties // Gov.uk. 16.04.2018. URL: <https://www.gov.uk/government/news/dr-fox-announces-measures-to-strengthen-commonwealth-trade-ties> (дата обращения: 03.07.2019).

Взаимодействие Великобритании и государств этого объединения в ближайшей перспективе планируется реализовать в нескольких направлениях – расширение торгово-инвестиционных связей, гуманитарного сотрудничества, в том числе в рамках программ помощи и более широкого толкования концепции «мягкой силы». Кроме того, британское правительство предложило помощь странам Содружества в создании собственных систем кибербезопасности. Между тем, 52 страны этого объединения имеют разные торговые, исторические и культурные связи с Британией, поэтому основное внимание Лондона по-прежнему направлено на развитие отношений с такими «тяжеловесами», как Индия, Канада, Австралия. Великобритания рассчитывает на выгодные соглашения с третьими странами после Брексита. На переговорах с Австралией Лондон даже не исключил вероятности присоединиться к Транстихоокеанскому торговому и инвестиционному партнерству. Однако будущие торговые переговоры зависят в первую очередь от судьбы торгового соглашения Великобритании и ЕС.

Несмотря на заявленную амбициозную повестку, Великобритания пока не выработала полноценную стратегию в отношении Содружества. Более того, правительство не сможет развивать открытые и инклюзивные отношения с этими странами в условиях ужесточения миграционного законодательства Соединенного Королевства²⁴. У Британии, например, сохраняется ряд серьезных миграционных противоречий с Индией²⁵. Изменения миграционных требований для владельцев студенческих виз негативным образом отразились на индийской диаспоре в Британии. Выходцы из Индии чаще всего въезжают на территорию Соединенного Королевства либо по студенческим визам, либо по специальным визам *Tier 2*, которые позволяют находиться и работать в Великобритании, но Дели надеется на визовые послабления. В июне 2018 г. Лондон опубликовал список стран, гражданам которых студенческие визы будут выдавать по упрощенной схеме (среди них, например, Аргентина, Бахрейн, Китай, США), тогда как Индия в этот список не вошла. В январе 2019 г. заместитель министра по иммиграционной политике Соединенного Королевства Кэролайн Ноукс заявила в ходе визита в Дели, что Лондон намерен ввести более справедливую иммиграционную систему после Брексита для квалифицированных рабочих (*skills-based immigration system*), в том числе и из Индии.

«Особые отношения» с США

Стратегический ориентир внешней политики Соединенного Королевства по-прежнему составляют «особые отношения» с США. Во время визита в Вашингтон в январе 2017 г. Т. Мэй предложила обновить лозунг об особом британо-американском партнерстве, которое в будущем должно включать не только сотрудничество в военной сфере и разведке, но и выгодное для обеих сторон соглашение о свободной торговле. Хотя Брекзит неизменно повлечет снижение политического влияния Лондона в Европе, Д.Трампа с самого начала президентства был активным сторонником выхода Великобритании из ЕС. В то же время пока не ясно, какую роль будет играть Соединенное Королевство в диалоге США-ЕС. Так, Г. Киссинджер высказал мнение, что «развод» Великобритании с ЕС станет шансом для «обновления трансатлантического партнерства, а Лондон в вопросе укрепления

²⁴ См. подробнее: Годованюк К.А. Саммит Содружества и новая внешнеполитическая стратегия Британии // Научно-аналитический Вестник Института Европы РАН. 2018 г. № 2. С. 35-42.

²⁵ UK and Indian governments discuss future migration relationship // Gov.uk. 17.01.2019. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-indian-governments-discuss-future-migration-relationship> (дата обращения: 03.07.2019).

трансатлантического партнерства сможет играть ведущую роль²⁶. Но с приходом к власти Д. Трампа – крайне непопулярной фигуры в Соединенном Королевстве – список раздражителей в отношениях двух стран вырос. Сегодня он включает в себя торговую войну между Вашингтоном и Брюсселем, выход США из Парижского соглашения по климату и из ядерной сделки с Ираном. Британцев также раздражают прямые попытки Д. Трампа влиять на ход переговоров о выходе из ЕС, а также поддержка «жестких» брекзитеров (Б. Джонсона и Н. Фараджа).

Наиболее дискуссионный вопрос в британо-американских отношениях сегодня – это судьба двустороннего торгового соглашения. В Соединенном Королевстве пока нет консенсуса по вопросу о том, можно ли допускать продукцию пищевой промышленности и сельского хозяйства с содержанием ГМО, а также «хлорированное» мясо птицы из США на британский рынок. Сегодня это производство в Соединенном Королевстве соответствует строгим регламентам ЕС. Гипотетическое торговое соглашение с Вашингтоном обяжет Лондон снять технические барьеры для американской продукции. Именно этот вопрос больше всего тревожит британцев, а оппозиция активно выступает против «невыгодной торговой сделки» с Вашингтоном.

В условиях Брексита Лондону приходится искать баланс между собственными стратегическими интересами и солидарностью с ближайшим атлантическим союзником. Несомненно, опора на Вашингтон станет главным внешнеполитическим козырем Британии после Брексита, однако новому премьер-министру Соединенного Королевства предстоит выработать оптимальную модель британо-американских отношений, в том числе в условиях значительного давления со стороны США на отношения Лондона и Пекина.

Китайское направление

Китайское направление внешней политики Соединенного Королевства остается одним из самых противоречивых. Главная дилемма Лондона состоит в том, как сочетать развитие перспективного торгово-инвестиционного сотрудничества с Пекином, которое в условиях Брексита приобретает особое значение, со сдерживанием политических амбиций Поднебесной, настораживающих Форин-Офис. Формально «золотой век» в двусторонних отношениях не был отменен²⁷, однако между Пекином и Лондоном накопилось значительное число «раздражителей», связанных с фактором Гонконга, а также военными маневрами Лондона в Южно-Китайском море.

В течение 2018 г. Соединенное Королевство сместило свой экономический и политический фокус внимания в Индо-Тихоокеанский регион, где Великобритания усиливает присутствие своих ВМС и укрепляет стратегические связи с ключевыми союзниками – Японией и Австралией. В апреле 2019 г. Комитет по международным делам Палаты общин предложил правительству подготовить к 2020 г. развернутую стратегию в отношении Поднебесной²⁸. Британское оборонное ведомство, со своей стороны, предложило повысить «удельный вес» «жесткой силы» (увеличение

²⁶ Wintour P. Henry Kissinger says Brexit will bring Britain closer to the US // The Guardian. 27.06.2017. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/27/henry-kissinger-says-brexit-will-bring-britain-closer-to-the-us> (дата обращения: 03.07.2019).

²⁷ В октябре 2015 г. премьер-министр Д. Кэмерон и председатель КНР Си Цзиньпин объявили «золотую эру» двусторонних отношений - амбициозную заявку на стратегическое партнерство в XXI в. UK-China Joint Statement 2015 // Gov.uk. 22.10.2015. URL: <https://www.gov.uk/government/news/uk-china-joint-statement-2015> (дата обращения: 03.07.2019).

²⁸ China and the Rules-Based International System. 26.03.2019 // House of Commons Foreign Affairs Committee. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfa/612/612.pdf> (дата обращения: 03.07.2019).

ассигнований на оборону, открытие новых военных баз и военного присутствия за рубежом) Соединенного Королевства на международной арене с целью компенсировать репутационные потери от Брекзита²⁹.

Серьезные дискуссии в Соединенном Королевстве развернулись вокруг допуска китайского технологического гиганта *Huawei* к созданию мобильных сетей пятого поколения (аналогичные дискуссии проходят в ЕС и в странах-членах Альянса «Пять глаз»³⁰). Вопреки давлению Вашингтона, в апреле 2019 г. Совет национальной безопасности Великобритании на закрытом совещании принял предварительное решение привлечь китайскую компанию к созданию «некритических компонентов мобильных сетей». Утечка в СМИ этого «промежуточного решения» вызвала негативную реакцию Белого дома и даже привела к отставке министра обороны Г. Уильямсона (его обвинили в разглашении секретной информации).

Пекин, тем временем, не спешит начинать переговоры о возможном торговом соглашении с Лондоном до завершения Брекзита. В большей степени китайское руководство беспокоит, удастся ли Британии преодолеть давление США с тем, чтобы развивать конструктивный торговый диалог с Поднебесной. В целом торгово-инвестиционный диалог двух стран динамично развивается. Великобритания стала первой западной державой и первой в Группе Семи, которая вступила в Азиатский банк инфраструктурных инвестиций. В 2016 г. Британия была восьмым торговым партнером КНР в мире и вторым торговым партнером Пекина в рамках Евросоюза (товарооборот – 55 млрд ф.ст.). Накануне 10-го Британо-китайского экономического и финансового диалога, который состоялся в Лондоне в июне 2019 г. посол Китая в Соединенном Королевстве Лю Сяомин предупредил, что отказ в допуске компании *Huawei* к созданию инфраструктуры в Великобритании станет «очень плохим сигналом» и будет иметь последствия для торгово-инвестиционного сотрудничества двух стран³¹. Великобритания на данном этапе избрала осторожную тактику в отношении Поднебесной, поскольку испытывает колоссальное давление со стороны Вашингтона. Решение о допуске китайского технологического гиганта отложено до конца 2019 г.

Брекзит не изменил стратегических целей внешней политики Великобритании, а лишь внес коррективы в контекст их реализации. Между тем, дискуссии о новых приоритетах после выхода из европейской интеграции подтвердили, что Соединенное Королевство исторически и географически связано прежде всего с Европой, поэтому именно на тесных отношениях с ней и должна строиться новая внешняя политика Лондона («Британия покидает ЕС, но не уходит из Европы»).

Внешнеполитическая линия Т. Мэй сводилась к тому, чтобы подчеркнуть прочные альянсы Великобритании с партнерами внутри и вне Евросоюза. Этим целям служили ее встречи, например, с лидером Японии С. Абэ в августе 2017 г. в Токио и в январе 2019 г. в Лондоне. Великобритания также значительно активизировала политический диалог с Австралией, как на двусторонней основе, так и в рамках Содружества.

²⁹ См. подробнее: Годованюк К.А. «Золотая эра» британо-китайских отношений. Quo vadis? // Институт Европы РАН. Аналитическая записка №163. 25.04.2019. URL: <http://www.instituteofeurope.ru/images/uploads/analitika/2019/an163.pdf> (дата обращения: 03.07.2019).

³⁰ Альянс «Пять глаз» – организация, которая объединяет разведслужбы Австралии, Канады, Новой Зеландии, Великобритании и США.

³¹ Huawei: UK warned over sending 'bad signal' to China // BBC. 13.06.2019. URL: <https://www.bbc.com/news/business-48618010> (дата обращения: 03.07.2019).

В условиях Брексита во внешней политике Соединенного Королевства значительно возрос удельный вес атлантического измерения, хотя у правительства Т. Мэй наметились очевидные сложности с выстраиванием диалога с администрацией Д. Трампа. В глазах Вашингтона Лондон теряет привлекательность как стратегический союзник в рамках европейской интеграции в свете Брексита, с другой стороны Британия оказалась более уязвимой перед давлением со стороны Белого дома как в вопросе будущего торгового соглашения, так и в «китайском вопросе». США, например, угрожают, что приостановят обмен разведывательной информацией, в случае сотрудничества с технологическим гигантом Китая, что станет болезненным ударом по «особым отношениям».

Брекзитеры делают главную ставку на самостоятельную торговую политику Соединенного Королевства после выхода из Евросоюза («возможность вернуть себе свою страну»). В апреле 2017 г. выступая в Малайзии, министр международной торговли Л. Фокс отметил, что «Глобальная Британия» отвергает островную изоляцию и стремится сохранить важную роль в международных вопросах. Свободная торговля, по мнению британского правительства, составит сердцевину этой политики³². Однако Лондон не может вести собственную торговую политику как минимум до тех пор, пока не завершит Брекзит.

Основные идеи концепции «Глобальной Британии», сформулированные в период премьерства Т. Мэй, в будущем потребуют практического наполнения и разработки конкретной стратегии реализации. Новому главе Кабинета Великобритании Б. Джонсону, возглавившему правительство в 2019 г., предстоит завершить Брекзит и решить целый ряд дилемм и противоречий во внешнеполитическом курсе страны, определив степень ее «равнения» на США, уровень торгового сотрудничества с Китаем, формат отношений с Европой. Наконец, руководству Соединенного Королевства потребуется сформулировать ясную линию и на российском направлении, ведь без диалога с таким влиятельным международным актором как Москва невозможно обеспечить прочные международные позиции для воплощения в жизнь идеи «Глобальной Британии».

³² Malaysia and Britain: Partners in a post-Brexit world // Gov.uk. 06.04.2017.

URL: <https://www.gov.uk/government/speeches/malaysia-and-britain-partners-in-a-post-brexit-world> (дата обращения: 03.07.2019).

Великобритания в оборонной политике Европейского союза после Брекзита

В статье освещается проблема будущего сотрудничества Соединенного Королевства и Европейского союза в сфере обороны. Не сумев разработать соглашение о выходе из интеграционного объединения, устраивающее большинство, столкнувшись с серьезным политическим кризисом, политические элиты Великобритании, выступающие за Брекзит, придерживаются стратегии «Глобальная Британия», которая предусматривает углубленное взаимодействие с ЕС во внешней политике, безопасности и обороне. Одновременно с этим в Европе ускоряется оборонная интеграция. Однако сохраняется риск, что негативные экономические последствия Брекзита могут помешать планам обеих сторон.

Ключевые слова: Брекзит, Великобритания, Европейский союз, Общая политика безопасности и обороны, вооруженные силы, оборона, «Глобальная Британия»

Из всех направлений европейской интеграции сфера обороны развивалась медленнее всего, наталкиваясь на ряд внутренних и внешних препятствий. Среди них можно выделить отсутствие политической воли, расхождение позиций государств и неравномерное экономическое развитие, разногласия в вопросах вектора продвижения интеграции, конкуренция между государствами-членами Союза, позиция Вашингтона, незаинтересованного в альтернативах НАТО-центричной модели безопасности в Европе. Тем не менее, ЕС сумел создать в своей Общей политике безопасности и обороны (ОПБО) эффективные инструменты. Хотя долгое время основную ставку Евросоюз делал на «мягкую силу» и ВС отдельных государств-членов, которые, однако, гораздо чаще принимали участие в операциях Альянса или коалиций *ad hoc*, нежели в рамках инициатив ЕС.

С выходом из Евросоюза такой мощной военной державы, как Соединенное Королевство, эта тенденция, вероятно, продолжится. Однако Великобритания остается европейским государством, у которого по-прежнему сохраняются глубокие связи, как с ЕС, так и с отдельными странами-членами евроинтеграции. При этом после Брекзита характер взаимодействия сторон изменится.

После выхода из Европейского союза внешнеполитическая стратегия Соединенного Королевства будет трансформирована вследствие изменившегося политического потенциала страны, реструктуризации ее международных, экономических, финансовых и политических связей. Из европейской державы с глобальными амбициями Великобритания стремится стать глобальной державой, которая намерена развивать торговые и политические отношения со многими государствами мира. После Брекзита степень ее политического сотрудничества с ЕС по большинству вопросов деградирует. Это отразится и на сфере обороны в объединении, поскольку большинство его членов в разной степени сотрудничают с Соединенным Королевством в этой области.

Проблема эволюции ОПБО ЕС хорошо изучена отечественными и зарубежными исследователями. Среди первых можно отметить В.В. Журкина, автора ряда статей по указанной теме, в том числе монографии «Европейский союз: внешняя политика,

* Алешин Александр Андреевич – младший научный сотрудник Отдела международно-политических проблем Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН (aleshin.a@imemo.ru). Статья поступила в редакцию 03.06.2019.

безопасность, оборона»¹. В научных работах и монографиях тему освещали Н.Ю. Кавешников, О.Н. Барабанов, Л.О. Бабынина, Д.М. Мацепуро. Среди коллективных трудов необходимо упомянуть аналитический доклад «Подходы ЕС и его стран-членов к созданию автономного оборонного потенциала» под ред. Н.К. Арбатовой и А.М. Кокеева², учебник для ВУЗов «Европейская интеграция» под ред. О.В. Буториной и Н.Ю. Кавешникова³. Из зарубежных книг нужно отметить «*Explaining the EU's Common Security and Defence Policy*» под редакцией Х. Куровска и Ф. Бройера⁴ и «*European Union Foreign Policy: From Effectiveness to Functionality*» К. Бикертон⁵.

Роль и участие Великобритании в Общей политике безопасности и обороны и проблему Брекзита освещали Е.В. Ананьева, А.В. Валуев, Т.Н. Андреева, Д.В. Шихов, К.А. Годованюк. Из иностранных авторов – Я.М. Виерсма, Д. Благден, Р.Г. Уитмен, Н. Инкстер, А. Гленкросс. Большое значение для исследования указанной проблематики имеют доклады аналитических центров: *RAND Corporation «Defence and security after Brexit»*⁶; *Clingendael «Europe and defence: how to engage the UK after Brexit?»*⁷; *IISS «European strategic autonomy and Brexit»*⁸.

Источниками для данной статьи послужили публичные выступления британских политиков, отчеты и доклады Парламента и Правительства Соединенного Королевства, стратегические документы Европейского союза, например, Глобальная стратегия безопасности ЕС 2016 г.⁹, а также данные МВФ, Всемирного банка, Банка Англии, SIPRI. Автор использовал системно-исторический подход, социально-гуманитарные методы научного исследования (сравнительно-исторический, анализа статистики и контент-анализ документов), а также общенаучные методы и методики.

Будущее отношений Великобритании с ЕС

Прекращение членства в ЕС повлечет за собой изменения во внешней политике Соединенного Королевства, в его внешнеэкономических связях, окажет влияние на потенциал и роль страны в мире. Характер и степень предстоящих перемен зависят от условий, на которых состоится Брекзит, эффективности работы Форин-офиса Соединенного Королевства, Департамента международной торговли и других министерств, задействованных в сфере внешней политики и, как следствие, от успехов будущих торговых договоров со странами мира.

¹ Журкин В.В. Европейский союз: внешняя политика, безопасность, оборона. М.: Институт Европы РАН. 1998. 62 с.

² Подходы ЕС и его стран-членов к созданию автономного оборонного потенциала / под ред. Н.К. Арбатовой и А.М. Кокеева. М.: ИМЭМО РАН, 2017. 31 с.

³ Европейская интеграция / под ред. О.В. Буториной и Н.Ю. Кавешникова. / М.: Аспект пресс. 2017. 736 с.

⁴ Kurowska X., Breuer F. Explaining the EU's Common Security and Defence Policy: Theory in Action. Palgrave Macmillan. 2012. 256 p.

⁵ Bickerton C.J. European Union Foreign Policy: From Effectiveness to Functionality. Palgrave Macmillan. 2011. 173 p.

⁶ Hall A., Black J. Defence and Security after Brexit // RAND Corporation. 2017. URL: <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/defence-and-security-after-brexit.html> (дата обращения: 31.05.2019).

⁷ Bakker A., Drent M., Zandee D. European defence: how to engage the UK after Brexit? // Clingendael. 2017. URL: <https://www.clingendael.org/publication/european-defence-how-engage-uk-after-brexit> (дата обращения: 31.05.2019).

⁸ Round P., Giegerich B., Mölling C. European strategic autonomy and Brexit. IISS. 2018. URL: <https://www.iiss.org/-/media/images/comment/military-balance-blog/2018/june/european-strategic-autonomy-and-brexit-iiss-dgap.ashx>(дата обращения: 31.05.2019).

⁹ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy. European External Action Service. 06.2016. URL: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eugs_review_web.pdf (дата обращения: 28.01.2019).

При этом все перечисленные пункты взаимосвязаны. В частности, выгодное соглашение с ЕС позволит минимизировать экономические потери от выхода и выделить значительные средства на увеличение дипломатического представительства в ключевых для Великобритании странах, реорганизовать и повысить эффективность работы министерств внешних связей и качество исследований и прогнозирования. Последнее усилит позиции Соединенного Королевства в торговых переговорах с визави по всему миру. Напротив, невыгодные условия выхода приведут к экономическим издержкам, и Лондон будет вынужден урезать расходы на внешнеполитические цели, перенаправив средства для стимуляции экономики¹⁰. Одной из наиболее важных и сложных задач для Великобритании после потери доступа к Общему рынку ЕС и Таможенному союзу ЕС будет восстановление прежних (заключенных Евросоюзом) и подписание новых торговых соглашений третьими странами¹¹.

США – одна из первоочередных стран, с которой Лондон намерен подписать соглашение о свободной торговле. Однако сделка с Вашингтоном не сможет компенсировать все экономические, политические и имиджевые потери от Брексита. Британии необходимо будет выстраивать торговые связи с новыми партнерами по всему миру. Будущие отношения с Евросоюзом к июню 2019 г. не определены. Великобритания столкнулась с политическим кризисом, Т. Мэй подала в отставку, соглашение с ЕС, которое согласовала премьер-министр с Брюсселем, не одобрила Палата общин. С тем, чтобы избежать болезненного Брексита без сделки, стороны договорились продлить срок переговоров до 31 октября, однако перспектива изменения позиций сторон по условиям соглашения маловероятна.

Можно выделить три сценария разрешения кризиса, которые предусматривают разную степень экономических издержек и возможности для будущих внешнеполитических повесток сторон.

Во-первых, велика вероятность, что Великобритания выйдет из ЕС 31 октября 2019 г. без сделки. В этом случае, по прогнозам Банка Англии, ВВП страны упадет на 8%, рост безработицы составит 7,5%, инфляции – 6,5%, базовой кредитной ставки – до 4% (сейчас 0,75%)¹². Этот сценарий приведет к мобилизации ресурсов для стабилизации и укрепления экономики, в том числе за счет урезания бюджетов ряда министерств, например, обороны и Форин-офиса, и к ухудшению переговорных позиций Соединенного Королевства¹³. Этот сценарий, по мнению автора, наиболее вероятен.

Второй вариант – подписание соглашения о будущем сотрудничестве (с вероятным переносом срока Брексита). В этом случае возможны различные модели торговых отношений между Лондоном и Брюсселем по «норвежскому» или «канадскому» сценарию или разработка уникального соглашения. Любой из перечисленных вариантов будет нести гораздо меньше экономических издержек для сторон.

¹⁰ *Glencross A., McCourt D. Living Up to a New Role in the World: The Challenges of "Global Britain" // Orbis. 2018, Vol. 62, Is. 4. P.582-597.*

¹¹ Memorandum from the Foreign and Commonwealth Office. Parliament UK. 03.2018. URL: https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmaff/780/78008.htm#_idTextAnchor035 (дата обращения: 27.01.2019).

¹² EU withdrawal scenarios and monetary and financial stability, A response to the House of Commons Treasury Committee. Bank of England. 11.2018. URL: <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/report/2018/eu-withdrawal-scenarios-and-monetary-and-financial-stability.pdf?la=en&hash=B5F6EDCDF90DCC10286FC0BC599D94CAB8735DFB> (дата обращения: 27.01.2019).

¹³ *Wright G. Britain Must Decide What Kind of Power It Wants to Be After Brexit // Chatham House. 18.07.2018. URL: https://www.chathamhouse.org/expert/comment/britain-must-decide-what-kind-power-it-wants-be-after-brexit* (дата обращения: 27.01.2019).

Банк Англии в этом случае прогнозирует к 2023 г. снижение ВВП Великобритании на 1,25 – 3,75%¹⁴, а МВФ – уменьшение ВВП ЕС на 0,8%¹⁵. Соединенное Королевство получит возможность сохранить или за короткий срок возобновить торговые договоры с другими странами (если не сохранит участие в Таможенном союзе ЕС), заключать новые соглашения. Несмотря на временное замедление экономического роста обе стороны продолжают активную внешнюю политику, сотрудничая по вопросам, в которых их интересы совпадают. Великобритания сможет проводить политику «Глобальная Британия», речь о которой пойдет ниже. Она превратится в «среднюю державу с глобальными амбициями, которая будет создавать коалиции *ad hoc*»¹⁶. Этот вариант, по мнению автора, менее вероятен.

Третий сценарий – проведение второго референдума о выходе из ЕС, исход которого предугадать трудно. Если британцы проголосуют против Брексита, а парламент поддержит решение граждан и наделит правительство полномочиями отозвать заявление о выходе страны из ЕС, Соединенное Королевство останется членом ЕС. Однако его имиджевые потери будут высоки. Этот вариант, по мнению автора, наименее вероятен, и он не будет рассмотрен в данной статье.

Внешняя политика Великобритании: новые ориентиры

С выходом Соединенного Королевства из ЕС изменится не только его политика в Европе, но и будут переформулированы внешнеполитические ориентиры страны. Правительство предложило стратегию «Глобальная Британия», в которой акцент из европейского региона смещен на глобальный уровень. По его мнению, такой подход позволит не только восполнить экономические и политические потери от Брексита, но и расширить торговые и стратегические преимущества Великобритании¹⁷. Сообщается, что стратегические задачи туманного Альбиона остаются прежними, а изменится только подход к внешней политике.

В меморандуме «Глобальная Британия» отмечены три центра мировой экономики и политического влияния, в которых Соединенное Королевство будет стремиться укрепить позиции: Северная Америка, Европа и Индо-Тихоокеанский регион. При этом говорится, что Великобритания должна быть активна во всех регионах мира, институтах глобального управления и в решении ключевых глобальных проблем. В достижении указанных целей Лондон намерен руководствоваться принципами защиты международной системы, основанной на правилах свободы торговли, основных британских ценностей и верховенства закона. Кроме того, Британия будет поддерживать сохранение целевого показателя расходов стран НАТО на оборону – в 2% ВВП и целевого показателя Официальной помощи в целях развития – 0,7% ВВП, содействовать борьбе с современным рабством, терроризмом, поощрять упорядоченную миграцию и бороться с изменением климата, содействовать гендерному равенству, активно участвовать в работе международных институтов и их реформировании, противодействовать незаконной торговле дикими животными¹⁸.

Важную роль приобретает «мягкая сила»¹⁹, расширение дипломатической сети и военного присутствия за рубежом. В конце 2016 г. открылись новые штаб-квартиры

¹⁴ EU withdrawal scenarios and monetary and financial stability...

¹⁵ Euro Area Policies: 2018 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Member Countries. International Monetary Fund. 19.07.2018. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2018/07/18/Euro-Area-Policies-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-46096> (дата обращения: 28.01.2019).

¹⁶ Wright G. Op. cit.

¹⁷ Memorandum from the Foreign and Commonwealth Office.

¹⁸ Ibid. Points 13-17.

¹⁹ Харитонов Е.М. «Мягкая сила» Великобритании. М.: ИМЭМО РАН, 2018. 139 с.

военного персонала в Нигерии, ОАЭ и Сингапуре²⁰. Помимо этого, Соединенное Королевство планирует наращивать сотрудничество в сфере безопасности в рамках соглашения *UKUSA* или Альянса «Пять глаз» (Австралия, Канада, Новая Зеландия, Великобритания, США), Оборонительного соглашения пяти держав (Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Малайзия, Сингапур), Объединенных экспедиционных сил (Великобритания, Швеция, Дания, Финляндия, Эстония, Латвия, Литва, Нидерланды, Норвегия), с ООН, ОБСЕ, Содружеством, ЕС, АСЕАН, Советом сотрудничества арабских государств Персидского залива, Африканским Союзом, Францией, Германией, Японией, Республикой Корея.

Среди приоритетов «Глобальной Британии» отмечается усиление экономического и политического сотрудничества Соединенного Королевства с США, Европой, странами Ближнего Востока, Китаем, членами Содружества, Африкой, Латинской Америкой – то есть с большей частью мира. Основой нового подхода должны стать соглашения о свободной торговле, обсуждение которых уже ведется правительством с рядом стран. В Стратегии экспорта 2017 г. была поставлена задача увеличить долю экспортируемой продукции с 30% до 35% ВВП²¹.

Стоит отметить, что в отчете Палаты общин, обнародованном в марте 2018 г., парламентарии указали, что пока нет ясности, чем новая глобальная концепция будет отличаться от прежней помимо самостоятельной внешнеторговой политики²². Более того, депутаты высказывают сомнения, будет ли новый курс поддержан избирателями: ведь общественность выступила за вывод войск из Ирака в 2011 г. и из Афганистана в 2014 г., а в 2013 г. парламент проголосовал против военной операции в Сирии (хотя и поддержал ее в 2015 г.)²³.

Однако Брекзит без сделки сократит потенциал внешней политики Великобритании. В связи с этим могут быть урезаны бюджеты на внешнюю политику, оборону и безопасность, что отразится на эффективности реализации стратегии «Глобальная Британия». Страна уже столкнулась с подорожанием программы перевооружения вооруженных сил до 2026 г. с 178 до 179,6 млрд. ф. ст.), и после Брекзита оно, вероятно, увеличится.

Для успешного достижения намеченных правительством внешнеполитических целей Соединенное Королевство будет заинтересовано участвовать в структурах Общей политики безопасности и обороны ЕС. Без заключения нового договора оно потеряет доступ к механизмам Европейского Союза, среди которых обмен разведывательными, полицейскими и судебными данными, визовая и таможенная базы данных. Весомой утратой будет потеря доступа к спутниковой системе Евросоюза «Галилео». Наибольшие экономические риски связаны с прекращением участия в технологических и оборонных исследованиях ЕС, закрытие для британских компаний европейского рынка вооружений²⁴.

Великобритания стремится договориться о беспрецедентно тесном сотрудничестве с Брюсселем, максимально сохранив участие в механизмах безопасности и наладив стратегическое партнерство в области обороны. В проекте политической декларации, наряду с соглашением о Брекзите, стороны наметили

²⁰ Britain extends global defence reach. Ministry of Defence. 12.12.2016. URL: <https://www.gov.uk/government/news/britain-extends-global-defence-reach> (дата обращения: 30.01.2019).

²¹ Export Strategy. HM Government,

²² Global Britain. House of Commons Foreign Affairs Committee, Sixth Report of Session 2017–19. 06.05.2018. URL: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmfaaff/780/780.pdf> (дата обращения: 27.01.2019).

²³ Inkster N. Brexit and Security // Survival. 2018. Vol. 60. Ed. 6. P. 27-34.

²⁴ Tigner B. A Look at the United Kingdom's Security Relationship with the EU in a Post-Brexit World // Atlantic Council. 22.11.2018. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/a-look-at-the-united-kingdom-s-security-relationship-with-the-eu-in-a-post-brexit-world> (дата обращения: 29.01.2019).

будущий диалог о глубокой кооперации во внешней политике, объединение вооруженных сил в случае кризисов, создание структурированного механизма консультаций Евросоюз-27 – Соединенное Королевство на уровне лидеров стран, обмен разведданными, кооперацию в космосе, возможности участия Великобритании в заседаниях Совета ЕС (без права голоса), в Общей политике безопасности и обороны ЕС, в проектах Европейского оборонного фонда, в проектах *PESCO*²⁵. Однако Европейский Союз не готов обсуждать соглашение о дальнейшем сотрудничестве с Лондоном пока не будет подписан договор о Брекзите.

Вопросы обороны ЕС

После Брексита пострадают также потенциал внешней политики и экономика ЕС. Соединенное Королевство – третий по объемам товарооборота партнер еврозоны (13% в ее торговле товарами и нефакторными услугами). По прогнозу МВФ, при переходе на правила ВТО в торговле с Великобританией (на который потребуется еще некоторое время) ВВП ЕС уменьшится к 2030 г. на 1,5²⁶. Соединенное Королевство вносит 13,45% в бюджет европейской интеграции (данные 2016 г.), принимает активное участие во многих его операциях (в Боснии и Герцеговине, Средиземном море, Мали, Сомали²⁷). Лондон расходует 2% ВВП на оборону (условие Североатлантического Альянса), из которых 20% – на закупки и НИОКР, обладает 25% ключевых возможностей Евросоюза, необходимых для независимой политики в области безопасности и обороны, в том числе 20% военного потенциала. Великобритания – ведущий член НАТО (эксклюзивный партнер ЕС в обеспечении обороны и безопасности)²⁸. Британия – одно из двух ядерных государств евроинтеграции (наряду с Францией), располагает крупнейшими вооруженными силами, расходы на которые занимают седьмое место в мире²⁹, а также задействует уникальные возможности разведки на основе «особых отношений» с Вашингтоном и Альянса «Пять глаз». Без Соединенного Королевства ЕС не будет обладать достаточной стратегической автономией от Вашингтона и НАТО для выполнения задач Глобальной стратегии ЕС 2016 г. и ответа на новые вызовы.

Однако Брекзит открыл возможности и для углубления интеграции в сферах безопасности и обороны³⁰, что уже проявилось с созданием *PESCO* (Постоянного структурированного сотрудничества), Европейского оборонного фонда, Скоординированного ежегодного обзора по вопросам обороны, Центра военного планирования и управления. Брюссель разрабатывает возможности участия в этих инициативах третьих стран, и, если сторонам удастся договориться об участии Соединенного Королевства, стратегическая роль ЕС после Брексита будет зависеть от участия островного партнера³¹. Кроме того, члены ЕС разрабатывают и другие инициативы по оборонной кооперации, как в рамках Североатлантического Альянса, так и вне организаций. Примером может послужить Европейская оборонная инициатива

²⁵ Outline of the political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/outline_of_the_political_declaration.pdf (дата обращения: 29.01.2019).

²⁶ Euro Area Policies: 2018 Article IV Consultation-Press Release.

²⁷ Defence and Security After Brexit.

²⁸ A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.

²⁹ Trends in World Military Expenditure, 2017. SIPRI Fact Sheet. SIPRI. 05.2018. URL: https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-04/sipri_fs_1805_milex_2017.pdf (дата обращения: 28.01.2019).

³⁰ Великобритания долгое время выступала против инициатив по интеграции в сфере обороны и накладывала на них вето.

³¹ Barigazzi J. Door opens to keep Britain in EU (security) // Politico. 09.05.2018. URL: <https://www.politico.eu/article/europe-defense-pesco-military-extend-cooperation-to-non-eu-countries-say-benelux-countries/> (дата обращения: 29.01.2019).

(Бельгия, Дания, Эстония, Финляндия, Франция, Германия, Нидерланды, Португалия, Испания,), к которой уже присоединилось Соединенное Королевство.

Однако в вопросах будущего сотрудничества Брюсселя и Лондона и, в целом, углубления оборонной интеграции Европейского Союза важную роль будет играть позиция США. Будучи лидером НАТО и «особым» партнером Великобритании, Вашингтон выступает против развития оборонной интеграции в Евросоюзе. Сегодня, когда такие процессы ускоряются, США задействует рычаги экономического давления на ЕС с целью препятствовать им, в частности, в сфере оборонной промышленности. Более того, усиление разногласий между Белым домом и Брюсселем во многих сферах ставит перед Евросоюзом сложные вопросы о стратегической независимости, что вызывает внутренние противоречия в объединении. Помимо этого, рост популизма в странах Европы также тормозит развитие интеграции. В свете вышеназванных проблем после Брексита, скорее всего, снизится внешнеполитический потенциал ЕС и увеличится его зависимость от США в вопросах безопасности и обороны.

Сегодня трудно дать точный прогноз будущего сотрудничества Великобритании и ЕС. В Соединенном Королевстве на фоне Брексита происходит трансформация политического поля, что, вероятно, приведет и к изменениям в парламенте на будущих всеобщих выборах в Вестминстер. Согласно правилам, Великобритания, не покинув ЕС 29 марта 2019 г., провела голосование в Европейский парламент 23 мая 2019 г. Результат ожидаемый: традиционно лидирующие партии лейбористов и консерваторов потеряли значительное количество мест, уступив малым партиям, в том числе новой Партии «Брексит». Одновременно с этим Консервативная партия – крупнейшая в британском парламенте – находится в глубоком политическом кризисе: в мае 2019 г. Т. Мэй подала в отставку, а новым лидером тори и главой Кабинета стал радикальный «брекзитер» Б. Джонсон. Именно от того, удастся ли политическим элитам Соединенного Королевства утвердить соглашение о выходе из ЕС, в той редакции, которая согласована с Брюсселем, зависит и траектория будущего сотрудничества сторон.

Однако при любом сценарии Брексита Лондон и Брюссель будут стремиться к близкому партнерству в вопросах внешней политики, безопасности и обороны. У сторон остаются общие вызовы и угрозы безопасности, в решении которых они заинтересованы: терроризм, миграция, организованная преступность, киберугрозы, кризисы на юге и востоке ЕС. Британия и Евросоюз разделяют общие ценности, имеют схожие задачи и подходы в международных организациях и институтах глобального управления, что особенно актуально в формирующемся полицентричном мире. Даже в случае выхода без сделки стороны смогут в будущем согласовать основополагающий договор, который бы регулировал сотрудничество в сферах безопасности и обороны.

Северная Ирландия и Брекзит: риски и перспективы

Проблема статуса Северной Ирландии, в том числе обеспечения прозрачной границы с Республикой Ирландия, превратилась едва ли не в ключевую в переговорном процессе по выходу Соединенного Королевства из ЕС. Для решения данного вопроса был разработан специальный многоступенчатый механизм, который, тем не менее, не является долгосрочным и окончательным решением проблемы, а лишь дает отсрочку до того момента, пока оптимальный механизм не будет разработан. В данной статье рассмотрена проблематика будущего положения Северной Ирландии после Брекзита, проанализирован согласованный Брюсселем и правительством Т. Мэй «бэкстоп», а также оцениваются потенциальные угрозы региональной стабильности вследствие «развода» между Лондоном и Брюсселем.

Ключевые слова: Северная Ирландия, Брекзит, ЕС, североирландская граница, механизм «бэкстопа»

Проблема выхода Великобритании из ЕС – сложная и беспрецедентная, которая вне зависимости от результатов переговоров представляет угрозу стабильности единой Европы, способствует усилению позиций популистов и евроскептиков. Однако не меньше сложностей Брекзит сулит и самому Соединенному Королевству.

«Развод» с ЕС уже стал причиной внутривластного кризиса и общественных протестов в Великобритании, два британских премьер-министра (Д. Кэмерон и Т. Мэй) ушли в отставку. Помимо множества экономико-политических вопросов, одной из ключевых остается проблема определения будущего Северной Ирландии, безопасность и стабильность которой во многом обеспечены совместными усилиями Брюсселя и Лондона. Учитывая, что указанный регион имеет сложную этно-религиозную структуру, любые ошибки в решении североирландского вопроса могут привести к серьезным потрясениям. В этом ключе чрезвычайно актуальным представляется изучение того, какие риски и перспективы открываются для данного региона в связи с выходом Соединенного Королевства из ЕС.

Комплекс вопросов, связанных с Брекзитом, довольно широко исследован как в отечественной, так и в зарубежной литературе. В России этой теме посвящены труды Е.Г. Халакиной, Т.Н. Андреевой, Е.Г. Морозовой¹. Вопросы Брекзита широко обсуждаются и на университетских мероприятиях, конференциях. В зарубежной литературе данная тема чрезвычайно популярна, ее исследуют как отдельные авторы², так и целые учреждения, например на базе Дублинского университета – Институт Брекзита (*Brexit Institute*) занимается

* Ковшарь Мария Константиновна – аспирант Луганского национального университета им. Тараса Шевченко (masha.kovshar@yandex.ua). Статья поступила в редакцию 16.06.2019.

¹ Халакина Е.Г. Европейский союз в водовороте изменений // Мировая экономика и международные отношения. 2019, Т. 63, №4. С. 123-128.; Андреева Т.Н. Праворадикальные популистские партии Великобритании и успех линии на Брекзит // Мировая экономика и международные отношения. 2019, Т.63, №3. С. 21-29. Морозова Е.Г., Фалина А.С. Брекзит как новая реальность Европы: мнения и оценки экспертов // Политика в фокусе. 2017, №4. С. 160-170.

² Hobolt S. The Brexit vote: a divided nation, a divided continent // Journal of European Public Policy. 2016, Vol. 23, №9. P. 1259-1277; Courtois A. Higher education and Brexit: current European perspectives. Center for global higher education, 2018. 190 p.

аналитической деятельностью, а также подготовкой специальных рекомендаций для государственных структур³. Тем не менее, несмотря на весьма широкую научную разработанность, непосредственно проблематика положения Северной Ирландии в свете Брекзита представлена недостаточно широко, что создает перспективу для научной работы.

Выход Великобритании из состава Европейского Союза – событие не только беспрецедентное, но и как показала практика весьма сложное и неоднозначное. В соответствии со статьей 50 Договора о Европейском Союзе страна должна покинуть объединение через два года после подачи официального уведомления⁴, что в случае с Соединенным Королевством составляло 29 марта 2019 г. Тем не менее, данная норма предусматривает также возможность перенести дату выхода в случае согласия всех членов ЕС, что и было применено в отношении Великобритании дважды: Брекзит перенесли на 12 апреля 2019 г., а затем, в ходе специального заседания Европейского Совета до 31 октября 2019 г.⁵ Необходимость переноса выхода обусловлена внутrigосударственным политическим кризисом в Соединенном Королевстве: достигнутое премьер-министром Т. Мэй соглашение о порядке и условиях выхода Великобритании из ЕС было трижды отвергнуто британскими депутатами⁶, ставился вопрос о вотуме недоверия правительству, а в мае 2019 г. премьер-министр подала в отставку с поста лидера Консервативной партии⁷. Одна из причин кризиса – нежелание парламента принимать условия соглашения по выходу из ЕС, в частности режим границы Северной Ирландии после Брекзита.

Проблема обеспечения будущего положения границы Северной Ирландии

Соглашение о выходе Соединенного Королевства из состава ЕС содержит отдельный протокол по Северной Ирландии. В документе отмечено, что вопросы сохранения мира и стабильности в регионе имеют первостепенное значение. Также там сказано, что для обеспечения выхода Великобритании из Союза необходимо уникальное решение, которое бы отвечало ситуации в Северной Ирландии⁸. Для того чтобы понять ее особенности, необходимо обратиться к истории региона.

Во-первых, географически Северная Ирландия является частью острова Ирландия, на котором сегодня располагается также независимое государство Республика Ирландия, входящее в Европейский союз. Северная Ирландия входит в состав Соединенного Королевства, от которого ее отделяет Ирландское море. Данный фактор определяет географическую близость и в определенной степени

³ Brexit Institute. URL: <http://dcubrexitinstitute.eu> (дата обращения: 07.06.2019).

⁴ Consolidated version of the Treaty on European Union // EUR-Lex: Access to European Union law. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2012/oj (дата обращения: 11.05.2019).

⁵ President Juncker at the special meeting of the European Council (Art. 50) on Brexit // European Commission. 11. 04. 2019. URL: https://ec.europa.eu/commission/news/president-juncker-special-meeting-european-council-art-50-brexit-2019-apr-11_en (дата обращения: 10.05.2019).

⁶ Castle S., Mueller B. Brexit Goes Back to Square One as Parliament Rejects May's Plan a Third Time // The New York Times. 29. 03. 2019. URL: <https://www.nytimes.com/2019/03/29/world/europe/brexit-britain-theresa-may.html> (дата обращения: 18.05.2019).

⁷ Prime minister Theresa May's statement in full // BBC News. 24. 05. 2019. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-48397311> (дата обращения: 11.06.2019).

⁸ Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018 // European Commission. P. 302. URL: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement_0.pdf (дата обращения: 11.05.2019).

зависимость, в первую очередь инфраструктурную, от Республики Ирландия и ЕС.

Во-вторых, этно-историческая проблема региона обусловлена проживанием в Северной Ирландии преимущественно британцев и ирландцев, придерживающихся не только различного вероисповедания, но и различных политических взглядов. Так, первые преимущественно являются протестантами и выступают за тесные связи с Великобританией (юнионисты); вторые же в основном католики, которые выступают за тесные отношения с Республикой Ирландией и будущее объединение острова в рамках единого государства (республиканцы).

В-третьих, ситуация в регионе осложняется до конца неразрешенным конфликтом, начавшимся в 1960-е гг., который удалось нормализовать во многом благодаря тому, что Соединенное Королевство и Республика Ирландия стали членами ЕЭС в 1973 г. Этот факт позволил начать переговорный процесс и установить оптимальные условия мира, которые были закреплены в Белфастском соглашении 1998 г.

Обозначенные выше особенности во многом не оказывали значительного воздействия на регион и политику стран последние двадцать лет, что обусловлено интеграционной политикой ЕС и формированием объединенного (хотя лишь в относительной степени) политико-экономического пространства. Тем не менее выход Соединенного Королевства из Союза актуализировал факторы, которые оказывают непосредственное влияние на статус границы между Северной Ирландией и Республикой Ирландией.

Данная проблема стала ключевой на переговорах между британским правительством и Брюсселем. Великобритания и ЕС установили «красные линии» для себя, переход которых недопустим. Одной из них было недопущение реальной («жесткой») границы между Северной Ирландией и Республикой Ирландией⁹.

Сущность проблемы заключается в том, что в соответствии с Белфастским соглашением 1998 г., положившим конец конфликту в Северной Ирландии, разделенный остров может объединиться в случае, если за это решение проголосует большинство жителей Ирландии и Северной Ирландии. Помимо этого, данный документ предполагает тесное сотрудничество трех правительств: британского, ирландского и регионального североирландского (*devoted administration*). Установлен сложный механизм управления регионом, который должен учитывать этно-религиозную особенность территории. Перечисленные нормы служили залогом стабильности в регионе¹⁰.

В итоге на острове была упразднена граница и таможенная инфраструктура, чему способствовало членство обоих государств в ЕС. Отсутствие физической границы позволило снизить напряженность в регионе. Пока оба государства объединены единым экономическим и общим политическим пространством Европейского союза этот фактор не приносит неудобств. Более того, в 1973 г., именно он способствовал мирному процессу на севере острова. В случае выхода Великобритании из ЕС, Брюссель готов будет признать вступление Северной Ирландии в состав ЕС (по аналогии с ГДР), если произойдет демократически признанное объединение острова. Сегодня остается открытым вопрос как сохранить взаимосвязи между Северной Ирландией и Британией.

⁹ Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

¹⁰ The Belfast Agreement, signed on 10 April 1998. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement> (дата обращения: 12.05.2019).

Позиции сторон по этому вопросу различаются. Так, ЕС настаивает на сохранении зоны свободной торговли между Северной Ирландией и Ирландией (свободный проезд людей обеспечивается договором об «Общей зоне путешествий»). Этот факт вызывает необходимость оборудовать границу между Британией и Северной Ирландией, что в свою очередь повлечет еще большее отстранение этого региона от Лондона.

В случае «жесткого» выхода (без соглашения) Соединенного Королевства из Евросоюза, вероятно, будет установлена граница между двумя частями острова Ирландия¹¹. Как показало исследование ирландского сенатора и представителей ЮНЕСКО, опубликованное 18 февраля 2019 г., восстановление границы может возобновить насилие в регионе и будет способствовать кампании по объединению острова¹².

Промежуточный механизм решения проблемы («бэкстоп»)

С целью обеспечить «прозрачность» североирландской границы после Брексита был разработан особый механизм, который стороны включили в Соглашение о выходе Великобритании из ЕС. С момента наступления переходного периода и до его окончания (изначально с 29 марта, а теперь с 31 октября 2019 г. по 31 декабря 2020 г.) ввести в действие так называемый «бэкстоп» – страховочный механизм, предполагающий соблюдение сторонами правил единого рынка ЕС¹³. По окончании этого периода в действие вступит Единая таможенная зона ЕС и Великобритании, предусматривающая особые правила торговых взаимоотношений между ЕС, Северной Ирландией и Соединенным Королевством. Это предполагает следующее¹⁴:

- будет действовать единая таможенная зона, что позволит избежать введения тарифов, квот и проверок между ЕС и Соединенным Королевством;
- таможенный кодекс ЕС, в котором, в частности, содержатся положения о выпуске продукции в свободное обращение в пределах европейской интеграции, будет по-прежнему применяться в Северной Ирландии;
- Великобритания в отношении Северной Ирландии будет придерживаться ограниченного набора правил, связанных с единым рынком ЕС.

Под правилами единой таможенной зоны понимается следующее¹⁵:

- Великобритания будет согласовывать тарифы и правила, применимые к ее таможенной территории, с внешними тарифами и правилами Союза;
- между Европейским Союзом и Великобританией не будут введены тарифы, квоты и проверки продукции (кроме продуктов рыболовства и аквакультуры);
- действие права взаимности в установлении торговых условий;
- Великобритания будет согласовывать свою коммерческую политику с общей коммерческой политикой Брюсселя. Великобритания не может

¹¹ O'Carroll L. Germany "in solidarity" with Ireland over backstop to avoid hard border // The Guardian. 08. 01. 2019. URL: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/08/mps-must-stop-wishful-thinking-and-back-may-on-brexit-irish-deputy-pm-simon-coveney> (дата обращения: 15.05.2019).

¹² Brexit: Violence if hard Irish border returns report claims // BBC News. 18. 02. 2019. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-47272124> (дата обращения: 19.05.2019).

¹³ Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

¹⁴ Brexit: Protocol on Ireland and Northern Ireland // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/ireland/news/brexit-protocol-on-ireland-and-northern-ireland_en (дата обращения: 15.05.2019).

¹⁵ Ibid.

применять более низкий таможенный тариф к своей таможенной территории, чем Единый таможенный тариф ЕС, для любого товара, импортируемого из третьей страны, или применять другие правила происхождения.

Соглашение предусматривает, что жители Северной Ирландии продолжат пользоваться правами граждан Евросоюза, согласно Договору о функционировании Европейского Союза¹⁶.

Кроме того, режим «бэкстопа» предусматривает сохранение Общей зоны передвижений (*Common travel area*) на острове Ирландии, что позволит жителям обеих частей острова беспрепятственно пересекать границы. Также Великобритания обязалась обеспечить свободное передвижение для граждан ЕС и членов их семей по территории Северной Ирландии¹⁷.

Данное соглашение не разъясняет будущих отношений между Союзом и Соединенным Королевством, но формулирует порядок взаимоотношений, который будет действовать до момента, пока не будет найден оптимальный механизм отсутствия жесткой границы на острове Ирландия на постоянной основе¹⁸.

Несмотря на весьма проработанный план, который позволит сохранить стабильность в Северной Ирландии, отсутствуют гарантии его успешной реализации. На данном этапе нет возможности даже предполагать его принятие британским парламентом, так как данный механизм предусматривает, что Лондон продолжит соблюдать правила и ограничения ЕС в экономике и торговле, чем недовольны ни «брекзитеры», выступающие за полную «независимость» от Брюсселя, ни «бремейнеры», настаивающие на сохранении связей с Союзом.

Финансовые вызовы для Северной Ирландии

Другая не менее важная проблема – прекращение программ ЕС по налаживанию мира в Северной Ирландии, которые во многом оставались залогом безопасности региона. Среди мер урегулирования североирландского конфликта большое значение имела финансовая сторона вопроса. Исследование, проведенное британской организацией «*The Portland Trust*» установило, что уровень безработицы среди протестантов и католиков значительно разнится. В 1971 г. безработица среди католиков составляла 17,7%; для протестантов этот показатель был почти в 3 раза меньше. Следствием такого экономического положения стало усиление радикализма. Эксперты обратили внимание, что большинство членов радикальных группировок ИРА были выходцами из бедных кварталов, что свидетельствует о прямой зависимости уровня насилия в регионе от экономического положения населения¹⁹.

По данным Европейской Комиссии, Северная Ирландия – наименее экономически развитый регион Соединенного Королевства, с валовым внутренним продуктом (ВВП) 2,1% от общего объема Великобритании и наименьшим доходом на душу населения (23,6 тыс. евро). На государственный сектор Северной Ирландии (образование, здравоохранение и государственное управление) приходится 27% общей занятости²⁰.

¹⁶ Treaty on the functioning of the European Union // European Commission. 13. 12. 2007. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj (дата обращения: 15.05.2019).

¹⁷ Brexit: Protocol on Ireland and Northern Ireland.

¹⁸ Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

¹⁹ Economics in Peacemaking: Lessons from Northern Ireland. L.: The Portland Trust, 2007. С. 34-38. URL: http://www.portlandtrust.org/sites/default/files/pubs/epm_northern_ireland.pdf (дата обращения: 16.06.2019).

²⁰ Brexit and the Future of Northern Ireland // The Law & Politics of Brexit. Working paper № 1. Oxford University Press, 2017. 21 p.

ЕС финансирует программы, нацеленные на преодоление конфликтогенных факторов. Так, ряд фондов финансировал программы, направленные на содействие экономическому восстановлению и развитию. Многие из них имели целью создание рабочих мест и экономических возможностей, которые будут способствовать развитию диалога между католиками и протестантами. Программы, такие как *SEUPB*, *PEACE* и *INTERREG*, поощряли развитие туризма, городской и сельской инфраструктуры, сельского хозяйства, технологий и бизнеса, а также развитие общин. Задачи состояли в содействии приграничному сотрудничеству, улучшении отношений на местном уровне между общинами протестантов и католиков, преодолении сложившейся анклавизации общества.

ЕС подтвердил готовность и в дальнейшем финансировать программы *PEACE* и *INTERREG* в рамках уже действующих многолетних финансовых рамок и сохранить текущие пропорции финансирования после 2020 г.

Не менее важной проблемой может быть вопрос продолжения работы программ поддержки сельского хозяйства (важнейшая сфера экономики для Северной Ирландии). Треть населения (более 1,5 млн чел.) проживает в сельской местности, и в 2014 г. в Северной Ирландии насчитывалось 24 тыс. активных ферм. Согласно недавним исследованиям, прямые платежи ЕС фермерам составляют 87% от годового дохода фермерских хозяйств²¹.

Сельское хозяйство – главный получатель финансирования от Брюсселя среди всех других секторов экономики. Субсидии направляются через механизмы Единой сельскохозяйственной политики (CAP). Как отмечено на портале Европейской комиссии, «ЕС формирует свой бюджет для прагматичного, современного и долгосрочного планирования на период с 2021 г. по 2027 г. для решения вопросов, которые имеют значение для европейцев. Комиссия предлагает, сократить финансирование CAP – примерно на 5%²². При этом пока не ясно, будут ли заложены в проект нового бюджета средства для Северной Ирландии.

Более того, для продолжения этих программ необходимо согласие Европейского парламента. Сохраняется риск, что против выделения средств для Северной Ирландии проголосуют страны территориально далекие от проблем региона с нестабильной политической ситуацией, с учетом того, что Великобритания, один из доноров ЕС, прекратит отчисления средств.

Потенциальная угроза региональной стабильности

Вопреки тому, что все стороны привержены сохранению стабильности в регионе, а их главной задачей является сохранение мира путем поддержания Соглашения Страстной пятницы (Белфастское соглашение 1998 г.²³), угроза стабильности региона уже начала проявляться. Политический кризис в Соединенном Королевстве, который длится уже почти два года, способствует дестабилизации обстановки в регионах. В 2017 г. прошли перевыборы в местный парламент, в ходе которых большинство мест, хоть и с небольшим отрывом, впервые получили республиканцы (Шинн Фейн), которые выступали против

²¹ Geoghegan P. Brexit could unravel Northern Ireland peace process // Deutsche Welle. 19. 06. 2016. URL: <https://www.dw.com/en/brexit-could-unravel-northern-ireland-peace-process/a-19337963> (дата обращения: 02.05.2019).

²² Future of the common agricultural policy // European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en (дата обращения: 02.05.2019).

²³ Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

Брекзита²⁴. Победа республиканцев объясняется значительными демографическими сдвигами в регионе: католическое население возросло до 45%, тогда как протестантское, которое теперь не составляет большинство, сократилось до 48%²⁵.

Такие тенденции вызвали большие протесты среди юнионистов (Демократическая юнионистская партия – ДЮП), что позволило Лондону продлить прямое управление территорией, так как местные власти не сумели образовать правительство. Уникальность ситуации заключается в том, что после досрочных выборов 2017 г. фракция тори потеряла большинство в парламенте и для того, чтобы обеспечить функционирование собственного Кабинета, Т. Мэй пошла на сделку с ДЮП²⁶.

Следует также учесть, что партийная политика ДЮП не допускает возможности установления морской границы между Северной Ирландией и остальной частью страны, а также отвергает предложения создать в Северной Ирландии особую буферную зону. Поскольку партии не могли прийти к консенсусу и восстановить работу правительства, это вызвало необходимость временной передачи части важных полномочий Лондону.

Таким образом, образовавшийся в XXI в. демографический сдвиг обусловил постепенное изменение в соотношении политических сил. Несмотря на то, что на выборах победила республиканская партия, придерживающаяся проевропейской позиции, укрепилось положение юнионистов. Хотя большинство жителей Северной Ирландии все же проголосовали за то, чтобы остаться в ЕС (55,8%²⁷), представлять их интересы сегодня некому. Данный фактор способствует росту политической напряженности в регионе. К примеру, Ирландская Республиканская Армия (ИРА) возобновила свою террористическую активность. 5 марта 2019 г., за несколько дней до очередного парламентского голосования по проекту Брексита, ИРА оставила четыре посылки со взрывчатыми веществами в аэропортах, на вокзале и в университете разных городов Британии²⁸.

Следовательно, потенциальная опасность для Северной Ирландии состоит в возможности возобновления сепаратистских настроений и насилия, несмотря на формальное завершение конфликта. Весьма хрупкий мир, закрепленный Белфастским соглашением (дополненным соглашениями в Сент-Эндрюс и Хилсборо), действует и сегодня. Тем не менее, он может рухнуть под давлением перемен, вызванных выходом Британии из Европейского союза.

Таким образом, Brexit создает несколько потенциальных проблем, которые с одной стороны затрудняют выход Великобритании из ЕС, а с другой – обостряют ситуацию в Северной Ирландии. Среди них можно выделить

²⁴ McGuinness M. Resigns as NI deputy first minister // BBC News. 10. 01. 2017. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-38561507> (дата обращения: 15.05.2019).

²⁵ Nolan P. Two tribes: A divided Northern Ireland // The Irish Times. 01. 04. 2019. URL: <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/two-tribes-a-divided-northern-ireland-1.3030921> (дата обращения: 08.05.2019).

²⁶ Theresa May's DUP-Tory deal criticised as "shabby and reckless" // BBC News. 27 .06. 2017. URL: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-40413620> (дата обращения: 15.05.2019).

²⁷ EU referendum result visualisations // The Electoral Commission. URL: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/eu-referendum-result-visualisations> (дата обращения: 07.05.2019).

²⁸ Lally C. "IRA" claims responsibility for explosives posted to British sites // The Irish Times. 12. 03. 2019. URL: <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/ira-claims-responsibility-for-explosives-posted-to-british-sites-1.3822933> (дата обращения: 19.05.2019).

определение режима границы между Северной Ирландией и Республикой Ирландией при сохранении возможности севером острова пользоваться расширенными правами, не будучи официально членом ЕС; проблема финансирования программ по урегулированию межэтнических и межконфессиональных отношений, а также проблематика субсидирования сельского хозяйства в регионе; возможность усиления радикальных настроений и сепаратистских течений в Северной Ирландии на фоне политического кризиса в Соединенном Королевстве.

Несмотря на приверженность ЕС и Великобритании сохранению стабильности в Северной Ирландии, предлагаемые механизмы содержат потенциальные риски, которые могут перерасти в угрозу миру и безопасности в регионе. Более того, заинтересованность каждой стороны в достижении своих целей, относительно условий их будущего партнерства, ставит Северную Ирландию в центр политических игр. С другой стороны, существует заинтересованность сторон в сохранении благополучия на севере острова. Будущее положение Северной Ирландии в новой Европе на данном этапе сложно предугадать, однако можно с точностью сказать, что в ближайшее время вопрос о правовом положении территории останется в центре европейских переговоров.

Инструменты и последствия воздействия Запада на незападный мир

*Кулькова О.С.**

Помощь Евросоюза странам Ближнего Востока и Северной Африки после начала «Арабского пробуждения» (на примере Марокко)

В политике Европейского союза как крупнейшего коллективного донора мира регион Ближнего Востока и Северной Африки занимает видное место уже не одно десятилетие. События «Арабского пробуждения» 2010–2011 гг. придали новый импульс развитию взаимоотношений европейских институтов со странами Южного Средиземноморья, и в том числе с первым привилегированным партнером ЕС в регионе – Королевством Марокко. ЕС, с одной стороны, существенно увеличил объемы помощи Рабату, а с другой – постарался переосмыслить принципы взаимодействия с Марокко. В официальных документах и заявлениях больший акцент был сделан на содействие демократизации. Однако на деле основной объем средств предоставлялся в виде прямой бюджетной поддержки, а среди организаций гражданского общества поддерживались те, которые были лояльны властям. Несмотря на значительное обновление инструментария сотрудничества, в целом, логика взаимодействия ЕС и Марокко осталась той же, что и до «Арабского пробуждения»: экономические интересы и императивы сотрудничества в сфере безопасности для ЕС по-прежнему имели большее значение, чем решение задач продвижения демократии в Королевстве.

Ключевые слова: *Европейский союз, Ближний Восток и Северная Африка, Марокко, «Арабское пробуждение», Европейская политика соседства, помощь развитию, государственное управление, безопасность, продвижение демократии, поддержка гражданского общества.*

Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №17-37-01018-ОГН.

Европейский Союз – крупнейший коллективный донор мира. По объемам помощи развивающимся странам европейские институты занимают четвертое место среди членов Комитета содействия развитию ОЭСР (после США, Германии и Великобритании). Особенно заметно присутствие ЕС в области содействия социально-экономическому развитию и укреплению государственного управления. Значительная часть помощи направляется структурами Евросоюза в страны Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА), многие из которых в текущем десятилетии оказались затронуты процессами политической трансформации вследствие событий «Арабского пробуждения» («Арабской весны»).

Среди стран-партнеров ЕС в регионе особняком стоит Королевство Марокко, в свое время стремившееся к обретению членства в Европейском союзе, а в 2008 г.

* *Кулькова Ольга Сергеевна* – к.и.н., старший научный сотрудник Центра изучения российско-африканских отношений и внешней политики стран Африки Института Африки РАН, эксперт Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (kulkova-olga@yandex.ru). Статья поступила в редакцию 19.08.2019.

получившее статус его привилегированного партнера – первым из всех соседей ЕС по Южному Средиземноморью. В 2018 г. Марокко являлся крупнейшим получателем финансовых средств со стороны ЕС в рамках Европейской политики соседства (ЕПС)¹. Объемы поддержки Королевства со стороны Брюсселя лишь возросли после событий «Арабского пробуждения», в ходе которых власти страны, реагируя на массовые протесты, быстро провели умеренные реформы, в значительной мере удовлетворившие требования протестующих.

Цель исследования – выявить изменения принципов и механизмов содействия развитию и укреплению государственности Марокко со стороны Европейского союза после 2011 г., а также их последствия для страны и ее взаимодействия с ЕС.

Актуальность заявленной проблематики обусловлена активизацией научной дискуссии² о том, каким должно быть содействие развитию незападных государств, чтобы быть эффективным и не нарушать при этом их самобытности и динамики внутренней эволюции. Кроме того, по-прежнему на повестке дня стоит вопрос о характере и принципах взаимодействия донора (в данном случае, коллективного – Евросоюза) и страны-реципиента, которые могут совершенно по-разному видеть приоритеты в сфере развития и укрепления государственности. Не менее актуальна и проблема адекватного измерения результативности усилий западных доноров в области укрепления государственности в странах-реципиентах.

Настоящее исследование вписано в контекст реализуемого на базе Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ многолетнего научного проекта, посвященного изучению перечисленных выше вопросов применительно к странам арабского мира. Оно продолжает серию публикаций, посвященных взаимодействию западных доноров с республиканскими и монархическими режимами Магриба и Машрика до и после «Арабского пробуждения»³. В методологическом плане исследование основывается на принципах системно-исторического подхода с активным привлечением широкого круга источников информации, в том числе, статистических данных по официальной помощи развитию (ОПР), аккумулируемых ОЭСР.

¹ Morocco. European Commission official website. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco_en (дата обращения: 01.11.2018).

² Например, *Van Hüllen V.* Negotiating democracy with authoritarian regimes. EU democracy promotion in North Africa // *Democratization*. 2019. No. 26 (5). P. 869-888; *Hatab S.* Deepening democracy or stabilization? European neighborhood policy (ENP) and the “Arab spring” // *Review of Economics and Political Science*. 2019. Vol. 4. No. 1. P. 20-37; *Brown W.* Sovereignty matters: Africa, donors, and the aid relationship // *African Affairs*. 2013. Vol. 112. Issue. 447. P. 262-282; *Gamso J., Yuldashev F.* Targeted Foreign Aid and International Migration: Is Development-Promotion an Effective Immigration Policy? // *International Studies Quarterly*. 2018. Vol. 62. Issue. 4. P. 809-820; *Vandeputte N., Luciani L.* European Union democracy assistance: an academic state of play. European Partnership for Democracy. Report. December 2018. URL: <http://epd.eu/wp-content/uploads/2018/12/EU-Democracy-Assistance.pdf> (дата обращения: 1.11.2018) и др.

³ Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д. Дилеммы демократизации: политика Евросоюза в Тунисе и Египте после Арабского пробуждения // *Современная Европа*. 2018. №5. С. 1-12; Кулькова О.С. Европейские программы помощи Марокко в 1999-2011 гг.: ориентиры, компоненты, результаты // *Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика*. 2018. №3. С. 48-78; Оганисян Л.Д. Эволюция подходов ЕС к взаимодействию со странами «Арабского пробуждения» / «Глобальный Юг» в полицентричном миропорядке (Мировое развитие, вып. 19). М.: ИМЭМО РАН, 2018. С. 148-156; Хлебникова Л. Р. США и проблемы обеспечения стабильного развития Иорданского Хашимитского королевства в исторической ретроспективе // *Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика*. 2018. №3. С. 79-120.

Логика взаимодействия ЕС и Марокко до «Арабского пробуждения»

Как указывают руководитель Центра арабских и исламских исследований Института востоковедения РАН В.А. Кузнецов и преподаватель факультета мировой политики МГУ Л.Д. Оганисян, до событий «Арабского пробуждения» ЕС в целом придерживался следующей парадигмы в выстраивании отношений со странами БВСА – «сотрудничество с арабскими правительствами, независимо от степени их приверженности идеалам демократии»⁴. Марокко в этом плане не являлось исключением.

На протяжении длительного времени Марокко было одним из важнейших партнеров ЕС в Северной Африке. С 1999 г. Королевством правил Мухаммед VI, стремившийся проводить динамичную экономическую политику, ускорить интеграцию Марокко в мировую экономику, реализовывать крупные инфраструктурные проекты, бороться с бедностью. В этих начинаниях ему активно помогал Европейский союз, предоставляя содействие развитию, направленное, в первую очередь, на экономическую модернизацию, поддержку институтов и реформы структур государственного управления, решение социально-экономических проблем. В своих программах помощи Марокко Евросоюз делал акцент на таких сферах, как устойчивый, инклюзивный, «зеленый» экономический рост, обеспечение равного доступа к социальным услугам и обеспечение верховенства закона⁵.

В 2008 г. отношения с Марокко получили продвинутый статус. В 2010 г. был проведен саммит ЕС-Марокко, первый в своем роде двусторонний саммит между ЕС и арабской или африканской страной, подчеркнувший важность партнерства с Марокко для ЕС. Кроме того, еще в 2010 г. была принята вторая национальная индикативная программа для Марокко на 2011–2013 гг. по реализации Совместного плана действий от 2005 г.⁶. В данной индикативной программе акцент был смещен с социального на политический сектор и поддержку институтов (например, деятельности органов правосудия). Объемы финансирования, которые с середины 1990-х гг., уверенно росли (в среднем с 4,7 евро на душу населения в 1995–2006 гг. до 5,45 в 2007–2010 гг.) были увеличены на 20% и составили 580,5 млн евро (на 3 года), в результате чего Марокко должно было стать крупнейшим получателем помощи ЕС в регионе⁷.

В меньшей степени поддержка ЕС была направлена на демократизацию и поддержку гражданского общества. В этих сферах помощь предоставлялась весьма осторожно и в относительно небольших объемах. Усилия на двух последних

⁴ Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д. Указ соч. С. 12.

⁵ См. подробнее: Кулькова О.С. Указ соч. С. 48–78; Бабынина Л.О., Кузнецов В.А. ЕС и страны Магриба // Европейский союз в поиске глобальной роли: политика, экономика, безопасность / Под ред. Ал.А. Громыко, М.Г. Носова. М.: Весь мир, 2015. С. 508–540; Конкин К.С. Марокко и Евросоюз: новый уровень взаимоотношений // Вестник РУДН. Серия «Международные отношения». 2011. No 1. С. 20–31; Bergh S.I. The politics of development in Morocco: Local governance and participation in Africa. London; New York: I.B. Tauris, 2017; Fontana I. EU Neighbourhood Policy in the Maghreb: Implementing the ENP in Tunisia and Morocco before and after the Arab Uprisings. London: Routledge, 2017; Khakee A. Assessing democracy assistance: Morocco. FRIDE Project Report. May 2010; Malka H., Alterman J.B. Arab reform and foreign aid: Lessons from Morocco. Center for Strategic and International Studies. Washington: The CSIS Press, 2006. URL: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/malkamoroccobook4webuse.pdf (дата обращения: 01.11.2018); Van Huizen V. Europeanisation through cooperation? EU Democracy Promotion in Morocco and Tunisia // West European Politics. 2012. Vol. 35. Issue. 1. P. 117–134.

⁶ Кулькова О.С. Указ. соч. С. 58.

⁷ Там же. С. 66.

направлениях приносили весьма скромные результаты, поскольку импульс внутренних трансформаций в стране исходил в Марокко непосредственно от монарха, который на протяжении длительного времени не был готов к сколь-нибудь существенным изменениям политической системы.

Руководство ЕС в целом осознавало особенности взаимодействия с политическим истеблишментом страны и рассчитывало на то, что с помощью «позитивной обусловленности» (*positive conditionality*) – предоставления Марокко статуса привилегированного партнера, движения к большей интеграции с ЕС и путем иных мер поддержки – добьется большей либерализации, чем посредством непосредственного финансирования программ поддержки демократии, гражданского общества и тому подобного. Представители ЕС понимали их заведомо невысокую эффективность в обществе, где политическая жизнь остается в большой степени регламентирована монархом и его кругом. В качестве основных партнеров в стране институты ЕС рассматривали короля и правительство, в силу чего взаимодействие шло, в основном, по правительственным каналам.

Таким образом, в рамках взаимодействия с Марокко имел место парадокс, характерный для отношений ЕС и со многими другими странами Южного Средиземноморья до 2010 г.: акцент во взаимодействии был сделан на обеспечении стабильности, а также противодействии терроризму и нелегальной миграции. Прогресс в этих ключевых сферах для руководства ЕС объективно имел гораздо большее значение, чем приверженность арабских стран-партнеров, в том числе и Королевства Марокко, либерально-демократическим принципам.

Как бы то ни было, за первое десятилетие XXI в. Королевству Марокко – в том числе и благодаря помощи со стороны институтов ЕС – удалось достичь значительных успехов в продвижении к Целям развития тысячелетия, установленным ООН⁸. Однако в стране назревало недовольство политической ситуацией: несмотря на проводимые реформы, качество государственного управления в стране оставляло желать лучшего (было немало свидетельств коррупции, nepотизма, несправедливого или неэффективного распределения государственных доходов). Правительству за 2000-е годы так и не удалось существенно сократить разрыв между богатыми и бедными и создать достаточное количество рабочих мест, особенно для молодежи, чтобы удержать значительную ее часть от желания перебраться в Европу. Все вышесказанное сформировало предпосылки к тому, чтобы «Арабское пробуждение» 2010–2011 гг. не обошло Марокко стороной.

«Арабское пробуждение» в Марокко и его влияние на европейские программы помощи Королевству

В феврале 2011 г. Марокко охватили массовые беспорядки. Марокканские власти оперативно отреагировали на социальные волнения⁹. 9 марта 2011 г. король Мухаммед VI обратился к жителям страны со знаковой речью, в которой пообещал реформировать политическую систему в сторону ее либерализации, внести соответствующие изменения в Конституцию и вынести их на общенациональный референдум.

Король обещал расширить гражданские свободы, усилить защиту прав человека, укрепить принцип разделения властей (прежде всего, добиться

⁸ Evaluation of Policy Based Operations in the African Development Bank, 1999–2009. Country Case Study: Morocco. African Development Bank Group. March 2011. P. i. URL: <https://www.oecd.org/countries/morocco/49414466.pdf> (дата обращения: 10.05. 2019).

⁹ Мохова И.М. Указ.соч. С. 376.

независимости судебной власти), а также назначать премьер-министра из состава победившей на парламентских выборах партии, усилить роль политических партий (особенно в рамках парламентской оппозиции), признать берберскую идентичность в качестве элемента марокканской¹⁰. На референдуме 1 июля 2011 г. 98,5% марокканцев проголосовали за внесение изменений в основной закон¹¹.

Вскоре после принятия обновленной Конституции в Марокко прошли парламентские выборы, на которых победила умеренно исламистская Партия справедливости и развития. Впоследствии на выборах 2016 г., прозрачность которых отмечалась и международными обозревателями¹², она вновь одержала победу, расширив свое представительство в парламенте.

Предложенные королем реформы удовлетворили основные требования манифестантов, и протестное движение в целом пошло на спад. Интересно, что, стремясь усмирить оппозиционное «Движение 20 февраля», возникшее в ходе «Арабской весны», власти Марокко, тем не менее, не прибегали к традиционной для таких случаев тактике и не объясняли протесты внешним заговором и «происками Запада», дабы не подорвать традиционно тесные и дружественные отношения с западными партнерами. Впрочем, как отмечала научный сотрудник Роттердамского университета Эразма (Нидерланды) Сильвия Берг, «в европейской реакции едва ли прослеживалось какое-либо сочувствие к «Движению 20 февраля», и институты ЕС не были готовы поддержать его, предпочитая продолжать финансировать те же самые элитарные и лояльные к дворцу НПО, которым не хватало легитимности в глазах членов Движения»¹³.

В то же время, по мнению научного сотрудника Института Востоковедения РАН И.М. Моховой, эволюция Марокко в направлении демократизации была связана отчасти и с «мягким» давлением со стороны западных партнеров¹⁴. Предложенные Мухаммедом VI политические реформы получили одобрение со стороны США, Франции, Европейского союза (поддержали короля и монархии Персидского Залива¹⁵). Такая поддержка соответствовала позиции, занятой ЕС в ходе «Арабского пробуждения», которое застало многих западных аналитиков и политических деятелей врасплох¹⁶. С самых первых дней Евросоюз активно включился в выстраивание диалога с правительствами стран региона, в том числе и теми, которые пришли к власти в результате революций.

В 2011 г. ЕС опубликовал два важных сообщения, в которых подчеркивалась готовность выстраивать отношения с соседями на основе принципа «большее за большее» и на условиях «взаимной подотчетности»¹⁷. Эти

¹⁰ Там же. С. 386-387.

¹¹ Там же. С. 395.

¹² Morocco's new political landscape. April 2017. European Parliamentary Research Service. P.1. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/599424/EPRS_ATA\(2017\)599424_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2017/599424/EPRS_ATA(2017)599424_EN.pdf) (дата обращения: 10.05. 2019).

¹³ Bergh S.I. Public sector governance reforms and 'advanced regionalization' in Morocco: What role for the European Union? / European University Institute Working Paper. RSCAS 2016/56. P.5. URL: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/43984/RSCAS_2016_56.pdf?sequence=1 (дата обращения: 10.05. 2019).

¹⁴ Мохова И.М. Указ. соч. С. 397.

¹⁵ Там же. С. 396.

¹⁶ Gause F.G. Why Middle East Studies Missed the Arab Spring: The Myth of Authoritarian Stability. Foreign Affairs. Vol 90. No. 4. July/August 2011. P. 81-84, 85-90.

¹⁷ EU's Response to the "Arab Spring": The State-of-Play After Two Years. 8 February 2013. A 70/13. URL: <https://www.avrupa.info.tr/en/eeas-news/eus-response-arab-spring-state-play-after-two-years-3397> (дата обращения: 10.05. 2019).

документы зафиксировали отказ Евросоюза¹⁸ от дискредитировавшего себя курса по отношению к странам Южного Средиземноморья, в рамках которого ЕС стремился прежде всего к поддержанию стабильности и безопасности, проявляя терпимость в отношении авторитарных режимов стран региона¹⁹.

Отныне ЕС решил уделять более пристальное внимание вопросам демократизации и защиты прав человека в рамках принятого в 2012 г. документа «Стратегические руководящие принципы по защите прав человека и демократии»²⁰ и двух сопутствующих планов действий²¹. Были также увеличены ресурсы, предназначенные для поддержки гражданского общества, в частности, бюджет Европейского инструмента поддержки демократии и прав человека (ЕИДПЧ). Кроме того, представители ЕС в странах Северной Африки стали более активно работать с населением на низовом уровне, поддерживая инициативы местных организаций гражданского общества, в особенности сфокусированных на улучшении положения молодежи и женщин.

Лидеры ЕС, в том числе президент Европейского совета Херман Ван Ромпей, президент Европейской комиссии Жозе Мануэль Баррозу и верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности Кэтрин Эштон стали совершать регулярные поездки в регион. На саммите «5+5» в октябре 2012 г. Ж.М. Баррозу в сопровождении комиссара ЕС по вопросам расширения и Европейской политики соседства Штефана Фюле встретился с лидерами всех пяти стран Магриба, в т.ч. и королем Марокко.

В рамках реагирования на события «Арабского пробуждения» ЕС сделал акцент на поддержке стран региона в следующих областях:

- 1) поддержка избирательного процесса;
- 2) укрепление роли гражданского общества – в том числе по линии специально учрежденных Фонда поддержки гражданского общества в странах соседства (*Neighborhood Civil Society Facility*, учрежден в 2011 г.) и Европейского фонда поддержки демократии (*European Endowment for Democracy*, учрежден в 2013 г.);
- 3) поддержка экономического транзита – в частности, в рамках учрежденной в 2011 г. программы «BECHA» (*SPRING, Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth* – Программа поддержки партнерства, реформ и инклюзивного экономического роста), предназначенной для стран Южного Средиземноморья, которые демонстрируют приверженность демократическим реформам и прогресс в их реализации;
- 4) развитие межличностных связей, миграции и мобильности – посредством предоставления дополнительного финансирования на реализацию программ студенческой мобильности «*Erasmus Mundus*», «*Tempus*» и проектов Европейского фонда образования (*European Training Foundation*);

¹⁸ Balfour R., Fabbri F., Youngs R. Democracy Assistance from the European Union to the Middle East and North Africa. EUSpring. Report. 2016. P. 3.

¹⁹ Подробнее об этом см.: Кавешников Н.Ю. Общая внешняя политика, политика безопасности и обороны / Европейская интеграция. Учебник. М.: Аспект-Пресс, 2017. С. 423. См. также: Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д. Указ. соч.; The European Union and North Africa: Prospects and Challenges. Ed. by Adel Abdel Ghafar. Brookings Institution Press. 2019. P. 1.

²⁰ EU Strategic Framework and Action Plan on Human Rights and Democracy. Luxembourg, 25 June 2012 11855/12. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/.../131181.pdf (дата обращения: 10.05. 2019).

²¹ Первый план действий был принят вместе со Стратегическими руководящими принципами в 2012 г. и действовал до 2014 г., затем был принят план на 2015-2019. (EU Action Plan on Human Rights and Democracy (2015-2019). URL: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/action-plan-human-rights-and-democracy-2015-2019_en (дата обращения: 10.05. 2019).

5) укрепление регионального сотрудничества (ЕС интенсифицировал свое взаимодействие с региональными организациями – такими, как Союз для Средиземноморья (*Union for the Mediterranean*), членами которого являются все страны ЕС и 15 стран Южного и Восточного Средиземноморья) и Лига арабских государств, и стал активнее поощрять региональную интеграцию в Магрибе.

В свете «Арабского пробуждения» и последующих событий ЕС значительно увеличил объемы помощи Марокко. Если в 2010 г. крупнейшим получателем европейской ОПР в регионе были Палестинские территории (1,029 млн долл.), а Марокко находилось на втором месте (882 млн долл.), то уже в скором времени Марокко переместилось в этом списке на первую строчку (1,222 млн долл.)²². Объемы помощи выросли и в расчете на душу населения и составили до 6,2 евро в 2011–2013 гг.²³ Акцент делался на социально-экономическое развитие, охрану окружающей среды, поддержку институтов (например, деятельности органов правосудия).

Вместе с тем, как указывала С. Берг, соотношение между обещанными и фактически доведенными до получателя средствами довольно существенно изменилось с 2011 г. Из-за резких задержек в выплатах, особенно в 2013 и 2014 гг., общая сумма обещанных, но невыплаченных средств достигла 417,7 млн за весь период с 2009 по 2014 гг.²⁴.

Такие задержки и в целом разница между заявленными и реально перечисленными суммами были вызваны рядом причин.

С одной стороны, ряд новых программ помощи ЕС предусматривал выделение денег в ответ на соблюдение целого ряда критериев (например, речь идет о программе «Содействие успешной реализации статуса привилегированного партнера – *Succeeding the Advanced Status II*» на общую сумму 87 млн евро, в основном в виде бюджетной поддержки. Программа была утверждена в 2013 г., но по состоянию на 2016 г. ЕС так и не получил от Марокко запроса на выделение первого транша²⁵. Это показывает, что либо Марокко не хотело получать данные средства, обусловленные выполнением ряда целевых индикаторов, либо могло обойтись без данных ассигнований.

С другой стороны, расхождения между заявленными и реально выделенными суммами были характерны в целом для программы ЕПС. На словах политика ЕС после «Арабского пробуждения» реализовывалась под лозунгом «больше – за большее» (т.е. предполагалось, что, чем более масштабные реформы будут проводить страны-реципиенты, тем на большие объемы финансирования и уступки со стороны ЕС они могут рассчитывать). Однако на деле, как справедливо отметила Ф. Бикки (профессор Института Европейского университета, Италия), получалось «меньше за то же самое»²⁶: финансирование предоставлялось на прежних принципах, и его выделялось меньше на фоне ухудшающегося социально-

²³ *Martin I.* The EU has strengthened its relations with Morocco, but not to the extent required to bring about real change in the country. London School of Economics Blog. 11 August 2014. URL: <https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2014/08/11/the-eu-has-strengthened-its-relations-with-morocco-but-not-to-the-extent-required-to-bring-about-real-change-in-the-country/> (дата обращения: 10.05. 2019).

²⁴ *Bergh S.I.* Public sector governance reforms and 'advanced regionalization' in Morocco: What role for the European Union? / European University Institute Working Paper. RSCAS 2016/56. P. 4. URL: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/43984/RSCAS_2016_56.pdf?sequence=1 (дата обращения: 10.05. 2019).

²⁵ *Bergh S.I.* Op. cit. P. 3.

²⁶ *Bicchi F.* The Politics of Foreign Aid and the European Neighbourhood Policy Post-Arab Spring: 'More for More' or Less of the Same? // *Mediterranean Politics*. 2014. 19 (3). P. 318-332. P. 319. Приводится по: *Bergh S.I.* Op.cit. P. 4-5.

экономического положения в стране-реципиенте в условиях политической и экономической нестабильности). Если страна-реципиент не соблюдала условий выделения средств (например, принятие органических законов во исполнение Конституции 2011 г. в Марокко), то у ЕС оставался практически единственный вариант – не выделять деньги.

Наконец, следует учитывать и тот факт, что в соответствии с циклом финансового программирования помощи в ЕС средства, заявленные на какой-либо год, могут выделяться в течение 3-4 лет, поскольку процессы тендеров и заключения контрактов длятся долго²⁷.

Таблица 1. Официальная помощь развитию Марокко со стороны институтов ЕС (млн долл.)

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
205,25	348,68	453,78	488,06	460,89	361,01	647,23	666,78

Источник: база данных ОЭСР.

Что касается секторального распределения реально выделенных средств, то если сравнить поддержку ЕС в отношении Марокко до и после «Арабского пробуждения», можно заметить значительное увеличение масштабов поддержки институтов и сокращение объемов экономической помощи, а также расходов на поддержку социальных секторов. Вместе с тем, объемы содействия усовершенствованию структур управления и защите прав человека, хотя и возросли, оставались на достаточно на скромном уровне (см. Табл. 2).

Таблица 2. Распределение помощи Марокко со стороны ЕС по отдельным секторам (2007-2013 гг., фактические расходы)

Сектор	2007–2010 (%)	2011–2013 (%) ²⁸
Социальный сектор	44,6	31,9
Управление и права человека	1,1	7,8
Поддержка институтов	12,5	43,6
Экономический сектор	35,1	10,3
Окружающая среда	6,7	6,4

Источник: *European Commission 2014a: 64*²⁹.

Рассмотрим взаимодействие с Марокко более подробно на каждом из приоритетных направлений взаимодействия ЕС со странами региона.

Поддержка избирательного процесса. ЕС предоставил техническую помощь в организации выборов в Марокко в 2011 г. и поддержал НПО, занимавшиеся подготовкой национальных наблюдателей за ходом выборов.

Укрепление роли гражданского общества. По линии Фонда поддержки гражданского общества в странах соседства Еврокомиссия выделила Марокко 1,2 млн евро через Фонд Анны Линд³⁰, который реализовал ряд проектов

²⁷ Bergh S.I. Op.cit. P. 5.

²⁸ Данное распределение без учета сумм, выделенных в рамках программы «БЕСНА».

²⁹ Приводится по: Sylvial. Bergh. Public sector governance reforms and 'advanced regionalization' in Morocco: What role for the European Union? / European University Institute Working Paper. RSCAS 2016/56. P.4.

³⁰ The Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue Between Cultures. Фонд Анны Линд (является международным учреждением, управляемым 42 министерствами иностранных дел Союза для Средиземноморья – с ЕС и Лигой арабских государств в качестве наблюдателей – и содействует развитию регионального диалога из своей штаб-квартиры в Александрии (Египет). Фонд был

в Королевстве. Несколько проектов в Марокко было также реализовано на средства Европейского фонда поддержки демократии – в том числе в области оказания помощи ряду марокканских «мозговых центров»³¹.

Поддержка экономического транзита. В рамках программы «ВЕСНА» Марокко получило 80 млн евро на реализацию программы содействия защите прав человека и обеспечение всеобъемлющего экономического транзита, ориентированного, в частности, на развитие образования, здравоохранения и сельских районов.

Инициативы в сфере развития межчеловеческих связей, миграции и мобильности. Марокко стало одним из крупных бенефициаров общеевропейских образовательных программ. В июне 2013 г. между ЕС и Марокко было заключено «Партнерство в сфере мобильности»³². Целью было обеспечить общую основу для обсуждения соглашения о реадмиссии параллельно с соглашением об упрощении визовых формальностей, переговоры по которым велись с Марокко еще в 2000-х гг., но до сих пор не принесли каких-либо ощутимых результатов.

Укрепление регионального сотрудничества. ЕС поддерживает укрепление торговых отношений между странами Южного Средиземноморья. Региональные проекты с участием Марокко реализуются и Чрезвычайным фондом ЕС по Африке, и в рамках ряда других европейских инициатив.

Таким образом, можно констатировать, что после арабских восстаний 2011 г. Евросоюз решил выделять значительно больше ресурсов на содействие продвижения Марокко к демократии, поддерживая как правительство, так и структуры гражданского общества.

Хотя многие европейские эксперты указывали на недостаточность марокканских реформ 2011-2012 гг. для подлинного продвижения к демократии, во время своего визита в Марокко в 2014 г. Ш. Фюле заявил, что «отношения ЕС и Марокко являются «историей успеха» в регионе к югу от границ Союза» и что на них в регионе «можно равняться»³³.

Как отмечали авторы коллективной монографии «Европейский союз и Северная Африка: перспективы и вызовы», опубликованной Институтом Брукингса в 2019 г., хотя «в 2011 г. ЕС действительно оказал масштабную поддержку протестующим, по прошествии года эти обязательства стали менее определенными. <...> Кроме того, восстания 2011 г. и последующие политические реформы привели к победе на муниципальных и общенациональных выборах по всей Северной Африке исламистские партии, что создало дополнительную стратегическую неопределенность для ЕС»³⁴. По признанию большинства экспертов, после 2013 г., в отношениях ЕС и региона наступил новый этап.

учрежден в 2005 г. как первый общий институт Евро-Средиземноморского партнерства, а в 2008 г. после учреждения Союза для Средиземноморья стал отвечать за развитие гуманитарного измерения. По сути, представляет собой сеть организаций гражданского общества, стремящихся содействовать межкультурному диалогу в Средиземноморье. Подробнее см.: URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/8394/anna-lindh-foundation-dialogue-between-cultures_en (дата обращения: 10.05. 2019).

³¹ Например, поддержка была оказана независимому Марокканскому институту политического анализа (*Moroccan Institute of Political Analysis*), Форуму за современность и демократию (*Forum for Modernity and Democracy*), «Открытому онлайн-парламенту» (*Online Open Parliament*) и целому ряду других «мозговых центров» и организаций Марокко.

³² EU-Morocco Mobility Partnership. Joint Declaration. 2013. URL: <https://library.euneighbours.eu/content/eu-morocco-mobility-partnership> (дата обращения: 10.05. 2019).

³³ *Martin I. Op.cit.*

³⁴ The European Union and North Africa. P. 8.

ЕС и Марокко в 2013–2019 гг.: обновление инструментария сотрудничества и новые вызовы

После 2013 г. в подходах ЕС к взаимодействию с государствами Южного Средиземноморья наметились важные изменения. В 2015 г. ЕС опубликовал документ с результатами пересмотра ЕПС³⁵. Пересмотр, предложенный президентом Еврокомиссии Жаном-Клодом Юнкером и запрошенный государствами-членами ЕС, был осуществлен в результате публичных консультаций с отдельными европейскими странами, правительствами-партнерами, учреждениями ЕС, международными организациями, представителями бизнеса и гражданского общества, аналитическими центрами и образовательными организациями. Полученные в ходе консультаций отклики в значительной степени подтвердили необходимость как сущностных, так и методологических изменений в ЕПС.

Стержнем обновленной ЕПС стали «дифференциация и большая взаимная ответственность (*ownership*)»³⁶. В документе также нашло отражение понимание того, что «не все партнеры стремятся к соблюдению правил и стандартов ЕС» и что следует учитывать «пожелания каждой страны относительно характера и направленности ее партнерства с ЕС»³⁷. В документе также подчеркивалось, что ЕС не может самостоятельно решить многие проблемы региона, однако новая политика соседства будет играть свою роль в содействии созданию условий для позитивного развития. Кроме того, был сделан акцент на взаимозависимости ЕС и стран-участниц программы, которая все отчетливее проявляла себя в подходах к преодолению общих вызовов – борьбе с терроризмом, обеспечению энергетической безопасности, регулированию потоков беженцев.

Новые подходы нашли отражение и в новой Глобальной стратегии в сфере внешней политики и политики безопасности ЕС 2016 г.³⁸, в которой о странах-соседах ЕС говорилось как о «дуге нестабильности» (*arch of instability*), что отражало одновременно и события «Арабского пробуждения» (на южном направлении), и «украинский кризис» (на восточном). Многие эксперты указывали на то, что Стратегия была более ориентирована на обеспечение прагматичных интересов ЕС, нежели предыдущая стратегия 2003 г.³⁹ Важным новшеством документа стало также то, что из нее исчезла ценностно-ориентированная риторика о необходимости продвижения демократических реформ. Эксперт Я. Текау из Германского Фонда Маршалла отмечал, что такой шаг уже давно назрел – «не потому, что демократия больше не желательна, а потому, что продвигать ее лучше молча, а не с миссионерским пылом, который обычно терпит неудачу»⁴⁰.

Что касается непосредственно отношений ЕС и Марокко, то для них 2013 г. во многом стал поворотным. В 2013–2014 гг. практически весь набор инструментов двустороннего сотрудничества был обновлен.

³⁵ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Review of the European Neighborhood Policy. Brussels, 18.11.2015. JOIN (2015) 50 final. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/documents/2015/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf (дата обращения: 10.05. 2019).

³⁶ Op.cit. P. 2.

³⁷ Ibidem

³⁸ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. 2016. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf (дата обращения: 10.05. 2019).

³⁹ European Security Strategy - A secure Europe in a better world. 2003. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/> (дата обращения: 10.05. 2019).

⁴⁰ The European Union and North Africa. P. 9.

Так, в декабре 2013 г. ЕС и Марокко наконец согласовали новый План действий в рамках Европейской политики соседства на 2013–2017 гг., заменивший План действий, согласованный на период 2005–2010 гг. и установивший приоритеты двустороннего сотрудничества на среднесрочную перспективу. Примечательно, что его текст не был опубликован, несмотря на практику обеспечения прозрачности, которой ЕС придерживается в рамках реализации ЕПС⁴¹.

Важно, что план действий включал в себя программу «Содействие успешной реализации статуса привилегированного партнера» (*Succeeding the Advanced Status*). Посредством этой программы ЕС намеревался поддержать разработку в Марокко Национального плана конвергенции с целью возможного присоединения страны к внутреннему рынку ЕС в будущем. Однако в реализации данной программы возникли определенные сложности.

Финансовое обеспечение плана, продленного впоследствии и на 2018 г.⁴², осуществлялось преимущественно через Европейский инструмент соседства (ЕИС), пришедший на смену ЕИСП (Европейский институт соседства и партнерства) и рассчитанный на период 2014–2020 гг., а также тематические программы сотрудничества, например, в сфере защиты прав человека или содействия укреплению гражданского общества. Марокко также получало финансирование в рамках учрежденного в 2015 г. Чрезвычайного целевого фонда ЕС для Африки для устранения коренных причин нелегальной миграции⁴³.

В рамках ЕИС на 2014–2020 гг. для Марокко была запрограммирована помощь в размере 1,323-1,617 млрд евро⁴⁴. На первые три года (2014–2017 гг.) было выделено 890 млн евро, из которых 30% – на обеспечение равного доступа к базовым социальным услугам, 25% – на укрепление демократического управления, власти закона и облегчение мобильности, 25% – на содействие обеспечению занятости и устойчивого роста, 20% – на поддержку развития гражданского общества⁴⁵.

Помощь Марокко со стороны ЕС в расчете на душу населения также существенно увеличилась и составила свыше 8 евро на человека в год в период с 2014 по 2020 гг.⁴⁶ В 2014 г. большая часть этой помощи была направлена на поддержку секторов здравоохранения и правосудия в Марокко посредством двух программ бюджетной поддержки. Также ЕС внес вклад в строительство солнечной электростанции через Инвестиционный фонд соседства (ИФС)⁴⁷ в объеме 38 млн евро⁴⁸.

⁴¹ Martin I. Op.cit.

⁴² Recommendation No 1/2018 of the EU-Morocco Association Council of 9 November 2018 approving the extension by one year of the EU-Morocco Action Plan implementing the advanced status (2013-2017) [2018/1783]. Official Journal of the European Union. 19.11.2018. L 292/7. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:22018D1783> (дата обращения: 10.05. 2019).

⁴³ The European Union Emergency Trust Fund for Stability and addressing the root causes of irregular migration and displaced persons in Africa (EUTF for Africa). URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/.../131181.pdf (дата обращения: 10.05. 2019).

⁴⁴ Single Support Framework. Morocco 2014-2017. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/financing-the-enp/morocco_2014_2017_summary_of_the_programming_document_en.pdf (дата обращения: 10.05. 2019).

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Martin I. Op.cit.

⁴⁷ ИФС финансирует подобные проекты за счет объединения грантовых ресурсов из бюджета ЕС и стран-членов ЕС и их использования для привлечения займов от европейских финансовых институтов, а также за счет взносов самих стран-партнеров ЕПС. Проект должен финансироваться правомочным европейским финансовым институтом, чтобы получить грант от ИФС. Neighborhood Investment Facility. Operational Annual Report 2014. P. 3. URL: <https://ec.europa.eu/neighbourhood->

Более того, 1 марта 2013 г. Марокко и ЕС начали переговоры о заключении глубокого и всеобъемлющего соглашения о свободной торговле. Постепенная интеграция Марокко во внутренний рынок ЕС посредством законодательной и регулятивной конвергенции все еще остается одной из важных целей сотрудничества ЕС и Королевства. К тому же, в 2013 г. ЕС и Марокко заключили «Партнерство в сфере мобильности»⁴⁹, а также важный договор о торговле сельскохозяйственной продукцией и рыболовстве.

В том же 2013 г. в Марокко начала реализовываться программа реформирования управления под названием «*Hakama*» (по-арабски – «управление»), финансируемая Всемирным банком и ЕС. Ее основные цели заключались в повышении степени прозрачности бюджета, расширении масштабов консультаций между правительством и обществом и др., в том числе во исполнение новых обещаний для общества, содержащихся в Конституции 2011 г. Программа была призвана дополнить ранее начатые в стране реформы управления.

Кроме того, в 2013 г. в Марокко стартовала европейская программа поддержки организаций гражданского общества в таких областях, как образование, поддержка инвалидов, детей и молодежи, уязвимых категорий населения, женщин, развитие сельских районов и миграция. Запуская ее, глава делегации ЕС в Королевстве Руперт Джой заявил, что «Европейский союз рассматривает организации гражданского общества не как простых получателей средств и исполнителей проектов, но и как акторов в сфере развития»⁵⁰. Подобные усилия со стороны ЕС гармонизировали со стремлением правительства Марокко наладить диалог между властью и обществом после принятия новой Конституции. Так, в 2013 г. в Марокко была запущена инициатива «Национальный диалог по новым конституционным прерогативам гражданского общества» с целью расширения участия гражданского общества в осуществлении и оценке эффективности государственной политики⁵¹.

Вместе с тем, в 2014 г. старший научный сотрудник Барселонского центра международных отношений (*Barcelona Center for International Affairs*), исследователь отношений ЕС-Марокко Иван Мартин отмечал, что хотя число инициатив, реализованных во всех сферах взаимодействия со времени вступления на престол короля Мухаммеда VI в июле 1999 г., поистине впечатляет, остается неясным, какие именно результаты они дали в плане содействия структурной трансформации марокканского политического режима, улучшения экономических перспектив страны, сближения уровня жизни марокканцев с уровнем жизни ЕС и интеграции⁵². И. Мартин подчеркивал в 2014 г., что Марокко потребуется около 70 лет, чтобы достичь уровня в 50% от среднего уровня жизни в зоне евро⁵³.

В Отчете о ходе реализации ЕПС для Марокко, опубликованном в марте 2014 г.⁵⁴, отмечался динамизм двусторонних отношений (в частности, в 2013 г.)».

enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/nif/20151022-2014-report-optimised-final.pdf (дата обращения: 10.05. 2019).

⁴⁸ European Commission. European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations. Morocco. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco_en (дата обращения: 10.05. 2019).

⁴⁹ EU-Morocco Mobility Partnership. Joint Declaration. 2013. URL: <https://library.euneighbours.eu/content/eu-morocco-mobility-partnership> (дата обращения: 10.05. 2019).

⁵⁰ EU launches a Program to Strengthen Moroccan Civil Society. Morocco World News. 11 April 2013. URL: <https://www.moroccoworldnews.com/2013/04/86280/eu-launches-a-program-to-strengthen-moroccan-civil-society-2/> (дата обращения: 10.05. 2019).

⁵¹ Ibidem

⁵² Martin I. Op.cit.

⁵³ Ibidem

⁵⁴ Morocco: ENP Progress Report (2014). URL: <https://library.euneighbours.eu/content/morocco-enp-progress-report-2014> (дата обращения: 10.05. 2019).

В 2015 г. двусторонняя помощь ЕС в рамках ЕИС составила 210 млн евро и пошла на реформу пенитенциарной системы, реформу управления (программа «Хакама») и системы правосудия⁵⁵. Кроме того, через Инвестиционный фонд соседства были предоставлены 30 млн евро для поддержки предприятий малого и среднего бизнеса в рамках программы поощрения «зеленого роста» и повышения конкурентоспособности марокканских товаров.

Вместе с тем, И. Мартин указывал на то, что эта активность контрастировала с отсутствием изменений в стратегической позиции Марокко по отношению к Европе – и сравнивал эту ситуацию с «вечным бегом белки в колесе»⁵⁶.

Важно отметить, что в 2015 г. в отношениях ЕС и Марокко разразился политический кризис. Дело в том, что Европейский суд 10 декабря 2015 г. отменил договор 2013 г. между Марокко и ЕС о торговле сельскохозяйственной продукцией и рыболовстве, в ответ на жалобу представителей Западной Сахары – Фронта ПОЛИСАРИО, которые не согласились с тем, что их территория была автоматически включена в соглашение. Такое решение Европейского суда было воспринято Рабатом как посягательство на суверенитет страны. 25 февраля 2016 г. правительство Марокко объявило о приостановке отношений с институтами ЕС, включая его делегацию в Рабате. Совет министров ЕС направил в Европейский суд апелляцию. Для налаживания отношений потребовался визит в Марокко высокого представителя ЕС по внешней политике и политике безопасности Ф. Могерини, а также ряд уступок и приемов давления со стороны Еврокомиссии и отдельных стран-членов ЕС, таких, как Франция, Испания и Бельгия. Для этих государств, как указывала С. Берг, сотрудничество с Марокко (в первую очередь, в таких сферах, как противодействие терроризму, сотрудничество спецслужб, регулирование миграции и решение других вопросов, связанных с обеспечением безопасности) имело большее значение, чем взаимодействие с ними для Марокко⁵⁷.

В итоге Марокко и ЕС согласились возобновить дипломатические контакты в марте 2016 г. Все эти события, продемонстрировавшие, что Марокко умеет жестко отстаивать свои интересы, пусть даже ценой временного ухудшения отношений с Евросоюзом, негативно повлияли на политический диалог. Так, например были заморожены переговоры о заключении глубокого и всеобъемлющего соглашения о свободной торговле. По сути, замораживание контактов на рабочем уровне началось даже раньше, в декабре 2015 г., а их восстановление шло медленно даже после марта 2016 г. Это привело к существенным задержкам ранее согласованных платежей, согласования новых финансовых обязательств, трудностям в реализации существующих совместных программ и обсуждении новых.

В 2016 г. помощь ЕС в рамках ЕИС была направлена на поддержку укрепления схем социальной защиты и расширение масштабов их использования, реформу системы профессионального обучения, содействие правительству в реализации миграционной политики, а также на поддержку гражданского общества⁵⁸. В 2017 г. ЕС поддерживал в Марокко программы обучения взрослых грамоте, обеспечения гендерного равенства и дополнительную программу в сфере лесного хозяйства⁵⁹.

В январе 2017 г. ЕС и марокканские власти согласовали участие страны в программе поддержки совершенствования управления и менеджмента «SIGMA»

⁵⁵ European Commission. European Neighborhood Policy and Enlargement Negotiations. Morocco. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/morocco_en (дата обращения: 10.05.2019).

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ Bergh S. Op. cit. P. 5.

⁵⁸ Ibidem

⁵⁹ Ibidem

(*Support for Improvement in Governance and Management*). В ее рамках ЕС, в частности, содействовал выработке и принятию нового Закона о государственной службе в Марокко, сотрудничал с министерством экономики и финансов Королевства во внедрении нового Органического закона в сфере финансов.

Содействие со стороны ЕС поступало в Марокко и по линии твиннинг-проектов в различных областях. В 2014–2016 гг. такого рода проект реализовывался между ЕС и межминистерским департаментом по правам человека (Марокко) (объем финансирования – 900 тыс. евро) и был нацелен на поддержку в осуществлении Национального плана действий в области демократии и прав человека. В 2015–2017 гг. был реализован твиннинг-проект между ЕС и Национальным советом по правам человека Марокко (объем финансирования – 1,2 млн евро). В 2016–2018 гг. реализовывался твиннинг-проект между рядом европейских парламентов и Палатой представителей марокканского парламента с целью внедрения новых prerogatives парламента, предусмотренных Конституцией 2011 г. Наконец, с ноября 2017 г. был запущен проект партнерства между Высшим судебным институтом Марокко и консорциумом Франция-Бельгия-Испания (объем финансирования – 1,2 млн евро).

Итак, события «Арабского пробуждения» в Марокко придали новый импульс развитию отношений страны с ЕС. Кульминационным моментом стал 2013 г., когда был значительно обновлен инструментарий сотрудничества. Однако в целом логика взаимодействия ЕС и Марокко оставалась прежней: экономические интересы и императивы сотрудничества в сфере безопасности для ЕС по-прежнему имели большее значение, чем задачи продвижения демократии в Королевстве.

ЕС по-прежнему классифицировал Марокко как «третью страну», а не как неотъемлемую часть европейского экономического пространства. Как справедливо отмечал И. Мартин, большинство инициатив в двусторонних отношениях ЕС–Марокко нацелены в большей степени на то, чтобы продемонстрировать Марокко в качестве модели для других стран региона, показать Королевству, что его считают надежным и легитимным партнером, а не на то, чтобы содействовать его реальному превращению в развитую и демократическую страну⁶¹.

Исследователь Ангелос Сепос, научный сотрудник Университета Бата (Великобритания), анализируя роль ЕС в поддержке демократизации Марокко до событий «Арабского пробуждения», в ходе них и непосредственно после, приходит к выводу о том, что ЕС не создал для марокканских элит импульса к реформам, не поддержал общественные движения и гражданское общество, и лишь скромно содействовал благоприятной модернизации социально-экономической обстановки в стране⁶². Вместе с тем, указывает он, сама способность ЕС поддерживать демократию была ослаблена целым рядом факторов: монархической, исламской и гибридной природой марокканского режима, слабостью «Движения 20 февраля» и гражданского общества в целом и уменьшением влияния ЕС на марокканскую элиту. Поэтому, заключает он, получается, что в Марокко ЕС поддерживал не настоящую демократию, а, скорее, полиархию, как политическую систему, не удовлетворяющую

⁶⁰ «Твиннинг» (*Twinning*) – это механизм/инструмент ЕИСП (ранее — и до сих пор — успешно используемый в контексте расширения ЕС и запущенный в 1998 г.), позволяющий ЕС направлять должностных лиц из администрации страны-члена Европейского союза в администрацию страны-партнёра для работы с коллегами с целью совместной подготовки к реализации положений *acquis communautaire* в том или ином секторе.

⁶¹ *Martin I. Op.cit.*

⁶² *Sepos A. EU Support of Polyarchy? The Case of Morocco // European Foreign Affairs Review. 2018. Vol. 23. Issue 4. P. 521–547.*

полному набору критериев «совершенной демократии», но включающую в себя ряд ключевых демократических институтов.

События «Арабского пробуждения» изменили расклад политических сил в регионе БВСА и стали во многом неожиданными для ЕС. В рамках реагирования на них в 2011–2012 гг. ЕС сделал акцент на поддержке стран арабского мира в создании демократических институтов.

В этом плане весьма характерной стала политика ЕС в отношении Марокко, где король и правительство сумели достаточно быстро и эффективно снизить градус протестной активности, осуществив умеренные политические реформы. ЕС, в свою очередь, поддержал и одобрил вектор на демократизацию внутренней политики Марокко. В первые годы после «Арабского пробуждения» ЕС усилил акцент на содействии программам демократизации, поддержке НПО, улучшении государственного управления, налаживании диалога между властью и обществом. В этом плане марокканская политика ЕС после 2011 г. стала воплощением пересмотра дискредитировавшего себя по отношению к странам Южного Средиземноморья подхода, в рамках которого ЕС стремился, прежде всего, к поддержанию стабильности и безопасности, и обозначила переход к выстраиванию отношений с соседями на принципе «большее за большее» и на условиях «взаимной подотчетности». Тем не менее, основные объемы помощи Королевству Марокко, как и прежде, поступали в форме непосредственных вливаний в бюджет страны, что указывало на неготовность представителей европейских институтов к действительно радикальным изменениям курса.

На этапе политической стабилизации – с марта 2013 г. – помощь Марокко со стороны ЕС осуществлялась по таким направлениям, как оказание прямой бюджетной поддержки правительству, поддержка гражданского общества, твиннинг-проекты и др. В последние годы в своих программах помощи Марокко Евросоюз делает акцент на таких направлениях, как содействие устойчивому, инклюзивному, «зеленому» экономическому росту, обеспечение равного доступа к социальным услугам, содействие реформе государственного управления, поддержка развития гражданского общества.

За последние годы сотрудничество с ЕС, а также с другими крупными донорами – США и Францией – несомненно, стало для властей Марокко важным дополнительным фактором, подталкивающим к экономическим и институциональным реформам. Оно также играет ключевую роль в содействии приведению правовой базы в Марокко в соответствие с европейскими стандартами и подкрепляет «западный» выбор страны. Однако все же влияние ЕС не достигло пока порогового значения, необходимого для того, чтобы привести к структурным преобразованиям в Королевстве, подобным тем, которые произошли в свое время в странах-кандидатах на вступление в ЕС (сначала в Южной Европе, в частности в Испании и Португалии, а затем в Центральной и Восточной Европе), как изначально предполагалось Европейской политикой соседства.

Дальнейшее развитие политического диалога ЕС – Марокко и степень интеграции страны в общий рынок ЕС во многом зависят от того, насколько руководство Марокко будет демонстрировать желание продвигаться по пути политических реформ в сторону демократизации всех сторон жизни общества.

Германские программы помощи государствам Ближнего Востока и Северной Африки (на примере Египта)

В статье рассматриваются особенности германских программ помощи государствам Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) на примере Египта. Прослеживается эволюция стратегических приоритетов германской политики в арабском мире в контексте «Арабского пробуждения». Раскрыта общая логика развития германо-египетского сотрудничества в целях безопасности и развития после революции 2011 г. Особое внимание уделено программам помощи в сфере повышения эффективности государственного управления и продвижения демократии, реализуемым как по правительственной линии, так и по линии немецких политических фондов.

Ключевые слова. ФРГ, Ближний Восток и Северная Африка, «Арабское пробуждение», содействие международному развитию, экономическая помощь, государственное управление, продвижение демократии, права человека, политические фонды

Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №17-37-01018-ОГН.

С момента объединения Германии ее политика в регионе Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) была направлена преимущественно на обеспечение экономических интересов через поддержку экспорта. Однако укрепление Германии на лидерских позициях в Европейском Союзе требует от нее участия в разрешении более широкого круга проблем, в том числе и весьма чувствительных с политической точки зрения. Сегодня одним из таких насущных вопросов для ФРГ является высокий уровень внутренней нестабильности, наблюдаемый во многих странах региона. Рост миграционных потоков из стран БВСА в Европу, ощутимый в последние годы, создает для Германии целый ряд трудностей как экономического, так и социально-политического характера. Этим обусловлено особое внимание ФРГ к взаимодействию с государствами региона, для которого она уже стала одним из крупнейших доноров.

Не последнее место среди вопросов, по которым Берлин ведет диалог со странами БВСА, занимает и проблема содействия укреплению политических институтов в государствах, временно утративших устойчивость в ходе «Арабского пробуждения». В данном контексте особого внимания заслуживают взаимоотношения Германии и самой населенной страны арабского мира – Египта, которому в текущем десятилетии суждено было пройти через целую серию внутренних потрясений. Среди них: свержение президента Хосни Мубарака (1981–2011 гг.), сложный переходный период, приход к власти умеренных исламистов, а затем их отстранение от власти военными во главе с Абдель Фаттахом ас-Сиси.

Цель статьи состоит в выявлении особенностей германских программ помощи государствам БВСА после «Арабского пробуждения» на примере Египта. Подобная постановка темы является новой для отечественной историографии, где

* Попова Оксана Петровна – старший преподаватель кафедры международных организаций и мировых политических процессов МГУ имени М.В. Ломоносова, эксперт Центра проблем безопасности и развития (popova.oxana@gmail.com). Статья поступила в редакцию 16.06.2019.

традиционно большее внимание уделяется региональной политике крупных доноров помощи развитию – Соединенных Штатов¹ и Европейского Союза². Деятельность Германии как донора также анализируется российскими учеными, в особенности, содействие ФРГ «нестабильным государствам» и программы, направленные на реализацию интересов в сфере безопасности³. Однако помощь ФРГ Египту до сих пор отечественными экспертами подробно не изучалась.

В качестве источниковой базы исследования выступают официальные документы федерального правительства ФРГ, отдельных германских министерств и ведомств, в частности Министерства экономического сотрудничества и развития (МЭСР), двусторонние соглашения ФРГ с Египтом, материалы немецких политических фондов, выступления официальных лиц, а также статистические данные по официальной помощи развитию (ОПР), аккумулируемые Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

Стратегические приоритеты германской политики в арабском мире: логика эволюции

Германия никогда не относилась к числу ведущих внерегиональных игроков в государствах арабского мира – среди стран Запада эту роль, как правило, играли США, Франция или Великобритания. Однако этот факт не помешал Берлину установить и поддерживать эффективные дипломатические и экономические связи с Арабским Востоком и развивать с ними сотрудничество в целях развития. Многие специалисты сходятся во мнении, что в XXI в. в региональной политике ФРГ доминировали именно торгово-экономические мотивы⁴.

Концептуальные основы сотрудничества с арабскими странами были изложены правительством ФРГ в 2008 г. в программном документе «Основы, приоритеты и перспективы германской политики содействия развитию в регионе Ближнего Востока и Северной Африки»⁵. Его составители исходили из того, что именно содействие международному развитию (СМР) станет тем мостом, который соединит Европу и государства БВСА. Ключевыми направлениями сотрудничества были названы водобеспечение, добыча возобновляемых источников энергии и профессиональная подготовка.

Хотя регион БВСА никогда полностью не выпадал из поля зрения Германии, равно как и других традиционных доноров, западные политики явно игнорировали многие коренные причины, лежавшие в основе «Арабского пробуждения», а именно: рост численности молодого населения, высокий уровень бедности, расслоения,

¹ Шумилин А.И. США – Египет: в поисках новой модели партнерства // США и Канада: экономика, политика, культура. 2013. №1. С. 37-54; Хлебникова Л.Р. США и проблемы обеспечения стабильного развития Иорданского Хашимитского Королевства в исторической ретроспективе // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2018. №3. С. 79-120.

² Кузнецов В.А., Оганисян Л.Д. Дилеммы демократизации: политика Евросоюза в Тунисе и Египте после Арабского пробуждения // Современная Европа. 2018. №5. С. 25-36;

³ Тоганова Н. Экономика и безопасность как мотивы помощи развитию. Пример Германии // Международные процессы. 2018. Том 16. №3. С. 39-55; Попова О.П., Трунов Ф.О. Межведомственное взаимодействие в целях оказания помощи «нестабильным государствам»: опыт ФРГ // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2016. №1. С. 107-139.

⁴ См., например: Müller P. The Europeanization of Germany's foreign policy toward the Israeli–Palestinian conflict: Between adaptation to the EU and national projection // Mediterranean Politics. 2011. Vol. 16. Issue 3. P. 385-403; Perthes V. (Ed.). Germany and the Middle East: Interests and options. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik / Heinrich Böll Stiftung. 2002. P. 187-203.

⁵ Foundations, Priorities and Future Outlook of German Development Policy Regarding the Middle East and North Africa Region. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. 2008.

отсутствие социальных лифтов, высокая безработица и т.п. События 2011 г. не сгладили имевшиеся противоречия, а, напротив, актуализировали их, что должно было отразиться и на деятельности доноров в регионе.

При этом накануне «Арабского пробуждения» в региональной политике ФРГ наблюдалась борьба разнонаправленных устремлений. По мнению Т. Бера, сотрудника исследовательской программы Европейского союза в Финляндском институте международных отношений, с одной стороны, руководство страны осознавало растущую значимость региона, в том числе и для интересов Германии. Но, с другой стороны, сохранялось нежелание играть более активную роль⁶. После начала волнений в регионе немецкие политики и дипломаты открыто ставили под сомнение состоятельность политики Евросоюза на БВСА. Так, представитель по внешней политике Христианско-демократического союза Германии Ф. Миссфельдер выразил точку зрения, что «у Европейского Союза отсутствует последовательная политика в отношении Северной Африки, поскольку прежде мы во всем уступали бывшим колониальным державам – Франции и Италии»⁷. Осознание необходимости изменения внешнеполитического вектора ЕС обусловило определенный рост активности самой ФРГ, который нашел отражение и в политике содействия развитию.

Вместе с тем, любопытно, что Германия продолжала длительное время руководствоваться стратегией 2008 г. Новый программный документ («Стабильность, демократия, свобода и развитие в Северной Африке и на Ближнем Востоке»)⁸, по сути, ее заменивший, был утвержден лишь в 2014 г. – спустя три года после начала «Арабского пробуждения», имел более низкий статус и не в полной мере раскрывал стратегию ФРГ в регионе. Считая основными причинами народных волнений в 2011 г. эксплуатацию авторитарными режимами природных ресурсов и недовольство людей социально-экономической и политической ситуацией, его составители подчеркивали особую геостратегическую значимость региона БВСА для Германии и Европы и осознание ими потребностей жителей БВСА в стабильности, процветании, демократии. Наиболее существенным отличием данного документа стало вхождение вопросов государственного управления и образования в число приоритетных направлений работы ФРГ в арабском мире. Кроме того, был выделен ряд специфических проблем, имеющих особую значимость для региона БВСА, а именно: безработица среди молодежи, экономическая нестабильность, дефицит демократии, потребность в стабильности, особенно в кризисных странах.

Летом 2017 г. вышло руководство Федерального правительства, которое, хотя и не было посвящено региональной проблематике, содержало обещания внести вклад в восстановление БВСА, в том числе посредством оказания содействия развитию и гуманитарной помощи⁹. В том же году МЭСР был представлен доклад «Политика развития как будущая политика мира»¹⁰. В нем, в частности, отмечалось, что развитие стран БВСА представляет особую значимость для Евросоюза, а ключевыми причинами конфликтов и нестабильности служат социальные и политические проблемы, такие как неравенство и нарушение прав человека¹¹.

⁶ Behr T. Germany and the Arab Spring / Actuelles de l'IFRI. 2012. October 2012.

⁷ Bangel C. "Wir müssen die europäischen Interessen deutlich machen" // Die Zeit online. 12.04.2011.

⁸ Stabilität, Demokratie, Frieden und Entwicklung in Nordafrika und Nahost – Entwicklungszusammenarbeit unterstützt politischen Wandel. Internal BMZ position paper. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. 2014.

⁹ Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern. Leitlinien der Bundesregierung. Die Bundesregierung. 2017.

¹⁰ Development Policy as Future-Oriented Peace Policy. The German Government's 15th Development Policy Report. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. 2017.

¹¹ Ibid. P. 15.

Также следует упомянуть программный документ «Развитие в целях мира и безопасности»¹², посвященный проблемам взаимосвязи безопасности и развития, где регион БВСА выступал в качестве одного из примеров.

Несмотря на обилие документов, затрагивавших проблемы взаимодействия ФРГ с государствами Ближнего Востока и Северной Африки, среди специалистов нет единодушия относительно наличия у ФРГ осмысленной региональной стратегии и ее детерминант.

М. Фюрнесс, сотрудник Германского института развития, к примеру, считает, что у ФРГ отсутствует региональная стратегия, и видит возможные причины этого в сложности германской системы содействия международному развитию, наличии большого количества оказывающих на нее воздействие акторов (федеральный канцлер, целая группа федеральных министров – иностранных дел, экономического сотрудничества и развития, окружающей среды и некоторых других; политические партии, представленные в Бундестаге), а также в необходимости соблюдения баланса между интересами донора и государств-реципиентов¹³.

В свою очередь, Т. Фахури, доцент Американского университета в Бейруте, и Х. Мальмвиг, старший научный сотрудник Датского института международных исследований, полагают, что определяющее воздействие на политику ФРГ в регионе оказывают представления о том, что он является источником угроз, и стремление минимизировать эти угрозы заставляет Берлин идти по пути «секьюритизации» помощи развитию¹⁴. Действительно, во многом именно опасения новых политических потрясений, роста вооруженного насилия и неконтролируемых потоков беженцев предопределили основные направления германской политики СМР в отношении региона БВСА.

Несмотря на противоречивые оценки, анализ статистических данных вполне однозначно указывает на увеличение значения региона в германской политике СМР. Как видно из данных, представленных в Табл. 1, рост объемов помощи характерен для подавляющего большинства германских партнеров в регионе. Между тем необходимо понимать, что он в ряде случаев связан в том числе и с многократно возросшими расходами на беженцев из затронутых вооруженными конфликтами государств как на территории других стран Ближнего Востока и Северной Африки, так в Европе. Благодаря этому помощь странам БВСА составила уже 16,7% от совокупных объемов ОПР ФРГ, а Германия стала вторым крупнейшим донором в регионе среди стран-членов ОЭСР после США.

ФРГ также вносила весомый вклад в региональные программы ООН и ЕС, которые были запущены в ответ на протестные движения в странах БВСА (Ливия, Сирия, Йемен), переросшие в кровопролитные гражданские войны¹⁵. В данном контексте можно упомянуть, например, Довильское партнерство – инициативу «Группы восьми».

¹² Development for Peace and Security. Development Policy in the Context of Conflict, Fragility and Violence. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. 2013.

¹³ Furness M. Strategic Policymaking and the German Aid Programme in the MENA Region since the Arab Uprisings. Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. 2018. P. 18.

¹⁴ Fakhoury T. Securitising migration: The European Union in the context of the post-2011 Arab upheavals // The International Spectator. 2016. Vol. 51. Issue 4. P. 67-79; Malmvig H. Power, identity and securitization in the Middle East: Regional order after the Arab uprisings // Mediterranean Politics. 2014. Vol. 19. Issue 1. P. 145-148.

¹⁵ Geographical distribution of financial flows to developing countries: Disbursements, commitments, country indicators. Paris: OECD. 2017.

Таблица 1. ОПР Германии для стран БВСА (2010-2017, млн долл. США)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Египет	147,8	188	146,9	251,5	246	239,8	186,7	201,3
Иордания	65	52	87,1	63	71,6	90	213	332
Ирак	35	26,4	26,6	22,4	89,4	144,9	378,2	534,2
Йемен	78,1	90,3	68,2	112,5	111,2	105,6	133,9	248,9
Ливан	26,6	26,1	36,3	29,2	96,2	43,7	318,8	192,5
Марокко	100,3	106,9	81,9	110,1	425,5	411,1	586,2	459,3
Сирия	60,8	54,3	101,9	282,8	246,5	289,8	853	879
Тунис	59,1	54,6	62,5	74,7	66,4	115,9	155,8	186,9

Источник: OECD¹⁶.

С точки зрения интенсивности взаимодействия, страны БВСА, временно утратившие устойчивость, – для ФРГ партнеры отнюдь не равнозначные. Так, программы помощи для многих государств ограничиваются гуманитарной помощью, направленной преимущественно на содействие сирийским беженцам на территории этих стран. Это касается и самой Сирии, и соседних с ней Иордании и Ливана, и Ирака, и Йемена. Однако есть и другие государства, с которыми сотрудничество развивается по более широкому кругу вопросов, в частности, Египет. Именно ФРГ входит в тройку основных национальных доноров Египта (после Объединенных Арабских Эмиратов и Франции)¹⁷. Это, свидетельствует о значимости для Каира контактов с Германией, заслуживающих обстоятельного рассмотрения.

ФРГ и Египет: сотрудничество в целях безопасности и развития

Египет входит в число стран БВСА, политическое развитие которого осложнено целым рядом внутренних факторов. В стране наблюдается огромный разрыв между богатыми и бедными. По Индексу человеческого развития за 2018 г. Египет занял 115-е место из 189 стран, что является весьма низким показателем и указывает, среди прочего, на проблемы с доступом населения к медицине и образованию¹⁸. Социальная обстановка осложняется также высокими темпами прироста населения. За последние 30 лет численность населения страны удвоилась, достигнув показателя в 94,7 млн чел. Примерно треть жителей Египта младше 15 лет, причем во многих случаях детям также приходится работать и вносить свой вклад в семейный бюджет, уделяя меньше времени обучению¹⁹. Дополнительное негативное воздействие на экономическое развитие страны оказывает и фактор политической нестабильности.

События 2011 г. и последовавшая за ними внутривластная турбулентность весьма негативно отразились на экономических показателях в Египте. Что касается реакции Берлина, то, с одной стороны, власти ФРГ призвали всех участников проявить сдержанность²⁰, а с другой, сама А. Меркель высказала идею, что «необходимо разрешить мирные демонстрации», добавив, правда, что

¹⁶ Query Wizard for International Development Statistics. OECD. URL: <https://stats.oecd.org/qwids/> (дата обращения: 12.05.2019).

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Human Development Indices and Indicators. UNDP. 2018.

¹⁹ Egypt. Situation and cooperation. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. URL: http://www.bmz.de/en/countries_regions/naher_osten_mittelmeer/egypten/zusammenarbeit/index.html (дата обращения: 12.06.2019).

²⁰ Al-Shalchi H. Egypt protesters clash for 2nd day with police // Associated Press. 27.01.2011. URL: <https://www.gmanetwork.com/news/news/world/211587/egypt-protesters-clash-for-2nd-day-with-police/story/> (дата обращения: 12.06.2019).

«стабильность страны имеет исключительное значение»²¹. В дальнейшем, когда в 2013 г. в ходе военного переворота был свергнут Мохаммед Мурси, канцлер ФРГ заявила: «Проблемы страны могут быть решены в том случае, если Египет как можно скорее вступит на путь политического транзита и установит демократию и верховенство закона...»²².

В последние годы отмечается и более позитивный настрой Германии по отношению к Египту. Если в 2014 – начале 2015 гг. канцлер ФРГ А. Меркель сомневалась, следует ли ей приглашать нового президента Египта Абдель Фаттах ас-Сиси в Берлин²³, то уже в октябре 2018 г. на встрече с ним в Каире она назвала Египтом образцом для подражания в вопросе обеспечения стабильности на Ближнем Востоке, особенно отметив ведущую роль Египта в борьбе с терроризмом и нелегальной миграцией²⁴. Во время переговоров А. Меркель весьма высоко оценила позитивное развитие двусторонних отношений, подтвердив готовность Германии поддерживать проводимые египетскими властями экономические преобразования²⁵. Со своей стороны Египет также всячески стремится подчеркнуть, насколько большое значение имеют для него взаимоотношения с Германией²⁶. Тезис о важности двусторонних отношений прозвучал и во время встречи Меркель и ас-Сиси на полях Мюнхенской конференции по безопасности в феврале 2019 г. Лидеры сделали акцент на развитии торгово-экономических связей, а ас-Сиси выразил надежду на то, что большее число немецких фирм проявят интерес к освоению египетского рынка²⁷.

Что касается немецких программ помощи развитию для Египта, то после сокращения в 2011 и 2012 гг., когда в Египте действительно наблюдалась нестабильная ситуация, с 2013 г. она вновь начала возрастать (см. Табл.1). Кроме того, с приходом к власти ас-Сиси в 2014 г., когда обстановка в стране стабилизировалась, большая часть помощи стала передаваться ФРГ в форме займов²⁸. Вместе с тем, Германия не оказывает Египту ОПР в форме бюджетной поддержки, когда средства передаются непосредственно в бюджет государства-реципиента, предпочитая проектный подход.

Хотя в повестке дня двусторонних отношений приоритетное место занимают вопросы торгово-экономического характера, тем не менее, руководство ФРГ осознает, что сотрудничество будет результативным лишь в том случае, если Египет сможет выйти на траекторию устойчивого и безопасного развития и повысить эффективность государственного управления. Это одна из главных причин того, что существенное место среди реализуемых ФРГ в Египте программ помощи развитию

²¹ In quotes: Reaction to Egypt protests. // BBC. 30.05.2011. URL: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-12316019> (дата обращения: 12.06.2019).

²² World reaction to the ousting of Egypt's Mohammed Morsi // BBC. 04.07.2013. URL: <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-23175379> (дата обращения: 12.06.2019).

²³ Dempsey J. Germany Welcomes Egypt's Sisi // Carnegie Europe. 01.06.2015. URL: <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/60260> (дата обращения: 12.06.2019).

²⁴ Kandil A.M. Egypt is role model for stability in Middle East, Merkel says // Egypt Today. 31.10.2018. URL: <https://www.egypttoday.com/Article/1/59749/Egypt-is-role-model-for-stability-in-Middle-East-Merkel> (дата обращения: 12.06.2019).

²⁵ Ibid.

²⁶ Kandil A.M. Sisi praises 'diverse partnership' with Germany following talks with Merkel // Egypt Today. 30.10.2018. URL: <https://www.egypttoday.com/Article/2/59725/Sisi-praises-'diverse-partnership'-with-Germany-following-talks-with-Merkel> (дата обращения: 12.06.2019).

²⁷ Al-Masry Al-Youm. Sisi, Merkel discuss Egypt-Germany relations during Munich Security Conference // Egypt Independent. 16.02.2019. URL: <https://www.egyptindependent.com/sisi-merkel-discuss-egypt-germany-relations-during-munich-security-conference/> (дата обращения: 12.06.2019).

²⁸ Query Wizard for International Development Statistics. OECD. URL: <https://stats.oecd.org/qwids/> (дата обращения: 12.05.2019).

занимают проекты в сфере управления и продвижения демократии. Их реализует как Германское общество по международному сотрудничеству (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - GIZ*), так и отдельные политические фонды.

Германские программы помощи Египту в сфере управления и продвижения демократии

Проекты GIZ затрагивают самые различные направления деятельности, от повышения эффективности государственных услуг до борьбы с сексуальными домогательствами²⁹. Немецкая сторона исходит из того, что все эти меры способствуют укреплению мира и безопасности в Египте. Одна из крупнейших – программа по улучшению качества государственных услуг в Египте, рассчитанная на период с 2015 по 2021 г., общей стоимостью около 9,5 млн евро. Ее запуск был обусловлен тем, что во многих частях Египта доступ к государственным услугам весьма ограничен, а процесс получения даже самых простейших из них чрезвычайно запутан. Во многих случаях жителям неясно, какая служба ответственна за решение того или иного вопроса, какие документы необходимо предоставить и как долго придется ждать ответа. Поскольку требование улучшить положение дел в сфере государственных услуг звучало и во время волнений 2011 г., египетское правительство заявляло о намерении добиться значимого прогресса в этом направлении³⁰, находя в этом поддержку со стороны ФРГ.

В рамках данной инициативы ведется работа по модернизации местных центров обслуживания граждан. В ряде удаленных районов с низкой плотностью населения, где оборудование полноценных офисов может не иметь смысла, используются интернет-приложения и микроавтобусы. Упрощаются и стандартизируются процедуры в административных органах. Также у граждан появляются новые способы взаимодействия с государством – посредством интернет-порталов, электронной почты и. т.д. Ведутся работы по повышению квалификации служащих³¹.

Развитие и реформирование сектора государственных услуг является тем направлением взаимодействия с ФРГ в области СМР, в котором крайне заинтересованы сами руководители Египта. Данные меры помогают им упрочить свои позиции, заручиться большей поддержкой населения. Между тем, власти Египта приветствуют далеко не все инициативы Германии в политической сфере. На официальном уровне Берлин практически не затрагивает вопросы, связанные с защитой прав человека, укреплением структур гражданского общества и т.д. Как правило, они находятся в ведении такого специфического типа неправительственных организаций, как политические фонды.

Зарубежная деятельность фондов часто сопряжена с трудностями, не характерными для других НПО, которые в полной мере проявили себя в Египте. Так, например, в конце декабря 2011 г. фонд К. Аденауэра столкнулся с недовольством египетских властей своей деятельностью. В офисе фонда в Каире прошли проверки, были конфискованы документы, заблокированы счета. Само руководство фонда было обвинено в незаконной финансовой деятельности³².

²⁹ Ägypten. Projekte und Programme. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. URL: <https://www.giz.de/de/weltweit/319.html> (дата обращения: 10.06.2019).

³⁰ Verbesserung öffentlicher Dienstleistungen. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. URL: <https://www.giz.de/de/weltweit/36607.html> (дата обращения: 10.05.2019).

³¹ Ibidem

³² Hartert-Mojdehi S. German political foundations under observation // Deutsche Welle. 30.03.2012. URL: <https://www.dw.com/en/german-political-foundations-under-observation/a-15848699> (дата обращения: 10.05.2019).

Работу фонда удалось восстановить спустя несколько дней только благодаря вмешательству германского министра иностранных дел Г. Вестервелле³³. Однако в 2013 г. два сотрудника фонда К. Аденауэра были заочно осуждены и приговорены к лишению свободы³⁴.

К настоящему моменту столь резкое неприятие деятельности неправительственных акторов из ФРГ осталось в прошлом. Стремясь развивать конструктивные отношения с Германией, Египет при ас-Сиси изменил свою риторику и в отношении немецких политических фондов. Так, в 2017 г. был подписан дополнительный протокол к соглашению о культуре между ФРГ и Египтом от 1959 г., который, среди прочего, определил статус и условия деятельности НПО в Египте. В конце 2018 г. обвинения против сотрудников Фонда Конрада Аденауэра были сняты, а фонд официально реабилитирован³⁵. Несмотря на многочисленные опасения со стороны немецких правозащитников, данный протокол все же был ратифицирован Египтом.

Хотя многие организации (в частности, фонд Ганса Зайделя, аффилированный с партией Христианско-демократический союз) высоко оценили достигнутое соглашение, сложности в работе НПО в Египте все еще сохраняются³⁶. Некоторые представители немецких политических фондов не разделяют оптимизма относительно нового соглашения. Так, сотрудник фонда Фридриха Наумана, аффилированного со Свободной демократической партией Германии, Р. Клафф выразил опасения, что данное соглашение вряд ли сможет изменить реальную расстановку сил. Более того, руководство фонда приняло решение закрыть представительство в Каире и стало управлять проектами, реализуемыми в регионе БВСА, из Иордании³⁷.

Стоит отметить, что в соответствии с новым соглашением, фонды должны представлять властям Египта ежегодный план деятельности и получать от них одобрение, что явно не соответствует принципам работы многих организаций.

Поскольку деятельность политических фондов по продвижению демократии, защиты прав человека, свободы слова, мягко говоря, не находит горячей поддержки у египетских властей, совершенно обоснованным выглядит решение правительства ФРГ в меньшей степени использовать канал неправительственных организаций и институтов гражданского общества для доведения официальной помощи развитию до Египта. Так, в 2017 г. по этому каналу в Египет было направлено менее 1,5% ОНР. При этом не вызывает удивления тот факт, что все средства были переданы на безвозмездной основе, а целью программ была не только защита прав человека и развитие гражданского общества, но и миростроительство, предотвращение конфликтов и некоторые другие задачи³⁸.

³³ Renvert. N. Endangered or Dangerous? Political foundations and the Arab Spring // IPJournal. URL: <https://ip-journal.dgap.org/en/ip-journal/topics/endangered-or-dangerous> (дата обращения: 10.05.2019).

³⁴ Neues Abkommen über Arbeit der deutschen politischen Stiftungen in Ägypten // Auswärtiges Amt. 30.03.2017. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/laenderinformationen/aegypten-node/170330-zusatzprotokoll/288934> (дата обращения: 10.05.2019).

³⁵ Auswärtiges Amt zum Freispruch von KAS-Mitarbeitern in Ägypten // Auswärtiges Amt. 20.12.2018. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/aegypten-kas-employees/2173116> (дата обращения: 10.05.2019).

³⁶ Brady K. German political foundations stuck in a rut in Egypt amid growing restrictions // Deutsche Welle. 14.06.2017. URL: <https://www.dw.com/en/german-political-foundations-stuck-in-a-rut-in-egypt-amid-growing-restrictions/a-39163518> (дата обращения: 10.05.2019).

³⁷ Ibid.

³⁸ Query Wizard for International Development Statistics. OECD. URL: <https://stats.oecd.org/qwids/> (дата обращения: 12.05.2019).

В последнее десятилетие ФРГ весьма активно проявляет себя как донор развития в регионе Ближнего Востока и Северной Африки, последствия турбулентности в котором она в полной мере ощутила на себе в ходе миграционного кризиса. Несмотря на значимость региона для ФРГ, Берлин так и не смог предложить комплексной стратегии, отражающей направления деятельности после 2011 г. Основные доктринальные подходы к взаимодействию с государствами БВСА представлены в целой серии документов немецких министерств и ведомств. Немалое значение уделяется в них укреплению государственности, продвижению демократических прав и свобод в странах региона.

Однако обозначенные в германских программных документах концептуальные установки отнюдь не всегда воплощаются на практике. Это относится и к взаимодействию ФРГ с крупнейшей из стран БВСА, где «Арабское пробуждение» завершилось сменой режима – Египтом.

Каир весьма заинтересован в развитии конструктивного диалога с Берлином, однако наибольший интерес для него представляют вопросы взаимодействия в торгово-экономической, а не политической сфере. Более или менее благосклонно египетские власти на всех стадиях политической трансформации относились лишь к согласованным с ними проектам укрепления институтов управления, реализуемым ФРГ по правительственной линии. При этом они весьма негативно воспринимали усилия по продвижению повестки демократизации и защиты прав человека – в особенности, по линии германских политических фондов.

Германское правительство улавливает эти сигналы и стремится минимизировать объемы средств, предоставляемых Египту через каналы НПО. Это свидетельствует о характерной для большинства западных доноров готовности отдавать приоритет во взаимодействии со странами БВСА обеспечению экономических интересов и поддержанию стабильности – зачастую в ущерб декларируемым принципам «надлежащего управления».

Германские интересы в Индийском океане: преемственность и трансформация

В настоящей статье анализируются основные цели Германии в регионе Индийского океана, описывается их трансформация, выделяются ключевые сферы интересов ФРГ и механизмы их реализации. В течение последних лет Германия заметно расширила свое присутствие в регионе Индийского океана: не отказываясь от сотрудничества с традиционными партнерами, она нарастила взаимодействие с перспективными игроками, с которыми до того не имела прочных связей. Помимо этого, Германия все активнее демонстрирует интерес к Африке, стремясь обеспечить свои интересы в условиях обострившегося соперничества великих держав за влияние на этом континенте.
Ключевые слова: Германия, Индийский океан, Африка, Индия, Ближний Восток

Исследователи, анализируя интересы и цели европейских держав в регионе Индийского океана, как правило, уделяют основное внимание Великобритании и Франции как странам, имеющим там территориальные владения (Британская территория в Индийском океане и ФЮАТ, Реюньон и Майотта соответственно) и проводящим наиболее активную политику в регионе. Значительно меньше внимания уделяется деятельности других европейских стран, в частности Германии, которая заметно активизировала свою политику в Индийском океане в последнее десятилетие. Изучение интересов и целей Берлина и механизма их достижения представляется весьма актуальным в контексте превращения Индийского океана, через который проходят основные мировые торговые пути, в поле соперничества развитых и развивающихся держав, включая Россию. Особую актуальность данному вопросу придает практически полное отсутствие работ по указанной теме. Если история германских колоний изучена достаточно хорошо, межвоенная и послевоенная деятельность ФРГ в регионе – несколько хуже, то комплексный анализ современной политики Германии в районе Индийского океана фактически отсутствует. Среди немногих исключений можно назвать аналитические материалы Гаримы Мохан¹ и Амита Кумара².

Германия в регионе Индийского океана: 1884-1991 гг.

Начало масштабного немецкого присутствия в регионе Индийского океана датируется концом XIX века. В 1884 г. Карл Петерс создал «Общество германской колонизации», год спустя – «Германское восточно-африканское общество», которому удалось заключить с рядом вождей на восточном побережье Африки договоры о протекторате, а также арендовать у султана Занзибара крупную территорию в Танганьике. Однако после того, как на этой территории вспыхнуло восстание Абушири, поднятое арабами, недовольными методами «Общества», территория в 1891 г. была преобразована в колонию.

* Куприянов Алексей Владимирович – к. ист. н., старший научный сотрудник Отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН (dr.a.kupriyanov@gmail.com). Статья поступила в редакцию 24.06.2019.

¹ Mohan G. Engaging with the Indian Ocean. Global Public Policy Institute. 2017. URL: <https://www.gppi.net/2017/11/02/engaging-with-the-indian-ocean> (дата обращения: 08.05.2019).

² Kumar A. Germany's Interest in the Indian Ocean Region. 2017. Indian Council of World Affairs. URL: <https://icwa.in/pdfs/IB/2014/GermanyInterestinIORIB06112017.pdf> (дата обращения: 08.05.2019).

Немецкая колония Германская Восточная Африка занимала земли нынешних Танзании, Бурунди и Руанды. Восточная Африка являлась колонией классического для XIX в. типа – выгодной для частных предприятий, но убыточной с точки зрения государственных доходов³. Попытки Германии закрепиться в восточной части Индийского океана успеха не имели; зато Берлину удалось в начале XX в. существенно расширить свое влияние в Османской империи, Персии и Афганистане.

По итогам Первой мировой войны Германия лишилась своих колоний в регионе: территории нынешней Танзании отошли к Великобритании, Бурунди и Руанды – к Бельгии, треугольник Кионга – к Португалии. Хотя в межвоенные годы, уже после прихода Гитлера к власти, отдельные политики предлагали умиротворить амбиции Германии за счет бывших колоний, эти предложения были отвергнуты⁴. При этом Берлину удалось частично восстановить свои позиции на Ближнем Востоке и в Афганистане, однако они вновь были потеряны по итогам Второй мировой войны.

В годы холодной войны присутствие ФРГ в регионе было незначительным. Бонн почти полностью игнорировал Восточную Африку, включая страны, образовавшиеся на месте бывших германских колоний; при этом Западная Германия поддерживала связи со странами Персидского залива, где она закупала углеводороды. ФРГ пыталась восстановить былое влияние в Афганистане и Иране; эти попытки увенчались сравнительным успехом, однако после Апрельской революции в Афганистане и Исламской революции в Иране Германия вновь утратила свои позиции в этих странах. Отношения ФРГ с Индией в этот период развивались достаточно медленно. Тем не менее, в 1966 г. было подписано двустороннее соглашение о сотрудничестве в сфере морского транспорта⁵, а в 1984 г. Индия подписала контракт с ФРГ на строительство подводных лодок типа 209/1500, в рамках которого получила четыре субмарины.

Основное внимание ФРГ в этот период было сосредоточено в восточной части региона, где Бонн развивал отношения с АСЕАН в рамках общеевропейской политики. В 1972 г. был создан Брюссельский комитет АСЕАН, в 1977 г. стартовал полноценный диалог, в ноябре 1978 г. начался диалог на уровне министерских совещаний, которые с тех пор проводились каждые полтора года. В марте 1980 г. было подписано соглашение о сотрудничестве. В 1996 г. было учреждено Азиатско-европейское совещание (АСЕМ) между ЕС и АСЕАН+3 (Китай, Япония, Республика Корея). Де-факто страны АСЕАН превратились в один из центров европейских инвестиций и внедрения новых технологий.

В военном плане Западная Германия в регионе практически не присутствовала. В 1980 г. ФРГ впервые в послевоенной истории отправила в Индийский океан отряд в составе двух эсминцев, танкера и судна снабжения⁶. Он посетил Пакистан, Индию, Шри-Ланку, Кению и базу Диего-Гарсия, не заходя в Персидский залив, который в тот момент являлся зоной боевых действий между иранскими и иракскими войсками. При этом ФРГ в принципе не исключала своего

³ Подробнее про Германскую Восточную Африку и ее раздел см. *Ritchie E.M. The Unfinished War: The Drama of Anglo-German Conflict in Africa in Relation to the Future of the British Empire. Eyre and Spottiswoode. 1940.*

⁴ См. *Germany's Colonial Demands. Oxford University Press, 1939. 266 p.; Roberts, Gr. The Nazi Claims to Colonies. John Murray. 1939. 116 p.*

⁵ India, Germany Discuss Cooperation in Shipping Sector. *World Maritime News*. URL: <https://worldmaritimenews.com/archives/67311/india-germany-discuss-cooperation-in-shipping-sector/> (дата обращения: 14.06.2019).

⁶ *Superpower Rivalry in the Indian Ocean. Eds. S.S. Harrison, K. Subrahmanyam. Oxford University Press. 1989. 309 p. P. 109.*

возможного военного вмешательства в любой конфликт в Персидском заливе, но исключительно во исполнение расширенных обязательств в рамках НАТО.

В целом, Германия в период холодной войны не имела какой-либо цельной и последовательной политики в отношении региона Индийского океана; решения Бонна по тому или иному вопросу были исключительно ситуативными⁷. После окончания холодной войны Индийский океан пережил глобальную трансформацию: прекращение межблокового противостояния полностью изменило всю систему международных отношений в регионе, а рост новых великих держав – Индии и Китая, увеличение роли АСЕАН и постепенное уменьшение влияния США, начало второй «драки за Африку» озаменовали появление новых вызовов и возможностей. Для Германии Индийский океан превратился в одну из ключевых зон, имеющих приоритетное значение для внешней политики⁸. На конференции, прошедшей в Берлине в 2015 г. и посвященной Индийскому океану, бывший министр иностранных дел ФРГ Ф.-В. Штайнмайер заявил, что «Европе и Германии в частности настала пора обратить самое пристальное внимание на регион Индийского океана»⁹.

Подобные настроения диктуются как политическими, так и экономическими соображениями. В политическом плане Германия стремится не отстать от других крупных стран, включившихся в начавшуюся «драку за Африку», и поддержать свой статус великой державы, демонстрируя наличие интересов в Индийском океане.

Индийский океан: безопасность судоходства и добычи полезных ископаемых

Германская экономика является крупнейшей в Евросоюзе, ее экономическая модель построена на экспорте готовой продукции и импорте сырья. Берлин рассматривает регион Индийского океана как перспективный рынок для экспорта германских продуктов, в первую очередь электроники, фармацевтических препаратов, высокотехнологичных товаров. Доля стран региона в германском экспорте составляет около 5,5%; однако через Индийский океан проходит торговый маршрут в страны Восточной Азии, товарооборот с которыми гораздо выше. Как следствие, Германия заинтересована в безопасности морских путей и отсутствии контроля за ними со стороны какой-либо державы¹⁰.

Статс-секретарь МИД Германии Э. Хабер, выступая 24 июня 2013 г. на конференции «Перспективы Китая, Германии и Индии в Восточной Африке, так описала цели Германии: «Каковы интересы Германии в регионе? Как Китай связан с Индийским океаном в его восточной части Малаккским проливом, так и Германия и Европа связаны с его западной частью Суэцким каналом. Ни Китай, ни Германия не являются окраинными странами, но сильнейшими странами-экспортерами в мире, мы обе заинтересованы в том, чтобы маршруты морских коммуникаций оставались открытыми, а торговля – свободной»¹¹.

⁷ См. *Braun D.* The Indian Ocean: Region of Conflict or 'Zone of Peace'? C. Hurst and Company, 1983. P. 107-114.

⁸ Indian Ocean emerging as key strategic priority for Germany. Hindustan Times. 04.04.2017. URL: <https://www.hindustantimes.com/world-news/indian-ocean-emerging-as-key-strategic-priority-for-germany/story-70JJGorE7LCBAtn9ELN0ql.html> (дата обращения: 14.06.2019).

⁹ *Ein Meer von Verbindungen.* Max-Planck-Gesellschaft. URL: https://www.mpg.de/10618557/W007_Ozeane_Kontaktzone_054_061.pdf (дата обращения: 14.06.2019)

¹⁰ *Mohan G.* Op. Cit.

¹¹ *Kumar A.* Op. Cit.

Помимо этого, Германия заинтересована в разработках сульфидных месторождений в Индийском океане¹². В 2015 г. Международный орган по морскому дну (МОМД) одобрил германскую заявку на добычу полезных ископаемых на Центральноиндийском хребте, которая должна начаться в 2019–2020 гг.¹³. Для того, чтобы гарантировать безопасность процесса добычи и транспортировки ценных руд, необходимо обеспечить безопасность в зоне добычи и на протяжении всего пути транспортировки.

Торговля оружием

Вооружения являются традиционной и одной из важнейших статей немецкого экспорта в регион. Крупнейшими покупателями немецкого оружия традиционно являются Сингапур, ЮАР, Малайзия, Бруней, Индия, Австралия и Пакистан.

В 2011 г. Европейская комиссия одобрила представленный Берлином «Меморандум о защите интересов немецкой оборонной промышленности в Европе», в котором заявлялось, что «усилия по предотвращению распространения и накопления оружия в дестабилизирующих объемах не должны необоснованно препятствовать или мешать законной торговле, особенно когда речь идет об экономических отношениях с новыми региональными державами»¹⁴. Это привело к заметному увеличению немецких поставок в регион, главным образом за счет Саудовской Аравии. В июне 2011 г. была тайно одобрена сделка по продаже Саудовской Аравии 270 танков «Леопард» 2A7+. Это вызвало неоднозначную реакцию в немецком обществе, в частности, из-за активного участия Саудовской Аравии в подавлении протестов в Бахрейне в 2011 г.

Тем не менее, немецкое правительство, определяя свою позицию как исключительно прагматичную, продолжало продажи вооружений в страны Ближнего Востока. Вместе с тем, правительство сталкивалось с критикой со стороны оппозиции, обвиняющей Берлин в нарушении резолюции Европарламента от 13 сентября 2017 г., призывающей прекратить поставки оружия странам-членам коалиции во главе с Саудовской Аравией из-за нарушений ими прав человека в Йемене. В марте 2018 г. была одобрена продажа Саудовской Аравии восьми патрульных катеров. В целом, в первой половине 2018 г. наблюдался устойчивый рост немецкого оружейного экспорта в регион: так, в первом квартале 2019 г. было выдано разрешений на экспорт оружия Саудовской Аравии на 161,8 млн евро (для сравнения, за тот же период 2017 г. эта сумма составила 48 млн евро). Египет получил вооружений на 2,8 млн евро, Катар – 27,3 млн евро (505 тыс. евро в первом квартале 2017 г.)¹⁵. Эта динамика была особо показательна на фоне общего спада немецкого экспорта вооружений (880,5 млн евро в первом квартале 2018 г. по сравнению с 2,2 млрд за тот же период 2017 г.).

Осенью 2018 г. после убийства саудовскими спецслужбами журналиста Хашогги Берлин вынужден был запретить продажи оружия Саудовской Аравии. Этот

¹² Schiffsexpedition im Indischen Ozean: BGR-Experten entdecken Metallsulfide am Meeresboden. BGR. URL: https://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/BGR/bgr-121220_INDEX.html (дата обращения: 14.06.2019).

¹³ Exploration Areas. International Seabed Authority. URL: https://www.isa.org.jm/contractors/exploration-areas#maps-block_1-1 (дата обращения: 14.06.2019).

¹⁴ Merkel Seeks to Ease German Arms Exports. Spiegel Online. 08.11.2011. URL: <https://www.spiegel.de/international/germany/letter-to-brussels-merkel-seeks-to-ease-german-arms-exports-a-796541.html> (дата обращения: 14.06.2019).

¹⁵ Saudi-Arabien bekommt neue deutsche Waffen. Tagesschau. 15.04.2018. URL: <https://www.tagesschau.de/inland/waffenexporte-saudi-arabien-105.html> (дата обращения: 14.06.2019).

запрет был продлен в марте 2019 г.¹⁶. Нет оснований полагать, что этот запрет продержится дольше нескольких лет, учитывая постоянно растущие закупки вооружений Эр-Риядом и давление на Берлин со стороны британских и французских фирм, которые не могут выполнить контракты из-за наличия немецких комплектующих в своих образцах вооружений.

При этом, вероятно, будет расти экспорт и другие страны региона. Как отмечает А. Кумар, «если германское правительство облегчит правила и нормы, регулирующие экспорт немецкого оружия за пределы НАТО, регион Индийского океана может стать одним из рынков для немецкого оружия»¹⁷. Речь идет как о сухопутном, так и о морском вооружении, в частности, о подводных лодках.

АСЕАН: финансы и технологии

АСЕАН, сотрудничество с которой началось в годы холодной войны, остается одним из ключевых партнеров Германии в регионе. В 2016 г. на 49-й встрече министров иностранных дел Ассоциации ФРГ получила статус партнера по развитию АСЕАН. Сохраняются и поддерживаются связи в политической, экономической, социальной и культурной сферах, равно как и в сфере безопасности. Создан Комитет АСЕАН–Германия, определены основные сферы практического сотрудничества на 2018–22 гг.

В 2016 г. товарооборот между Германией и АСЕАН достиг 55,6 млрд долл., прямые инвестиции из Германии в АСЕАН – 720,5 млн долл. Германия вкладывает средства также в различные программы сотрудничества в сферах сельского хозяйства, лесного хозяйства, развития портов, повышения энергоэффективности¹⁸.

При этом в двусторонних отношениях существуют определенные сложности, связанные с тем, что Берлин вынужден следовать политике ЕС в области защиты прав человека. По этой причине в отношениях Евросоюза и стран-членов АСЕАН не раз возникали проблемы. К примеру, ЕС в свое время подвергал жесткой критике Мьянму и Индонезию, в настоящий момент значительные трудности существуют в отношениях Евросоюза и Камбоджи: речь идет о возможном снятии с Пномпеня торговых преференций за «нарушение прав человека и принципа верховенства права, а также подрыв демократии».

Индия: важный партнер, перспективный рынок

В течение последних десятилетий наблюдается рост интереса Германии к установлению связей с Индией как с ключевым региональным игроком. В 2001 г. было подписано соглашение о стратегическом партнерстве между двумя странами; с 2011 г. каждые два года проходят межправительственные консультации. В центре внимания – вопросы сотрудничества в сфере безопасности на море, обеспечения функционирования морских торговых путей, борьбы с пиратством, развития «голубой экономики» и т.п.

Важную роль во взаимодействии в области инвестиций и производства играет Совместная группа по партнерству в области высоких технологий (*Joint High Technology Partnership Group, HTPG*), которая определяет и изучает сферы возможного сотрудничества. Среди наиболее перспективных – германские

¹⁶ Deutschland - viertgrößter Waffenexporteur der Welt. Deutsche Welle. 11.03.2019. URL: <https://www.dw.com/de/deutschland-viertgr%C3%B6%C3%9Fter-waffenexporteur-der-welt/a-47847264> (дата обращения: 14.06.2019).

¹⁷ Kumar A. Op. Cit.

¹⁸ Overview: ASEAN-Germany Development Partnership. URL: <https://asean.org/wp-content/uploads/2017/04/Overview-of-ASEAN-Germany-Development-Partnership.pdf> (дата обращения: 14.06.2019).

инвестиции и использование немецких технологий в области ветроэнергетики с учетом внимания, уделяемого индийскими властями развитию «зеленой энергетики»; соответствующий меморандум о взаимопонимании между двумя сторонами был подписан в Ченнаи 17 октября 2017 г.

Само положение Индии как логистического и туристического хаба может в перспективе привести к увеличению спроса на продукцию германских верфей. В рамках программы «Сагармала» немецкие компании участвуют в работах по усовершенствованию 25 индийских портов в соответствии с соглашением, подписанным в 2016 г. между компаниями *Indian Port Rail Corporation Limited* и *Germany's DB Engineering & Consulting*. По итогам переговоров в Берлине 30 мая 2017 г. премьер-министр Нарендра Моди и канцлер Ангела Меркель выпустили заявление, в котором особо отмечалась роль НТПГ в определении приоритетных сфер взаимодействия с акцентом на реализацию программы *Make in India*¹⁹.

Страны Залива: нефть и газ

Помимо упомянутого выше экспорта оружия, страны Залива представляют для немецкой промышленности известный интерес как перспективные покупатели высокотехнологичной продукции. Однако пока шансы на то, что немецкие товары сумеют в этом регионе выдержать конкуренцию с китайскими, японскими и американскими, представляются призрачными.

В то же время арабские страны и Иран являются для Германии одними из ключевых поставщиков углеводородов. Нефть и газ критически необходимы для работы немецкой экономики; притом, что в Германии практически отсутствуют источники нефти и газа, ей приходится полагаться на импорт, в первую очередь из России, Великобритании, Норвегии, Ливии и Нигерии. На поставки нефти из стран Залива приходится 32% общего объема поставок первичной энергии, на природный газ – 22%. В связи с внешнеполитическими проблемами, связанными с охлаждением отношений с Россией, выходом Великобритании из ЕС и гражданской войной в Ливии, Германия ищет альтернативы традиционным поставщикам. В роли одной из таких альтернатив теоретически могут выступить страны Персидского залива.

Африка: инфраструктурные проекты, гуманитарная помощь и полезные ископаемые

В последние годы Германия уделяет пристальное внимание странам Восточной Африки. Это особенно заметно на фоне полного отсутствия интереса к этому субрегиону, которое ФРГ демонстрировала в течение всей холодной войны.

Одним из показателей этого внимания стали взаимные визиты немецких и восточноафриканских лидеров. Начало процесса возвращения Германии в Восточную Африку можно отсчитывать с 2015 г., когда Ф.-В. Штайнмайер посетил с визитом Кению и Уганду. В следующем году в субрегион прибыл с визитом глава минразвития Г. Мюллер, и в том же году кенийский лидер У. Кеньятта посетил Германию. Президент Уганды Мусевени также побывал в ФРГ, причем с частным визитом, в ходе которого он принял участие в германо-африканском экономическом форуме.

Необходимо отметить, что модель отношений Германии и восточноафриканских стран в принципе отличается от отношений Германии

¹⁹ India-Germany Joint Statement during the visit of Prime Minister to Germany. Ministry of External Affairs, Government of India. URL: <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/28496/IndiaGermany+Joint+Statement+during+the+visit+of+Prime+Minister+to+German> у (дата обращения: 14.06.2019).

и АСЕАН. Если в отношениях с государствами ЮВА Германия, действуя в рамках общей политики Евросоюза, зачастую связана необходимостью соблюдения провозглашенных принципов, что затрудняет ее отношения с «недемократическими» странами наподобие Камбоджи, то в отношении Африки она действует более свободно. Показательным является в данном случае полное игнорирование Германией любых обвинений африканских лидеров, включая У. Кеньяту, в нарушении прав человека.

Иначе выглядит и структура товарооборота ФРГ и Восточной Африки. В силу сравнительно невысокой покупательной способности населения Кении, Уганды и Танзании Германия ориентируется преимущественно на экспорт товаров категории нижней ценовой категории или эконом-сегмента, включая лекарства, автомобили, химикаты, продукцию машиностроения, ветрогенераторы и солнечные батареи. Это резко контрастирует с немецким импортом в страны Залива, ориентированным на премиум-сегмент. Из Африки Германия импортирует полезные ископаемые, цветы, чай, кофе, овощи²⁰. Помимо экспорта недорогих товаров, Германия вкладывает деньги в развитие инфраструктурных проектов (шоссе и железных дорог) и разведку полезных ископаемых, включая месторождения на шельфе²¹.

Среди перспективных германских партнеров в субрегионе особо стоит отметить Южный Судан. Эта богатая нефтью страна рассматривается Германией как возможный источник углеводородов, который позволит снизить риски в случае проблем с их поставками из других мест. Германия поддержала претензии Южного Судана на образование независимого государства, помогла ему сформировать государственные институты²², реализует в самом Южном Судане²³ и в соседних странах инфраструктурные проекты. Таким образом, Берлин всерьез претендует на то, чтобы занять в Восточной Африке – зоне борьбы за влияние Индии и Китая, – собственную нишу.

Германия успешно позиционирует себя как сила, способствующая развитию стран Африки²⁴, и в целом, позитивно воспринимается региональными элитами, несмотря на многочисленные обвинения в неокOLONIALИЗМЕ. В качестве примера можно привести историю с выступлением немецкого комиссара по Африке Г. Ноке: он выступил с апологией так называемого добровольного колониализма, призвав Германию и другие европейские страны финансировать строительство в Африке зон компактного проживания с необходимыми удобствами, что должно побудить

²⁰ Cars, tea and tourism: Germany's relationship with East Africa? // Deutsche Welle. 06.02.2017. URL: <https://www.dw.com/en/cars-tea-and-tourism-germanys-relationship-with-east-africa/a-37398078> (дата обращения: 14.06.2019).

²¹ Kenya woos German investors // Deutsche Welle. 20.04.2016. URL: <https://www.dw.com/en/kenya-woos-german-investors/a-19199106> (дата обращения: 14.06.2019); Germans create 15,000 jobs in Tanzania // The Citizen. 17.09.2018. URL: <https://www.thecitizen.co.tz/news/-Germans-create-15-000-jobs-in-Tanzania/1840340-4763070-1j61sbz/index.html> (дата обращения: 14.06.2019); Tanzanian-German Development Cooperation. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/208746/77ac20901e017c812a1ce0f2b2ff3b7c/broschuereentwicklungszusammenarbeit-data.pdf> (дата обращения: 14.06.2019).

²² Young South Sudanese diplomats to train in Germany // The Niles. 16.06.2012. URL: <http://www.theniles.org/en/articles/archive/1235/> (дата обращения: 14.06.2019).

²³ 600 German companies express interest in South Sudan // Eye Radio. 20.04.2015. URL: <https://eyeradio.org/600-german-companies-express-interest-south-sudan/> (дата обращения: 14.06.2019).

²⁴ Germany and Africa: A Strategy Paper by the German Government. URL: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/International/Afrika-Konzept-EN.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 14.06.2019).

африканцев прекратить миграцию в Европу²⁵. Хотя высказывание Ноке было подвергнуто жесткой критике как европейскими, так и африканскими интеллектуалами, ряд экспертов восточноафриканских стран, в которых сильны позиции Германии, выступили в его защиту.

Военное присутствие

Для обеспечения своих политических и экономических интересов Германия задействует широкий спектр мер, включая наращивание военного присутствия в регионе. Так, в 2002 г. немецкие корабли приняли участие в операции *Enduring Freedom*, в 2008 – в миссии *Atalanta*, нацеленной на обеспечение безопасности судоходства и борьбу с пиратами в Аденском заливе²⁶. Эти события стали стартовой точкой для немецкого силового возвращения в регион. С тех пор германские корабли неоднократно предпринимали дальние походы в Индийский океан, проводя совместные учения с ВМС Индии, Сингапура, Южной Кореи, ЮАР, причем с последними – на регулярной основе. В 2013 г. немецкий фрегат «Гамбург» в течение нескольких месяцев находился в Аравийском море, став первым кораблем ВМС ФРГ, который действовал в составе американской АУГ.

Кроме того, немецкие корабли действовали в составе *Combined Task Force* (CTF)-150 и CTF-151. Деятельность обеих групп направлена прежде всего на противодействие глобальному терроризму и на борьбу с пиратством у берегов Сомали и в Аденском заливе²⁷.

«Мягкая сила»

Помимо постоянного военного присутствия, Германия активно использует в регионе инструменты «мягкой силы», задействует как правительственные, так и неправительственные организации, включая Институт Гете и DAAD. Широко распространена практика предоставления студентам из стран региона квот в учебных заведениях Германии; их обучение зачастую оплачивают крупные немецкие фирмы, заинтересованные в выходе на рынки региона. Пропагандируется образ Германии как «государства с принципами», образцовой демократии.

В случае стихийных бедствий ФРГ оказывает помощь странам, пострадавшим от стихийных бедствий. В частности, в 2004 г. Германия не только оказала помощь Индонезии, пострадавшей от цунами, но и выделила 45 млн евро на разработку системы раннего предупреждения о цунами, которую можно было бы использовать в регионе. Шри-Ланке ФРГ оказала значительную помощь через НПО и международные организации как во время процесса примирения и восстановления страны после разрушительной гражданской войны, так и в 2015–2017 гг., когда остров пострадал от последствий мощных муссонов, приведших к наводнениям и оползням.

Большую активность Германия проявляет и в Африке. В частности, на ФРГ приходится около 27% всей гуманитарной помощи Сомали, поступающей по линии ЕС. В целом в год германское правительство выделяет 4-5 млн евро, которые через международные агентства тратятся на реализацию различных гуманитарных

²⁵ Can 'voluntary colonialism' stop migration from Africa to Europe? // BBC. 26.12.2018. URL: <https://www.bbc.com/news/world-africa-46017551> (дата обращения: 14.06.2019).

²⁶ Rimmele, P., Huchel, Ph. Weitere Bühne im Wettstreit der Großmächte? Konrad Adenauer Stiftung. URL: https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_52915_1.pdf/38ff45cc-a9fc-d661-2d76-0c87028b4f93?version=1.0&t=1539647263688 (дата обращения: 14.06.2019).

²⁷ Kumar A. Op. Cit.

проектов в Сомали. В 2018 г. Берлин выделил 17 млн евро только на содержание лагерей южносуданских беженцев на территории Уганды²⁸.

В последние десятилетия Германия проявляет заметный интерес к региону Индийского океана. По сравнению с немецкой политикой времен холодной войны, этот интерес не ограничивается субрегионами Юго-Восточной Азии и Персидского залива; напротив, Германия активно развивает связи с Индией и претендует на роль самостоятельного игрока в Восточной Африке. В целом, немецкие политические интересы являются в данном случае продолжением экономических: для Германии регион Индийского океана важен как перспективный рынок для экспортных товаров, привлекательное место для вложения инвестиций и ресурсная база. Свои интересы в регионе Германия обеспечивает как при помощи постоянного военно-морского присутствия, так и при помощи «мягкой силы». Деятельность ФРГ в регионе Индийского океана представляет большой интерес как образец успешного применения «мягкой силы» в отсутствие позитивного исторического базиса, так и в плане возможного взаимодействия в формате «Россия-Германия-третья страна».

²⁸ Germany support for S. Sudanese Refugees in Uganda Now at 17 Million Euros. Embassy of the Republic of Uganda in Germany. URL: <https://berlin.mofa.go.ug/data-dnews-91-GERMANY-SUPPORT-FOR-S.-SUDANESE-REFUGEES-IN-UGANDA-NOW-AT-17-MILLION-EUROS.html> (дата обращения: 14.06.2019).

Институциональная трансформация экономической модели Афганистана: эффективны ли западные рецепты?

В статье рассматриваются аспекты институциональных реформ в экономике Афганистана, проводившихся после 2001 г. по рекомендациям государств-доноров и ведущих международных экономических институтов, а также оценивается их эффективность. Трансформация институциональной структуры страны, ориентированная на создание рыночной экономики и проведение либеральной экономической политики, столкнулась с рядом проблем, которые по-прежнему остаются нерешенными. Эффективность институтов в Афганистане остается на низком уровне, что связано с недостатками существующей структуры. Она оказалась неспособна сформировать устойчивую и достаточную для независимого развития налоговую базу, аккумулировать ресурсы, необходимые для устойчивого экономического роста, добиться снижения неформальной и нелегальной экономической активности. В итоге существующая в стране модель развития экономики не способствует решению проблем миростроительства.

Ключевые слова: экономика Афганистана, институциональные реформы, постконфликтные государства, миростроительство

После завершения активной фазы операции международной коалиции в Афганистане в 2001 г. и, как тогда казалось, победы над движением талибов на повестке дня ключевых международных конференций и встреч, касавшихся афганской тематики, оказался вопрос о государственном строительстве. Он включал в себя, в том числе, проблемы институционального строительства и экономической трансформации. Прежние органы управления и неформальные институты, сложившиеся в период существования Исламского эмирата, с одной стороны, продемонстрировали свою неэффективность и неспособность дать позитивный импульс экономическому развитию. С другой, в силу своего весьма радикального характера, не отвечали потребностям и интересам ни международного сообщества, ни зарождавшегося тогда афганского государства, его элиты и населения в целом. Все это обозначило актуальность и необходимость проведения институциональных реформ и трансформации экономики страны.

Несмотря на актуальность, вопрос постконфликтного миро- и институционального строительства, одним из ярких примеров которого в начале XXI в. стал Афганистан, не рассматривался подробно в отечественной научной литературе. Частично данный вопрос затрагивался в работах В.И. Бартенева¹, Ф.О. Трунова² и др. Однако, в отличие от вопросов терроризма, наркопроизводства или внешнеполитических аспектов ситуации в Афганистане, особенности экономического развития страны и эффективность экономических институтов остаются недостаточно освещенными в отечественной литературе. При

* Елагин Денис Павлович – аспирант, преподаватель кафедры мировой экономики МГИМО МИД России (elagin_denis@mail.ru). Статья поступила в редакцию 17.06.2019.

¹ Бартенев В.И. «План Маршалла» для Афганистана: парадоксы реализации // США и Канада: экономика, политика культура. 2015. № 7. С. 54-73.

² Трунов Ф.О. Всеобъемлющий подход к постконфликтному восстановлению: опыт ФРГ в Афганистане // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2016. Т. 16. № 3. С. 437-450.

этом они оказывают существенное влияние на сложную и нестабильную обстановку в стране. В то же время вопрос эффективности экономических институтов и экономической политики изучался западными исследователями, например, У. Бирдом³, П. Фиштейном⁴, А. Сурке⁵, М. Кэрханом и др.⁶.

Данная проблема исследуется автором с помощью методов макроэкономического и политэкономического анализа, которые позволяют объективно и комплексно оценить результаты, проведенных в стране преобразований в экономической сфере.

Актуальность институциональных реформ в экономике после 2001 г.

Ответ на вопрос о необходимости проведения коренных преобразований в экономической сфере после завершения активной фазы операции международных сил в 2001 г. представляется очевидным. Проведение институциональных реформ в стране было чрезвычайно важно и даже неизбежно по нескольким причинам.

Во-первых, данная необходимость диктовалась невозможностью сохранения прежней институциональной структуры. Это связано с неэффективностью прежних институтов, которые были мало ориентированы на экономическое развитие страны в принципе. Как указывают П. Фиштейн и М.Э. Амирьяр, сложно сказать, справедливо ли в принципе говорить о проведении движением талибов (ДТ) экономической политики (хотя определенные ее аспекты все же реализовывались, пусть и в ограниченных масштабах). В результате этого в Афганистане продолжалась деградация как экономических институтов, так и инфраструктуры⁷. В любом случае в условиях продолжавшегося конфликта экономическое развитие не было приоритетной целью ДТ, уступая военно-политическим интересам. В итоге сохранение прежней институциональной структуры оказывалось невозможным.

Во-вторых, сам вооруженный конфликт привел к трансформации экономической модели в Афганистане, которую можно условно назвать «военной экономикой» (*war economy*)⁸. В подобной системе стратегии экономических агентов, адаптировавшихся к условиям конфликта, связаны либо с получением доходов и выгод в условиях вооруженного противостояния, либо с попытками «выживания». Тем самым формальные механизмы экономических отношений оказываются незадействованными, а сама структура – несовместимой с целями миростроительства.

Кроме того, важность реформирования экономических институтов акцентировалась также и актуальными исследованиями экономистов и политэкономистов, эконометрически подтвердивших высокие риски возобновления вооруженных конфликтов⁹. Подобная взаимосвязь стала основой для концепции

³ Byrd W.A. Afghanistan -- State Building, Sustaining Growth, and Reducing Poverty. World Bank Publication, 2005. 216 p.; Byrd W.A. Economic Management in Afghanistan. AAN Briefing Paper 01/2015. Afghan Analysts Network. 2015. 14 p.

⁴ Fishtein P., Amiryar M.E. Afghan Economic Policy, Institutions, and Society Since 2001. Special Report 383. United States Institute of Peace. 2015. 16 p.

⁵ Suhrke A. Reconstruction as modernisation: the 'post-conflict' project in Afghanistan // Third World Quarterly. 2007. Vol. 28. Issue 7. P. 1291-1308.

⁶ Carhan M. et al. (ed.). Reforming fiscal and economic management in Afghanistan. The World Bank. 2004. 180 p.

⁷ Fishtein P., Amiryar M.E. Op. Cit. P. 3.

⁸ Goodhand J. From War Economy to Peace Economy? Reconstruction and State-Building in Afghanistan // Journal of International Affairs. 2004. Vol. 58. Issue 1. P. 157-158.

⁹ Collier P., Sambanis N. Understanding Civil War // Journal of Conflict Resolution. 2002. Vol. 46. Issue 1. P. 3-5.

«конфликтной ловушки» (*conflict trap*), указывавшей на необходимость ускорения темпов экономического развития для того, чтобы минимизировать риски возникновения конфликтов. В то же время устойчивый экономический рост невозможен без более эффективных экономических институтов и, соответственно, более результативной экономической политики.

Таким образом, новая попытка модернизации страны воспринималась как попытка перехода к более устойчивой модели экономического развития, которая могла бы гарантировать рост благосостояния населения и содействовала бы миростроительству.

Основные направления преобразований

Необходимо отметить, что влияние международной коалиции (преимущественно стран Запада) стало ключевым фактором, определившим направление институциональной трансформации в Афганистане. Именно государства, участвовавшие и поддерживавшие международную операцию в Афганистане, стали определять ситуацию в стране, так как именно они внесли существенный вклад в победу над движением талибов. Они же несли ответственность и за постконфликтное восстановление страны, в частности, в виде финансового содействия и предоставления помощи развитию. При этом говорить о силовом насаждении решений все же допустимо. Необходимо признать, что был сформирован определенный консенсус, по крайней мере с представителями элиты, тесно связанной с западными кругами и возглавившей проведение реформ на национальном уровне. В результате внешнего влияния новая попытка модернизации экономики страны значительно отличалась от предыдущих.

Надо сказать, что сами направления преобразований в Афганистане, скорее, следовали определенной базовой модели и мало отличались от реформ, проводившихся в других странах в тот же период при поддержке ведущих международных экономических организаций и государств-доноров. Базой для преобразований стали концепция «либерального мира» (*liberal peace*) и положения «поствашингтонского консенсуса». Последний акцентировал внимание на формировании дееспособных институтов и эффективного управления как основы для восстановления экономики и экономического роста¹⁰. В экономико-теоретическом измерении «поствашингтонский консенсус» связан с неолиберальным направлением экономической мысли и основывался на западном опыте экономического развития. В соответствии с данной парадигмой, инструментами преобразований должны были стать формирование рыночной экономики, либерализация, минимизация государственного вмешательства в экономику.

В целом, система органов управления и формальных институтов, созданных в Афганистане, соответствовала и копировала принятые на Западе структуры и разделение полномочий между ними. Так, были созданы министерства экономики, финансов, торговли и промышленности, Центральная статистическая организация, другие профильные министерства, компетенции которых косвенно затрагивали экономические вопросы и проблемы функционирования отдельных отраслей национальной экономики.

Важным отличием от предыдущих попыток модернизации стала ориентация Афганистана на построение рыночной экономики, что было для страны новым явлением. При прошлых попытках модернизации экономической системы использовались другие методы управления. Центральную роль в процессе играло

¹⁰ Suhrke A. Op. Cit. P. 1292.

государство, осуществлявшее основные капиталовложения. В то же время экономику страны нельзя было назвать именно командной. В Афганистане, скорее, существовала смешанная экономическая система, в которой командные элементы управления играли очень важную роль. Централизованное экономическое планирование имело место как в позднемонархический период, так и при режиме Народно-демократической партии Афганистана (НДПА)¹¹.

Вследствие влияния ведущих стран Запада и ключевых международных экономических организаций основой экономической политики Афганистана стал либеральный подход, предусматривавший минимизацию государственного вмешательства в экономику. Следовательно, основой развития новой экономической модели страны должно было стать развитие частного сектора, что находило отражение и в официальных документах. Там указывалось, что стратегия развития экономики Афганистана опирается на развитие частного сектора и инклюзивный рост¹². Таким образом, именно расширение деловой активности и частной инициативы, которым должна была способствовать государственная экономическая политика и содействие со стороны доноров, было призвано стать основой развития экономики и, как следствие, роста уровня благосостояния и миростроительства.

Кроме того, хотя в новом государстве ислам и был объявлен государственной религией, а сама страна названа Исламской республикой Афганистан, созданные в стране формальные экономические институты (в отличие от предыдущего периода развития страны, когда у власти находились представители ДТ) не были связаны с религиозными нормами. В то же время это заметно отличает Афганистан от своих региональных соседей, например, Ирана и Пакистана. Можно отметить, что «исламская банковская система и исламские фонды, придающие наибольшую «исламскую специфику» иранской экономике»¹³ в целом существуют и в Афганистане. Однако, в отличие от указанных государств, исламские принципы не получили здесь институционального оформления. Это говорит о глубоком влиянии западных экономических моделей на формирование экономических институтов в Афганистане в условиях, когда страна не обладала ни достаточными ресурсами, ни опытом для проведения самостоятельных институциональных преобразований.

Таким образом, можно говорить о заимствовании Афганистаном основных идей и принципов построения экономических институтов и экономической политики, основывавшихся на опыте развития государств Запада. Принцип *local ownership* в то же время предполагал, что ответственность за внедрение передовых институтов, идей, технологий и методов управления экономикой несут национальные кадры. Внешним акторам отводилась вспомогательная роль в целях увеличения эффективности их использования¹⁴. Такой подход был призван в короткие сроки добиться коренных изменений в экономике страны, достичь устойчиво высоких темпов экономического роста, выйти из состояния «конфликтной ловушки» за счет развития экономики на рыночных принципах.

¹¹ Fishtein P., Amiryar M. E. Op. Cit. P. 2.

¹² Ibid. P. 3.

¹³ Мамедова Н.М. Исламская экономика в Турции и Иране // Вестник Дипломатической академии МИД России. Россия и мир. 2015. №3 (5). С. 61.

¹⁴ Suhrke A. Op. Cit. P. 1292.

Основные проблемы институциональной трансформации экономической модели Афганистана

Сейчас, когда после начала проведения институциональных реформ в Афганистане прошло уже почти 20 лет, можно попытаться оценить, насколько они эффективны и позволили ли они решить ключевые проблемы экономического развития.

Оценить эффективность экономических институтов можно при помощи комплексных индикаторов, например, оценки государственной политики и институтов Всемирного банка (*CPIA*). Хотя показатели для Афганистана в начальный период проведения реформ отсутствуют, с 2006 г. индикатор оценки эффективности управления экономикой снизился с 3.3 баллов до 3.0 в 2017 г. Таким образом, за последнее десятилетие институциональная основа экономической модели страны не стала эффективнее. Не наблюдалось значительных позитивных изменений и по другим показателям, используемым в данном рейтинге. Новая институциональная модель оказалась связана с рядом проблем, на некоторые из которых следует обратить особое внимание.

Необходимо признать, что созданные в стране институты не были самодостаточными. Лучше всего эти проблемы можно проиллюстрировать с помощью показателей развития налогово-бюджетной сферы. В постконфликтный период ключевой задачей государственной фискальной политики, призванной содействовать разрешению причин конфликта, становится восстановление предоставления общественных благ и государственных услуг, активизация государственных инфраструктурных инвестиций. Это в свою очередь требует от государства укрепления финансовой базы, увеличения доходов государственного бюджета, которые связаны с налоговой политикой, системой управления доходами и общим уровнем деловой активности¹⁵.

В то же время задача обеспечения устойчивости институтов налогово-бюджетной политики до сих пор не решена (см. Табл. 1). Хотя правительством страны ставилась цель увеличения внутренних налоговых поступлений в 2 раза¹⁶ (приблизительно до уровня в 15% ВВП), их уровень продолжает оставаться чрезвычайно низким и составляет на протяжении последних лет не более 8%. Причем явной тенденции к увеличению налоговых доходов не наблюдается. С другой стороны, даже несмотря на заметное сокращение поступлений помощи развитию и снижения интереса государств-доноров к Афганистану, разочарованных результатами взаимодействия, роль помощи остается значительной. Бюджет страны по-прежнему на 60-70% формируется за счет поступлений официальной помощи развитию, причем этот показатель не снижается. В случае их сокращения страна может оказаться в тяжелом положении и будет испытывать трудности с поддержанием текущего уровня государственных расходов, что сделает функционирование современной институциональной структуры невозможным.

Проблемы работы налоговой системы связаны также с неэффективностью системы налогового надзора. Объяснениями этого может служить, во-первых, очевидный недостаток квалифицированных кадров для управления экономикой, особенно на местном уровне. Во-вторых, высокой остается роль неформальных институтов и коррупционных практик, которые, несмотря на создание новых формальных институтов, сохранили свое положение как основы экономических отношений в стране.

¹⁵ *Carnahan M.* Options for Revenue Generation in Post-Conflict Environments. Political Economy Research Institute. 2007. P. i.

¹⁶ *Suhrke A.* Op. Cit. P. 1301.

Таблица 1. Показатели фискальной сферы экономики Афганистана

Показатель	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Доходы бюджета (% ВВП)	21,3	25,2	24,3	23,7	24,5	26,1	24,5
Налоговые поступления (% доходов бюджета)	42	35	33	32	36		25
Налоговые поступления (% ВВП)	8.8	7.5	7	6,8	7,5		
ОПР (млрд долл.)	6,866	6,667	5,153	4,943	4,237	4,064	2,719 ¹⁷
ОПР (% ВНД)	37,9	32	25,1	23,8	21,9	20,6	
Внешнее финансирование бюджета (% расходов)	56	-	-	60	63	71	69

Источник: Всемирный Банк¹⁸

Как указывают исследователи, современную институциональную структуру афганской экономики можно разделить на две части. Первой являются формальные институты, сложившиеся в результате заимствования бюрократических практик, лежавшие в основе трансформации. Второй – традиционные институты, ставшие фундаментом реальной экономики и оказавшиеся стабильнее формальных институтов. То есть в целом можно говорить о сохранении структуры «военной экономики» в стране и констатировать, что проведенные преобразования не способствовали расширению формального сектора и достаточного увеличения уровня занятости в нем. Доходы значительной части населения страны по-прежнему связаны с теневой и нелегальной экономической деятельностью. Так, только наркотический сектор составляет, по оценкам ООН, около 20-30% ВВП страны. Причем в 2017 г. был зафиксирован как наибольший уровень площади посевов опиума, так и наиболее высокий уровень наркопроизводства (см. Табл. 2). Необходимо признать, что доля неформального сектора в экономике страны на деле значительно выше, поскольку не существует надежных оценок объемов нелегальной торговли и контрабанды товаров в Афганистане, а, по оценкам некоторых экспертов, они не уступают доли наркотического сектора.

Кроме того, высокие показатели экономического роста, достигавшие 10-20% в 2005–2010 гг. и вселявшие оптимизм в реализацию институциональной трансформации в экономике страны, наряду с распространенными объяснениями, связанными с эффектом «низкой базы», меньшей интенсивностью конфликта, ростом капиталовложений и т.п., объясняются также и ролью международных сил в генерировании эффективного спроса. Достаточно высокие темпы экономического роста, таким образом, вероятно, не были следствием роста эффективности институтов и экономической политики государства. Графически данную взаимосвязь можно проследить на Рис. 1. Заметно, что сокращение присутствия иностранных военных в Афганистане в целом совпало с падением темпов экономического роста страны, которые в последние несколько лет не превышали нескольких процентов. Также стагнировали после 2014 г. и темпы роста потребительского спроса, что говорит о падении уровня деловой активности в стране. Влияние присутствия иностранных войск на развитие афганской экономики может быть связано с воздействием на сферу услуг, которая фактически стала основой афганской экономики. Именно она производит сегодня большая часть ВВП страны за счет предоставления транспортных услуг, торговли и пр.

¹⁷ Прим.: Данные афганской национальной статистики.

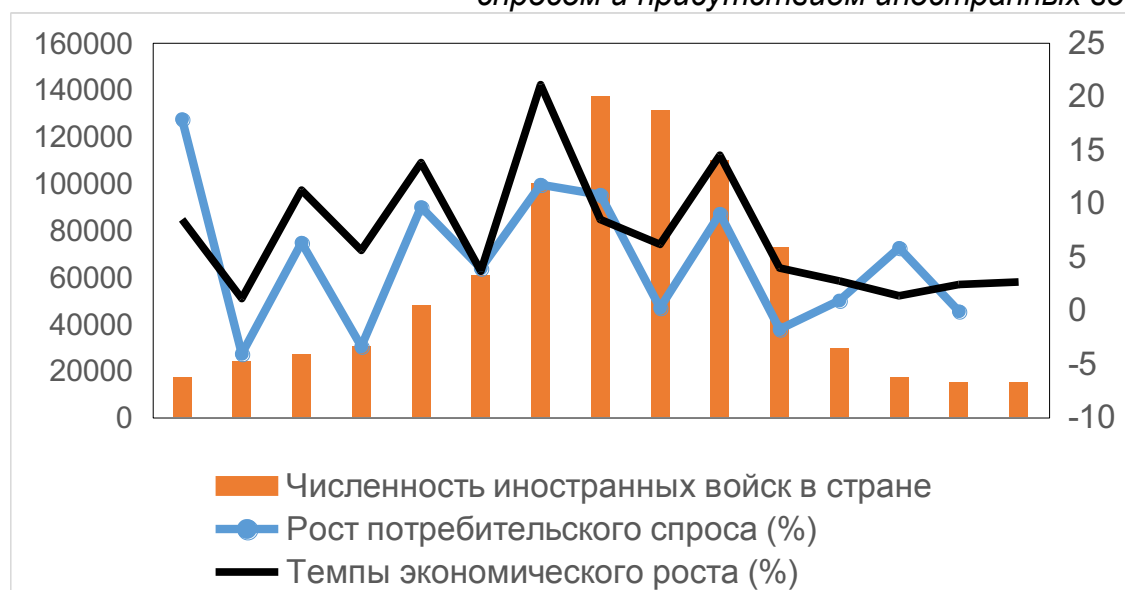
¹⁸ Afghanistan. The World Bank Group. URL: <https://data.worldbank.org/country/afghanistan/> (дата обращения: 15.02.2019).

Таблица 2. Динамика показателей наркопроизводства в Афганистане

Показатель	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Площадь посевов (тыс. га)	154	209	224	183	201	328
Урожайность (кг/га)	23,7	26,3	28,7	18,3	23,8	-
Уровень производства опиума (тыс. т)	3,7	5,5	6,4	3,3	4,8	7,6-7,9
Доля сектора (% ВВП)	11	15	4 ¹⁹	-	-	20-32

Источник: Управление ООН по наркотикам и преступности²⁰.

Рисунок 1. Взаимосвязь между экономическим ростом, потребительским спросом и присутствием иностранных войск



Источник: Всемирный Банк²¹

Эффективны ли проведенные преобразования?

Попытка заимствования западной институциональной модели в Афганистане на основе «поствашингтонского консенсуса» и концепции «либерального мира» не оказалась по-настоящему удачной. Стоит отметить выросший со времен падения режима талибов уровень доходов и благосостояния в стране, а также временами высокий экономический рост. Однако эти достижения, вероятно, оказались недостаточными для выхода из состояния «конфликтной ловушки». Напротив, на протяжении последних лет наблюдается устойчивая тенденция к интенсификации вооруженного противостояния. В условиях слабости институтов это создает дополнительные риски для развития экономики, темпы роста которой упали. Также наблюдается стагнация уровня реальных располагаемых доходов.

¹⁹ Прим.: Оценка учитывает только добавленную стоимость выращивание наркосодержащих растений.

²⁰ Afghanistan Opium Survey 2012–2017. UNODC. URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/crop-monitoring/index.html?tag=Afghanistan> (дата обращения: 16.02.2019).

²¹ Afghanistan. The World Bank Group; Afghanistan Index. Brookings Institution. URL: <https://www.brookings.edu/afghanistan-index/> (дата обращения: 16.02.2019).

Построение рыночной экономики и реализация либеральной экономической политики едва ли в полной мере соответствовали динамике исторического и экономического развития страны. Такие институты едва ли возникли бы в Афганистане эволюционным путем. Неготовность страны к подобной трансформации привела к ряду проблем, в том числе и укреплению неформальных институтов и связей, которые продолжают оставаться основой экономических отношений в стране.

В то же время в условиях, когда необходимо было в короткие сроки создать структуры, которые взяли бы на себя регулирование экономических отношений в стране, когда после операции международных сил страна встала на демократический путь развития, решение вряд ли могло бы быть другим. Это связано с недостатком опыта прямого взаимодействия с государствами, подверженными внутренним конфликтам, и постконфликтными государствами. Нехватка подобной практики привела к попыткам проведения преобразований по всем направлениям в короткие сроки. Однако опыт «строительства нации» (*nation-building*) указывает на предпочтительность градуалистского подхода к реформам в постконфликтных и слабых государствах.

Специфика подходов администрации Д. Трампа к стратегическому использованию ресурсов внешней помощи в нестабильных регионах мира (на примере Ближнего Востока и Северной Африки)

Приход к власти Д. Трампа создал неопределенность относительно перспектив политики США как крупнейшего мирового донора. Новый президент демонстрировал одновременно скептическое отношение к широкому использованию инструментов международной помощи и готовность предоставлять ее в целях подкрепления взаимовыгодных сделок. Первое указывало на потенциальную маргинализацию данного направления внешней политики, второе – на возможные изменения в приоритетах, которые могли затронуть и наиболее нуждающиеся в поддержке нестабильные регионы, в частности, Ближний Восток и Северную Африку. Первый риск не воплотился в жизнь. Внешней помощи по-прежнему уделяется значительное внимание в программных документах различного статуса и типа. В то же время сопоставление этих документов с более ранними версиями выявляет сочетание в нынешней политике США по стратегическому использованию ресурсов внешней помощи в нестабильных регионах мира элементов новаторства и преемственности. Акцентированная переориентация помощи на решение задач в области безопасности соседствует с характерным для периодов правления Дж. Буша-мл. и Б. Обамы осознанием комплексных проявлений взаимозависимости проблем безопасности и развития, в том числе и в арабском мире. Вместе с тем, администрация Д. Трампа склонна ретушировать тему демократизации и помогать, в первую очередь, политическим силам, способным обеспечить безопасность и стабильность.

Ключевые слова: США, Д. Трамп, Б. Обама, Ближний Восток и Северная Африка, внешняя помощь, стратегия национальной безопасности, стратегическое планирование, противодействие терроризму, постконфликтное восстановление, стабилизация, демократизация, государственное управление, «хрупкие государства»

Исследование подготовлено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта №17-37-01018-ОГН.

Внешняя помощь – передача ресурсов на безвозмездной или льготной основе зарубежным странам – один из ключевых инструментов в обширном арсенале механизмов управления глобальными процессами, которым располагают страны Запада¹. Безоговорочным лидером по объемам помощи и масштабам ее использования для реализации своих политико-стратегических и

* Бартенев Владимир Игоревич – к.и.н., доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов, директор Центра проблем безопасности и развития факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова (vladimir.bartenev@fmp.msu.ru). Статья поступила в редакцию 22.06.2019.

¹ См. подробнее: Содействие международному развитию как инструмент внешней политики: зарубежный опыт / Под ред. В.Г. Барановского, Ю.Д. Квашнина, Н.В.Тогановой. М.: ИМЭМО РАН. 2018. 248 с.

экономических интересов вот уже почти три четверти века остаются Соединенные Штаты Америки. Их деятельность как донора, в том числе и по решению наиболее сложных задач, лежащих на стыке безопасности и развития, особенно активно изучается специалистами, правда, преимущественно за рубежом².

США отличает наличие разветвленной системы документов стратегического планирования, в той или иной степени определяющих характер политики оказания помощи зарубежным странам. Венчает ее «Стратегия национальной безопасности» (СНБ), которую дополняет целый комплекс программных документов разного статуса и типа, куда менее известных широкой аудитории. В них установки СНБ конкретизируются и увязываются с приоритетами в других областях и в итоге раскрываются в целях и задачах деятельности США как донора в отдельных регионах, странах и секторах.

Процесс целеполагания, в данном случае, подчиняется логике функционирования бюрократии, предпочитающей инкрементальные изменения. Однако каждый новый президент США, так или иначе, привносит новые идеи и импульсы, транслируемые – через министров и советников – чиновникам более низкого ранга.

Тем больший интерес представляет осмысление характера изменений в концептуальном оформлении американской политики помощи, произошедших после прихода в Белый дом крупного нью-йоркского бизнесмена Д. Трампа – «единственного президента, – по мнению сотрудника Института Брукингса Т. Райта, – когда-либо избранного на платформе, явно отвергавшей все столпы большой стратегии»³. Его администрация вот уже третий год подряд предлагает беспрецедентные сокращения внешней помощи, традиционно служившей важным элементом реализации этой «большой» стратегии, но получает мощный отпор от обитателей Капитолийского холма.

Встает вопрос: какими специфическими представлениями о помощи как стратегическом ресурсе государства руководствуются при этом Д. Трамп и члены его команды? Являются настолько уж революционными зафиксированные в текстах принятых с января 2017 г. доктринальных документов стратегические приоритеты – в сравнении, например, с установками администрации Б. Обамы? Наконец, в какой степени обеспечивается увязка общих принципов и приоритетов с целями оказания помощи стратегически важным, но крайне нестабильным регионам, в частности, Ближнему Востоку и Северной Африке (БВСА)?

Поставленные в статье вопросы пока еще не рассматривались в академической литературе, несмотря на огромный интерес к внешней политике и внешнеэкономической деятельности США при Д. Трампе, в том числе и в арабском мире, характер и пределы предсказуемости которой пытаются определить и зарубежные, и российские эксперты⁴. Представляется, что поиск ответа на них

² Примеры такого рода работ: *Callaway R.L., Matthews E.G. Strategic US Foreign Assistance: The Battle between Human Rights and National Security*. Aldershot: Ashgate. 2008; *Spear J. Militarization of United States Foreign Aid // The Securitization of Foreign Aid*. / Eds by S. Brown and J. Grävingholt. L.: Palgrave, 2016. P. 18-41; *Давыдов А.А. Зарубежная помощь США: гуманитарная помощь в конфликтных зонах (часть 1) // Пути к миру и безопасности*. 2018. № 1(54). Спецвыпуск: Гуманитарные вызовы, гуманитарное реагирование и защита гражданского населения в вооруженных конфликтах. Под редакцией Е.А. Степановой. С. 249-264.

³ *Abrams E. Trump the Traditionalist. A Surprisingly Standard Foreign Policy // Foreign Affairs*. 2017. Vol. 96. №4. P. 10.

⁴ См., например: *Wright T. Trump's Foreign Policy Is No Longer Unpredictable. Gone Are the Days of a Divided Administration // Foreign Affairs*. 18.01.2019; Политика администрации Д. Трампа на Ближнем Востоке как отражение лозунга "Америка прежде всего" // Проблемы национальной стратегии. 2019. No.2. С. 11-51.

может иметь не только собственно научное значение (в том числе для осмысления изменений в американской политике обеспечения глобального лидерства), но и практическое применение. Речь идет, прежде всего, об аналитическом обеспечении внешнеполитической деятельности России, которая все более активно проявляет себя в качестве донора, в том числе и на Ближнем Востоке.

Внешняя помощь в картине мира Д. Трампа и членов его команды

Дональд Трамп еще в ходе избирательной кампании, одним из ключевых лозунгов которой стал слоган «Америка прежде всего», недвусмысленно обозначил свое отношение к внешней помощи. Кандидат от Республиканской партии громогласно заявлял: «США должны перестать направлять помощь странам, которые нас ненавидят, и начать инвестировать в инфраструктуру на собственной территории»⁵. Такая риторика, с одной стороны, должна была найти отклик у изоляционистски настроенной части электората, на которую хотел опереться Д. Трамп, с другой – отражала его отрицательное отношение как бизнесмена к выделению значимых сумм на благотворительность. Его взгляды в рассматриваемом вопросе были в большей степени близки позиции «Движения чаепития», чем большинству представителей партийного истеблишмента. В предвыборной программе Республиканской партии, принятой на Конвенте в Кливленде летом 2016 г., к примеру, звучали куда более привычные тезисы: «Внешняя помощь должна, в первую очередь, служить американским интересам. В современном мире, полном сложных вызовов, помощь зарубежным странам является критически важным инструментом обеспечения интересов США в области безопасности и экономики, который помогает предотвращать конфликты, обеспечивать стабильность, открывать рынки для частных инвестиций и приходить на помощь попавшим в беду, проявляя сострадание, которое является одной из важнейших национальных ценностей»⁶. Руководство Республиканской партии исходило также из разделяемой многими американскими военными идеи о том, что применение инструментов содействия развитию и дипломатии в целях поддержания мира сопряжено со значительно меньшими финансовыми и людскими потерями, чем вооруженные интервенции⁷. Зримым расхождением в позициях кандидата в президенты и нехотя согласившейся на его выдвижение «Великой старой партии» предстояло в полной мере проявить себя после выборов.

Пройдя инаугурацию, Д. Трамп не стал отходить от озвученных ранее тезисов. Его администрация поразила всех без исключения акторов, вовлеченных в процесс оказания внешней помощи – и в США, и за их пределами – исторически беспрецедентными и диспропорциональными сокращениями соответствующих ассигнований. Их президент обосновал следующим образом: «Пришло время сделать приоритетом безопасность и благосостояние американцев и потребовать от остального мира нарастить усилия и вносить более справедливую долю»⁸.

⁵ Quinn B. Will Trump Honor Pledge to 'Stop Sending Aid to Countries That Hate Us'? // The Guardian. 13.11.2016; См. также: Trump D. Remarks at Prescott Valley Event Center in Prescott Valley, Arizona. October 04, 2016. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-prescott-valley-event-center-prescott-valley-arizona> (дата обращения: 16.06.2019).

⁶ Republican Platform 2016. URL: https://prod-static-ngop-pbl.s3.amazonaws.com/media/documents/DRAFT_12_FINAL%5b1%5d-ben_1468872234.pdf (дата обращения: 16.06.2019). P. 52

⁷ Ibidem

⁸ Trump D. The Budget Message of the President. 16.03.2017. URL:

В своем обращении к Конгрессу в январе 2018 г. Д. Трамп призвал парламентариев «принять закон, согласно которому внешняя помощь будет предоставляться только друзьям США и только в том случае, если она будет содействовать американским интересам»⁹. Как посчитали многие, включение этого пункта стало реакцией президента на голосование множества стран-реципиентов американской помощи в поддержку резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, осудившей решение Белого дома признать Иерусалим столицей Израиля.

Эта же мысль была озвучена Д. Трампом с трибуны ГА ООН в сентябре 2018 г.: «США – крупнейший донор в мире, но лишь немногие страны дают нам что-то взамен... В будущем мы предполагаем предоставлять внешнюю помощь только тем странам, которые нас уважают, и, не буду скрывать, являются нашими друзьями»¹⁰. Такое «транзакционалистское» отношение к внешней помощи было характерно и для некоторых предшественников Д. Трампа, в частности, Р. Рейгана, но Д. Трамп первым счел возможным выражать его с трибуны главной мировой организации.

Важно отметить, что 45-й президент США в своих высказываниях о внешней помощи затрагивал также и ближневосточное направление. Так, например, он неоднократно подчеркивал, что считает помощь таким странам, как Ирак и Афганистан, пустой тратой бюджетных средств, демонстрировал свое неприятие политики «строительства нации» и обещал положить конец данной практике¹¹. Взамен Д. Трамп предлагал переориентироваться на противодействие угрозе радикального ислама, которое в регионе БВСА он предполагал осуществлять с опорой на Израиль, Египет и Иорданию¹². При этом намекалось, что основную нагрузку по оказанию помощи региону должны нести не США, а богатые монархии Персидского Залива¹³.

Прагматический подход Д. Трампа к использованию средств американских налогоплательщиков на нужды других стран разделяли и другие ключевые фигуры в его администрации, ответственные за определение содержательных или финансовых параметров стратегии оказания внешней помощи. В первую очередь, следует упомянуть директора Административно-бюджетного управления, в прошлом конгрессмена от Южной Каролины М. Малвейни. Еще в Палате представителей он демонстрировал свое негативное отношение к внешней помощи. По словам президента крайне влиятельной Коалиции за глобальное американское лидерство Л. Шрейер, именно М. Малвейни, оказал «чрезмерное влияние на определение бюджетных приоритетов администрации»¹⁴. Прагматизм и бережливость демонстрировали госсекретарь Р. Тиллерсон, в прошлом

<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-budget-message-the-president-17> (дата обращения: 16.06.2019).

⁹ President Donald J. Trump's State of the Union Address. 30.01.2018. URL:

<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/> (дата обращения: 16.06.2019).

¹⁰ Remarks by President Trump to the 73rd Session of the United Nations General Assembly. September 25, 2018. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-73rd-session-united-nations-general-assembly-new-york-ny/> (дата обращения: 16.06.2019).

¹¹ The White House. National Security Strategy of the United States of America. 2015.

¹² Donald Trump's remarks on terrorism on August 15, as prepared for delivery // Politico. 15.08.2016. URL: <https://www.politico.com/story/2016/08/donald-trump-terrorism-speech-227025> (дата обращения: 16.06.2019).

¹³ Hudson J., Dawsey J. Trump Keeps Threatening to End Foreign Aid for Disloyal Countries. Here's Why It Hasn't Happened // The Washington Post. 25.09.2018.

¹⁴ Schrayner L. Foreign Assistance in the 'America First Era'. July 2017. P. 4. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/07/Blum2018_Schrayner_Brief.pdf (дата обращения: 16.06.2019).

председатель совета директоров *ExxonMobil*, и администратор АМР США М. Грин, пришедший в администрацию с поста президента Международного республиканского института. На слушаниях в Сенате, посвященных утверждению его кандидатуры, М. Грин, к примеру, заявил, что целью предоставления внешней помощи должно стать устранение необходимости ее оказания¹⁵. На этом фоне чуть ли не самым твердым апологетом широкомасштабного применения инструментов дипломатии и развития для обеспечения национальных интересов выступал министр обороны США Дж. Мэттис.

Появление в ближнем круге Д. Трампа новых ключевых фигур в рассматриваемом вопросе мало что изменило. Схожее понимание общих принципов политики США как донора нашло отражение не только в подписанном новым госсекретарем М. Помпео сопроводительном письме к проекту бюджета внешней помощи на 2020 фин.г.¹⁶, но и в новой стратегии США в Африке, представленной назначенным в апреле 2018 г. советником по национальной безопасности Дж. Болтоном¹⁷.

Идейные установки Д. Трампа и ключевых фигур в его команде были достаточно недвусмысленны. Однако вопрос о том, в какой форме они будут закреплены в текстах доктринальных документов, оставался открытым.

Система глобальных приоритетов политики внешней помощи

Наиболее статусным документом стратегического планирования в США, как и в ряде других стран-доноров, является «Стратегия национальной безопасности». В отличие от своей предшественницы¹⁸, администрация Д. Трампа соблюла требования закона и представила свою версию СНБ в течение года после прихода к власти. По уже сложившейся традиции, отдельные ее сегменты были посвящены вопросам оказания внешней помощи, в том числе подраздел «Поощрение целеустремленных партнеров». Он открывался следующим заявлением: «Крупнейшие триумфы американской государственной политики стали возможны благодаря оказанию содействия хрупким и развивающимся странам в их продвижении к успеху»¹⁹. В качестве примеров подлинно результативных программ внешней помощи приводились «план Маршалла», помощь странам Центральной и Восточной Европы после окончания холодной войны, а также программы послевоенного восстановления в Японии и Республике Корея²⁰.

Составители СНБ 2017 г. подчеркивали: «Предоставляемая США помощь развитию должна способствовать реализации американских национальных интересов. Мы будем уделять приоритетное внимание сотрудничеству с теми целеустремленными партнерами, с которыми у нас имеются общие интересы»²¹.

¹⁵ Statement for the Record. Mark Andrew Green. Nominee for USAID Administrator Before the Senate Foreign Relations Committee. June 15, 2017. P. 4. URL: https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/061517_Green_Testimony.pdf (дата обращения: 16.06.2019).

¹⁶ U.S. Department of State. Congressional Budget Justification. State Department, Foreign Operations and Related Programs. FY 2020.

¹⁷ Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the The Trump Administration's New Africa Strategy. 13.11.2018.

¹⁸ Подробнее об этом см.: *Бартенев В.* «Стратегия национальной безопасности США» 2015 года: от всеобъемлющего к селективному вовлечению и сдерживанию. // Пути к миру и безопасности. 2015. №1. С. 50.

¹⁹ The White House. National Security Strategy of the United States of America. December 2017. P. 38

²⁰ Ibidem

²¹ Ibid. P. 399.

Особый акцент был сделан также на роли помощи в поддержке американского экспорта и создании более предсказуемого инвестиционного климата. Важно и то, что помощь была вписана в контекст глобального межгосударственного соперничества. «В отличие от командных и одновременно меркантилистских по своей сути методов, используемых некоторыми соперниками США, которые лишают стран-реципиентов их конкурентных преимуществ и порождают пагубную зависимость, целью американской внешней помощи является устранение необходимости в ее получении, – отмечали составители, намекая, главным образом на Китай. – США же нужны сильные партнеры, а не слабые»²².

Одновременно СНБ 2017 г., как и СНБ 2015 г.²³, делала акцент на оказании помощи «хрупким государствам», которые служат источниками транснациональных угроз. Но важно, что речь шла о *селективном* подходе – укреплять следовало лишь те государства, чья слабость или несостоятельность угрожает внутренней безопасности США, например Афганистан. Ни одно государство БВСА в данном контексте упомянуто не было. В качестве ключевых детерминант «хрупкости» государств рассматривались политические факторы. Поэтому США обещали реализовывать в приоритетном порядке программы, призванные укрепить потенциал ориентированных на проведение реформ правительств, структур гражданского общества и отдельных личностей. Указывалась также необходимость синхронизировать применение дипломатических, экономических и военных инструментов. Упор при этом предполагалось сделать на обеспечении макроэкономической стабильности и содействии укреплению служб безопасности и верховенства закона²⁴.

Обозначенные в СНБ установки общего характера конкретизировались в Совместном стратегическом плане Госдепартамента и АМР США на 2018–2022 фин. гг.²⁵ (далее – ССП 2018–2022 гг.), содержание которого воспринимается совсем иначе, если сопоставить его с предыдущей версией, ориентированной на 2014–2017 фин. гг. (Табл.1).

Обращают на себя внимание, по меньшей мере, четыре ключевых отличия в расстановке стратегических приоритетов при администрации Д.Трампа:

1. Перенос акцента на обеспечение безопасности, создающий предпосылки для продолжения секьюритизации/милитаризации внешней помощи, которая происходила и при Дж. Буше-мл., и при Б. Обаме²⁶;

2. Ориентация исключительно на экономические интересы самих США (а не стран-реципиентов);

3. Исключение из списка главных приоритетов продвижения демократии (рейтинг этого направления был существенно понижен – соответствующая тематика упоминалась лишь в формулировках отдельных задач в рамках достижения целей в области безопасности и экономики);

4. Экономный подход к помощи, акцентирующий ее эффективность, – с точки зрения расходования средств налогоплательщиков за пределами страны.

²² Ibid.

²³ NSS-2015. P. 1,4,10-11.

²⁴ NSS-2017. P. 40

²⁵ U.S. State Department – U.S. Agency for International Development . Joint Strategic Plan FY 2018–2022 (далее в ссылках – JSP-2018/2022). February 2018. URL: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1870/JSP_FY_2018_-_2022_FINAL.pdf (дата обращения: 16.06.2019).

²⁶ См. подробнее: *Бартенев В. И.* Влияние событий 11 сентября 2001 г. на политику США в сфере содействия международному развитию // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 3. С. 184–218; *Spear J.* Op.Cit.;

Отдельный интерес представляет понимание составителями документа императивов нанесения поражения «Исламскому государству Ирака и Леванта» (ИГИЛ)²⁷ и другим транснациональным террористическим организациям, угрожающим интересам США. В ССП 2018/2020 гг. четко обозначалась необходимость устранения фундаментальных условий возникновения и существования этих угроз и решения таких проблем, как плохое качество управления, слабость институтов, дефицит экономических возможностей, коррупция и постоянные нарушения прав человека. Также указывались стихийные бедствия, усугубляющие социальное недовольство и политическую нестабильность, такие как дефицит пресной воды и деградация почв. Вместе с тем вновь проводилась мысль о том, что США не могут решать эти проблемы в одиночку и будут опять-таки *селективно* использовать ресурсы для устранения нестабильности в приоритетных для реализации американских стратегических интересов регионах.

Таблица 1. Иерархия целей, обозначенных в Совместных стратегических планах Госдепартамента и АМР США на 2014–2017 и 2018–2022 фин. гг.

ССП на 2014–2017 фин. гг.	ССП на 2018–2022 фин. гг.
укрепление экономического влияния США в мире и усиление позитивного экономического воздействия (на страны-реципиенты)	обеспечение безопасности США внутри страны и за рубежом
повышение результативности внешней политики США в области противодействия стратегическим вызовам	обновление конкурентных преимуществ США в целях поддержания устойчивого экономического роста и создания новых рабочих мест
содействие переходу к низкоуглеродному устойчивому развитию и расширение глобального доступа к возобновляемой энергии	укрепление американского лидерства посредством сбалансированного вовлечения
защита коренных интересов США посредством продвижения демократии и прав человека и укрепления гражданского общества	обеспечение эффективности помощи и подотчетности перед американскими налогоплательщиками
модернизация механизмов реализации дипломатии и содействия развитию	

Источник: ССП 2014–2017 гг., ССП 2018–2022 гг.²⁸.

Проблемы оказания внешней помощи затрагивались и в «Национальной стратегии США по борьбе с терроризмом», представленной в октябре 2018 г. Одной из ее центральных задач провозглашалось «укрепление потенциала международных партнеров в области противодействия терроризму»²⁹. Для этого правительство США предполагало задействовать как ресурсы дипломатии, так и ресурсы помощи развитию и помощи в области безопасности. По представлению составителей документа, подобный подход способствовал бы тому, чтобы партнеры действовали более независимо и вкладывали больше собственных

²⁷ Деятельность организации запрещена на территории Российской Федерации.

²⁸ U.S. State Department – USAID. Joint Strategic Plan FY 2014–2017 (далее в ссылках – JSP-2014/2017). February 2014. URL: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1868/State%20USAID%20Joint%20Strategic%20Plan%202014-04-02.pdf> (дата обращения: 16.06.2019).

²⁹ The White House. National Strategy for Counterterrorism of the United States of America. October 2018. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2018/10/NSCT.pdf> (дата обращения: 16.06.2019).

средств в контртеррористические усилия»³⁰. В полном соответствии с убеждениями Д. Трампа и ключевых фигур в его администрации в документе также провозглашался курс на снижение зависимости стран-реципиентов от предоставляемой США помощи.

Отдельный интерес представляет документ «Обзор помощи в области стабилизации обстановки» (далее – «Обзор»), подготовленный совместно тремя ведомствами – Министерством обороны, Госдепартаментом и АМР США в 2018 г.³¹. Сам факт его появления отражал сохранение приверженности, провозглашенной еще при Дж. Буше-мл. концепции 3D (*defence, diplomacy, development*), предполагавшей объединение инструментов обороны, дипломатии и развития в рамках реализации стратегии национальной безопасности. Во введении к «Обзору» указывалась необходимость закрепления полученных в борьбе с ИГИЛ оперативных преимуществ посредством в т.ч. оказания адресной помощи, направленной на восстановление элементарной безопасности и легитимных структур управления, восприимчивых к чаяниям народа. Однако при этом тут же подчеркивалось отсутствие в США общественной поддержки к повторению опыта прошлого и реализации крупномасштабных инициатив в области реконструкции³², что отражало и представления самого Д. Трампа.

Как и другие программные документы, «Обзор» был проникнут отчетливым стремлением во что бы то ни стало добиться экономии средств и более справедливого распределения бремени между США и другими странами и международными институтами³³. Его составители подчеркивали, что продолжение оказания помощи правительством США в области стабилизации обстановки должно зависеть от достигнутых странами-реципиентами результатов. При этом соответствующие усилия – в случае отсутствия должной подотчетности и прогресса – могут быть отложены в долгий ящик³⁴.

Таким образом, идеи Д. Трампа и членов его команды – пусть и в намного более политкорректной форме – закреплялись не только в текстах жестко увязанных друг с другом СНБ и СПП, но и смежных документах, в том числе разрабатывавшихся впервые в истории. Это указывает на отчетливость стратегических установок и готовность администрации переориентировать госаппарат на их выполнение по всем тематическим направлениям. Но проецировались ли эти глобальные установки настолько же четко на политику США как донора в регионе БВСА? Этот вопрос заслуживает отдельного рассмотрения.

Иерархия приоритетов политики США как донора на Ближнем Востоке и в Северной Африке

Согласно СНБ 2017 г., идеальный Ближний Восток для администрации Д. Трампа – это регион, который не является убежищем или питательной средой для джихадистского терроризма, в котором нет доминирования враждебных США держав и который вносит вклад в поддержание стабильности глобальных энергетических рынков³⁵. Наибольший интерес представляет следующий отрывок: «США осознали, что ни надежды на демократическую трансформацию, ни отстранение не могут обезопасить нас

³⁰ Ibid. P. 23.

³¹ U.S. Department of State – U.S. Agency for International Development – U.S. Department of Defense. Stabilization Assistance Review. November 2018. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/11/283589.pdf>(дата обращения: 16.06.2019).

³² Ibid. P. 2

³³ Ibid. P. 4

³⁴ Ibid. P. 8

³⁵ NSS-2017. P. 48

от проблем региона. Вместе с тем, наши ожидания должны быть реалистичными – нельзя позволять пессимизму затуманивать наши интересы и видение современного Ближнего Востока»³⁶. В данной фразе, по всей видимости, содержится прямой намек на позицию, занятую администрацией Б. Обамы после начала «Арабского пробуждения», которую Д. Трамп считал полностью ошибочной,

Одним из важнейших принципов взаимодействия с регионом должна была стать установка, что «террористы и преступники процветают в условиях слабости правительств, коррупции, и низкого доверия к государственным институтам»³⁷. Обеспечение политической стабильности и экономического процветания должно было способствовать устранению условий, которые подпитывают конфликты – в том числе и на религиозной почве³⁸.

Данная мысль, как мы видели, получила развитие в СПП 2018–2022 гг. Однако нельзя не обратить внимания, что в 67-страничном документе Ближний Восток упоминался лишь четырежды, и всякий раз – в привязке к противодействию иранской угрозе³⁹. Это являет собой разительный контраст с СПП 2014–2017 гг., опубликованном администрацией Б. Обамы. Там отдельно обозначалась задача «восстановления стабильности на Ближнем Востоке и в Северной Африке» (2.1), предшествовавшая в списке даже особенно важной для администрации Б. Обамы задаче по «перебалансировке в Азиатско-Тихоокеанском регионе» (2.2). Показательно и то, что если в СПП 2018–2022 гг. из арабских стран упоминались только Сирия и Ирак – как две страны, находившиеся на передовой противостояния с ИГИЛ, то в предыдущей версии – в том числе Ливан и Иордания, испытывавшие серьезную нагрузку из-за притока сирийских беженцев⁴⁰.

Снижение интереса к региону, впрочем, не стоит преувеличивать. В том же «Обзоре» 2018 г. четыре затронутые вооруженным конфликтом страны БВСА (Сирия, Ирак, Ливия и Йемен) неоднократно упоминались в рассуждениях о необходимости изменения подходов к взаимодействию с такого типа государствами, в том числе в сфере оказания им помощи⁴¹.

Вместе с тем, пожалуй, наибольший интерес для нас представляет Совместная региональная стратегия для БВСА на 2018–2020 фин. гг. (далее СРС-БВСА 2018–2020 гг.), представленная в августе 2018 г. Госдепартаментом и АМР США. В ней прямо говорилось, что помощь региону, равно как и дипломатия, должна, в первую очередь, способствовать обеспечению интересов, безопасности и экономического процветания американского народа, а не государств-реципиентов.

Крайне показательна и зафиксированная в стратегии иерархия целей, которую также имеет смысл сопоставить с приоритетами, обозначенными при администрации Б. Обамы (см. Табл. 2).

Логика ранжирования глобальных и региональных приоритетов была в целом схожа. Администрация Д. Трампа и в региональной стратегии на БВСА вновь на первое место ставила проблемы обеспечения безопасности, уделяя им несравненно большее внимание, чем экономическим вопросам, в сравнении с администрацией Б. Обамы.

В этой связи весьма примечательно, что среди указанных целей только первая и третья содержали ряд задач, имеющих прямое отношение к политике оказания помощи. В документе при этом содержится характерное и для предшествующих администраций понимание того, что сохранение безработицы на уровне 25-30%, а в некоторых областях

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid. P. 49.

³⁸ Ibid. P. 49

³⁹ JSP-2018/2022. Pp. 24, 30, 36.

⁴⁰ JSP-2014/2017. P. 16.

⁴¹ SAR-2018

(Ливии, Египте, Палестинских территориях и Ираке – до 40%) спустя 7 лет после «Арабского пробуждения» препятствует экономической стабилизации региона и повышает угрозу роста социального недовольства и вооруженного экстремизма⁴². Показательно и то, что с точки зрения вклада в обеспечение безопасности рассматриваются и региональные социально-ориентированные программы в области образования и здравоохранения, а также водоснабжения и продовольственной безопасности⁴³.

Таблица 2. Иерархия целей, обозначенных в Совместных региональных стратегиях Госдепартамента и АМР США для Ближнего Востока и Северной Африки на 2014-2016 и 2018–2020 фин. гг.

СРС для БВСА на 2014–2016 фин. гг.	СРС для БВСА на 2018–2020 фин. гг.
обеспечение справедливого экономического роста, создания рабочих мест и доступа к свободному рынку (в странах-реципиентах)	укрепление безопасности, стабилизация, противодействие терроризму и урегулирование конфликтов
обеспечение всеобъемлющего и долговременного мира на Ближнем Востоке	продвижение всеобъемлющего и устойчивого арабо-израильского мира
укрепление региональной стабильности и гражданской безопасности	продвижение инклюзивного экономического роста, содействие социально-экономическому развитию, открытию рынков и расширению экспорта американских товаров
продвижение демократии, надлежащего управления и повышение вовлеченности гражданского общества (в политический процесс)	усовершенствование управления, укрепление демократических институтов и процессов и поддержка мотивированного гражданского общества

Источник: СРС-БВСА 2018-2020 гг.⁴⁴.

Развитие понимания администрацией Д. Трампа общих целей и задач программ оказания помощи странам БВСА можно обнаружить также в Обосновании перед Конгрессом проекта бюджета на нужды Госдепартамента, международные операции и связанные программы на 2020 фин. г.⁴⁵ Помощь региону снова позиционируется в нем в качестве главного инструмента укрепления легитимности ответственных партнеров и стабилизации зон, которым угрожает угроза терроризма.

Включение подобных сегментов в тексты документов, относящихся уже к стадиям программирования и бюджетирования, вполне однозначно указывает на сохранение администрацией Д. Трампа приверженности концепции «хрупких государств», в разработке которой США наряду с Великобританией выступили в роли первопроходцев еще в первой половине 2000-х гг.⁴⁶ Укрепление государственных институтов в регионе БВСА, повышение их эффективности и легитимности рассматривается не как самоцель, а как средство решения наиболее приоритетных проблем в области обеспечения национальной безопасности.

⁴² Ibid. P. 11

⁴³ Ibid. P. 13.

⁴⁴ U.S. Department of State – USAID. Joint Regional Strategy. Middle East and North Africa (далее в ссылках – JRS-MENA-2018/2020) Approved 23.08.2018. P. 3. URL: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/01/JRS-NEA-ME_UNCLASS_508.pdf (дата обращения: 16.06.2019).

⁴⁵ U.S. Department of State. Congressional Budget Justification. FY 2020. Foreign Operations. Appendix 2. P. 25.

⁴⁶ Бартенев В.И. Op. Cit. С.189-190.

В публичных выступлениях Д. Трампа – и в его бытность кандидатом в президенты, и после прихода в Белый дом – звучали весьма непривычные для лидеров США тезисы касательно внешней помощи. С одной стороны, он демонстрировал скептическое отношение к широкому использованию внешней помощи, с другой – готовность выделять ее в целях подкрепления взаимовыгодных «сделок». Сходные мысли выражали и другие ключевые фигуры в его команде. Скепсис грозил маргинализацией вопросов оказания помощи в документах стратегического планирования, а прагматичное и отчасти потребительское отношение к этому ресурсу – изменениями в приоритетах.

Внимательное ознакомление с доступными официальными источниками позволяет сделать однозначный вывод, что первый риск не материализовался. Внешней помощи по-прежнему уделяется значительное внимание в программных документах различного статуса и типа – традиционных и «инновационных», посвященных как глобальным вопросам, так и стратегии США в отдельных, наиболее нуждающихся в поддержке регионах, в частности в БВСА. В то же время сопоставление этих документов с более ранними версиями позволяет зафиксировать сочетание в нынешней политике США как донора элементов и новаторства, и преемственности, что говорит о нынешнем главе Белого дома как о более «традиционном» лидере, чем принято считать⁴⁷.

Ключевым лейтмотивом этой политики стала акцентированная переориентация помощи на решение задач в области безопасности, а не торговли, как можно было бы предположить, учитывая род деятельности Д. Трампа до прихода в Белый дом и его сосредоточенность на экономической повестке. Эта установка определяет иерархию как глобальных приоритетов, так и приоритетов деятельности США в арабском мире.

В то же время администрация Д. Трампа демонстрирует характерное для периодов правления и Дж. Буша-мл., и Б. Обамы осознание комплексных проявлений взаимозависимости проблем безопасности и развития в регионе БВСА. Речь идет как о готовности содействовать устранению фундаментальных причин вооруженных конфликтов и террористической активности, так и об их негативном влиянии на все аспекты развития, с другой. Вместе с тем, ретуширование вопросов демократизации намекает на готовность США при Д. Трампе помогать, в первую очередь, политическим силам, способным обеспечить безопасность и стабильность. Радикальные перемены более не являются приоритетом, ибо на БВСА они раз за разом завершаются приходом к власти исламистов, воспринимаемых в Белом Доме в качестве угрозы.

Полученные результаты формируют основу для продолжения исследования заявленной темы. Следующий шаг – оценка степени воплощения новых стратегических установок во внешнеполитической практике США. Проводить ее необходимо через детальный анализ изменений в объемах и структуре американской помощи БВСА. Отдельного внимания заслуживает распределение льготных потоков по типам, целевым категориям и реципиентам и сопоставление выявленных тенденций с трендами, имевшими место при администрации Б. Обамы. Успешная реализация этой цели будет иметь значение, выходящее далеко за пределы тематики внешней помощи. Она будет содействовать одновременно нюансировке представлений о перестройке стратегии обеспечения американского глобального лидерства. В результате будут получены исходные данные для прогнозирования ситуации в самом нестабильном регионе мира, где США по-прежнему остаются ведущим игроком.

⁴⁷ См.: *Abrams E. Op. Cit.* P. 10-16.

Подходы США к постконфликтному урегулированию в Колумбии

В статье исследуется современная политика внешней помощи США в Колумбии с учетом исторического опыта отношений двух стран. Анализируются цели помощи, действия правительственных ведомств и взаимодействие между официальным Вашингтоном и Боготой. Рассматривается ситуация в Колумбии с точки зрения тенденций социального и политического развития страны. Несмотря на подписание в 2016 г. мирного соглашения между правительством и Революционными вооруженными силами Колумбии – Армией народа, существует риск негативного сценария постконфликтного урегулирования. Политика США оказывает существенное влияние на эти процессы.

Ключевые слова: США, Колумбия, вооруженный конфликт, мирное соглашение, безопасность, развитие, наркотрафик

Историческое значение колумбийского конфликта

Проблемы урегулирования внутренних конфликтов, в первую очередь, вооруженных, оправданно занимают важное место в международно-политической науке, внешнеполитической повестке государств и международных организаций. При этом на первый план выходит поиск наиболее эффективных подходов к устранению причин, которые породили противостояние, обострились в ходе развития конфликта, и несут в себе угрозу воспроизводства последнего после прекращения вооруженной борьбы. Именно поэтому понятие «мирное урегулирование» все больше становится неотделимым от мер, направленных на обеспечение поступательного постконфликтного развития государства и общества. В этом смысле ярким примером служит развитие и исход внутреннего вооруженного конфликта в Колумбии, который раздирает страну более полувека и унес жизни от 220 до 280 тыс. человек. Международное сообщество в лице ООН, Организации американских государств (ОАГ), Союза южноамериканских наций (УНАСУР), Сообщества латиноамериканских и карибских государств (СЕЛАК), Европейского союза, неправительственных организаций внесло значительный вклад в подписание мирных соглашений между правительством страны и Секретариатом Революционных вооруженных сил Колумбии – Армии народа (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo, FARC – EP*), предоставление помощи беженцам и жертвам массового насилия.

Среди отдельно взятых государств наиболее комплексную помощь Колумбии на протяжении последних двух десятилетий предоставляли США. В этой связи представляется актуальным рассмотреть то, какую роль на современном постконфликтном этапе играет помощь США, и как она соотносится со сложными изменениями социально-экономической и политической обстановки в этой стране. Данная проблема особенно важна в свете «особых отношений» между Вашингтоном и Боготой в укреплении межамериканских отношений, продвижении свободной торговли, развитии демократических институтов. Среди внешнеполитических

*Манухин Алексей Анатольевич – к.и.н., старший научный сотрудник Центра политических исследований Института Латинской Америки РАН; старший научный сотрудник Центра региональных проблем Института США и Канады РАН (warcraftdouble@yandex.ru). Статья поступила в редакцию 10.06.2019.

приоритетов страны значится вступление в Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), что сделает ее третьим латиноамериканским членом этого «клуба стабильных рыночных демократий», вслед за Мексикой и Чили¹. Место Колумбии в глобальной стратегии США было закреплено подписанием меморандума о взаимопонимании между ней и НАТО в 2015 г., а в 2018 г. она получила статус «глобального союзника» альянса².

Колумбия стала одним из главных объектов внимания США в 1980-е годы, когда нарастающий вооруженный конфликт государства с леворадикальными иррегулярными вооруженными формированиями (*FARC*; Армией национального освобождения или *Ejército de Liberación Nacional, ELN*; Армией народного освобождения, *EPL*; Движением 19 апреля, М-19; индихенистской группой «Кинтин Ламе» и др.) стал переплетаться с проблемой латиноамериканского наркотрафика. Парамилитаристские формирования, позиционировавшие себя как защитники прав собственности, осуществляли террор в отношении представителей левой вооруженной оппозиции и мирного населения, которое подозревалось в их поддержке. Срастание «парамилитарес» с наркобизнесом было особенно заметным, однако партизаны также стали извлекать доходы от производства и продажи кокаина, марихуаны и опиатов, создавая в подконтрольных им труднодоступных районах подпольные лаборатории, поощряя, а часто и вынуждая сельских жителей заниматься выращиванием наркосодержащих культур. Привычный уклад жизни менялся, порождая невиданные ранее конфликты³. Если в 1991 г. самая богатая прослойка общества превосходила самую бедную по доходам в 10 раз, то в 1999 г. разница выросла втрое. Беженцы и насильственно перемещенные лица в 1995 г. насчитывали 89 тыс. чел., а к 2000 г. уже 317 тыс. чел.⁴. На этом фоне *FARC* увеличила свои ряды примерно до 17–20 тыс. чел.⁵. В 1997 г. парамилитарес слились в «Объединенную самооборону Колумбии» (*Autodefensa Unida Colombiana, AUC*), вели борьбу с партизанами даже более успешно, чем армия и полиция, подрывая государственную «монополию на насилие»⁶.

Перелом в ситуации наступил после того, как администрация президента Андреса Пастраны (1998–2002 гг.) на фоне трудностей третьих по счету переговоров с *FARC* (1999–2002 гг.) приняла в 2000 г. «План Колумбия». Он представлял собой комплексную программу подъема экономики, улучшения качества жизни населения страны, модернизацию сферы безопасности. Общая сумма затрат оценивалась в 7,5 млрд долл., из которых 4 млрд обязывалось выделить правительство, а 3,5 млрд относились на счет иностранной помощи⁷. «План» был сформулирован при участии администрации У. Клинтона и либеральных «мозговых центров» США. В 2000 г. Конгресс США одобрил выделение 1,3 млрд долл. из запрошенных администрацией 1,6 млрд долл. на нужды госдепартамента и министерства обороны в Колумбии, сроком на шесть лет. Увеличение было поистине масштабным, если

¹ Gehring H., Koch M.Ch. On the Path from Failed State to OECD Member? Colombia's Way Towards a Brighter Future. Konrad Adenauer Stiftung. 2016. P. 95–110.

² NATO–Topic: Relations with Colombia. North Atlantic Treaty Organization. 06.12.2018. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_143936.htm (дата обращения: 20.05.2019).

³ Ramírez M.C. Between the Guerrillas and the State: the Cocalero Movement, Citizenship and Identity in the Colombian Amazon. Durham and L.: DukeUniversitypress, 2011. P. 22–28.

⁴ Gómez Jiménez A. Colombia: el contexto de la desigualdad y la pobreza en los noventa // Cuadernos económicos. 2003. Vol. 22. No. 38. P. 205–206.

⁵ Ивановский З.В. Колумбия: государство и вооруженная оппозиция // Латиноамериканский исторический альманах. 2011. No. 11. С. 235–241.

⁶ Чумакова М.Л. Колумбийская драма: разлом общества, эскалация террора, поиски мира. М.: ИЛА РАН, 2002. С. 99–107.

⁷ Texto completo del Plan Colombia, tal como fue presentado por el Presidente Pastrana // E-lecciones.net. 07.07.2001. URL: <http://www.e-lecciones.net/sec/opinion/id/7/> (дата обращения: 20.05.2019).

учесть, что за 1989–1999 гг. вся финансовая помощь Колумбии составила 1,07 млрд долл.⁸.

«План Колумбия» прошел в своем развитии несколько этапов, но наиболее интенсивным и тесным сотрудничество двух стран стало в период правления президента Альваро Урибе (2002–2010 гг.). Провозглашенная им политика «демократической безопасности» заключалась в бескомпромиссной борьбе с леворадикальными вооруженными формированиями. Ежегодно проводилось в среднем более 20 тыс. военных операций, численность армии, полиции и службы безопасности выросла с 279 до 420 тыс. чел.⁹. Военные расходы Колумбии к 2009 г. в процентном выражении достигли исторического пика, составив 3,9% ВВП или 8,9 млрд долл.¹⁰. «Демократическая безопасность» получила полную поддержку администрации Джорджа Буша-младшего. Общий объем выделенной Колумбии помощи к концу 2008 г. составил порядка 6 млрд долл.¹¹. Большая часть средств выделялась по направлению «международной помощи по контролю и пресечению производства и оборота наркотиков» (*International Narcotics Control and Law Enforcement, INCLE*), «помощи иностранным военным» (*Foreign Military Financing, FMF*) госдепартамента (4,13 млрд долл. и 456,5 млн долл., соответственно) и содействия в борьбе с наркотиками (*Counter-Drug Assistance*) Пентагона¹².

Мирное соглашение 2016 г. и роль США в его заключении

«Демократическая безопасность» позволила нанести левой вооруженной оппозиции крупные поражения, полностью передав инициативу в руки государства. На президентских выборах 2010 г. победу одержал Хуан Мануэль Сантос (2010–2018 гг.), занимавший во время второго президентства Урибе пост министра обороны. Это дало ему большой опыт совместной работы с представителями силовых министерств США и Южного командования Вооруженных сил США (ЮЖКОМ), непосредственного планирования контрповстанческих операций. В отличие от Урибе, новый президент не отказывал леворадикальным организациям в статусе субъекта переговоров. При посредничестве Кубы и Норвегии, с Чили и Венесуэлой в качестве наблюдателей, в октябре 2012 г. в Гаване начались новые переговоры с *FARC*. Они завершились подписанием 24 сентября 2016 г. в Картахена-де-Индиас (Колумбия) мирного соглашения, в присутствии генерального секретаря ООН Пан Ги Муна, госсекретаря США Джона Керри и лидеров латиноамериканских государств. Однако на общенациональном референдуме в пользу соглашения высказались лишь 49,76% колумбийцев¹³. В результате мощной кампании противников переговоров с партизанами, одним из главных вдохновителей которой был экс-президент А. Урибе (движение «Нет»), правительство было вынуждено пойти на серьезные уступки. В новой версии соглашения от 24 ноября

⁸ Colombia: Summary and Tables on U.S. Foreign Assistance, FY 1989–FY 2004. Congressional Research Service. 19.05.2003. URL: <https://www.hsdl.org/?view&did=451524> (дата обращения: 20.05.2019).

⁹ Ивановский З.В. Колумбия: от демократической безопасности к демократическому процветанию // Латинская Америка. 2011. No. С. 21.

¹⁰ Military Expenditure by Country as Percentage of Gross Domestic Product, 1988–2018. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI). URL: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988–2018%20as%20a%20share%20of%20GDP%20%28pdf%29.pdf> (дата обращения: 20.05.2019).

¹¹ U.S. Security Assistance: Colombia. Security Assistance Monitor. URL: <https://securityassistance.org/data/program/military/Colombia/2001/2008/Homeland%20Security/Latin%20America%20and%20the%20Caribbean//> (дата обращения: 20.05.2019).

¹² Ibid.

¹³ Colombian Referendum: Voters Reject FARC Peace Deal // BBC News. 03.10.2016. URL: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-37537252> (дата обращения: 20.05.2019).

2016 г. были учтены практически все требования правой оппозиции, главные из которых состояли в запрете виновным в преступлениях членам *FARC* занимать выборные посты, а также особом порядке рассмотрения дел о преступлениях, совершенных в ходе конфликта военными¹⁴.

Роль США в трудном, но все же формально успешном завершении переговоров 2012–2016 гг. была очень существенной. После того, как в 2008 г. демократы установили контроль над обеими палатами Конгресса, Фонд экономической помощи развитию (*Economic Support and Development Fund, ESDF*) к 2010 г. увеличился с 194 до 398 млн долл., фонд «Переходных инициатив» (*Transitional Initiatives*) Агентства США по международному развитию (*United States Agency for International Development, USAID*) с 354 до 578 млн долл.¹⁵. Диспропорции между военно-полицейской помощью и той, что отвечала задачам долгосрочного развития экономики и общества, постепенно сглаживались. Политическая поддержка мирного процесса со стороны администрации Барака Обамы также была беспрецедентной. Никогда прежде Вашингтон не предпринимал такой заинтересованности в достижении успеха переговоров между правительством Колумбии и вооруженной оппозицией. С самого начала при переговорах находился американский представитель Бернард Аронсон. Белый дом использовал для решения колумбийского вопроса взятый им курс на улучшение отношений с Кубой.

Наконец, забота о будущем постконфликтном развитии Колумбии была продемонстрирована поддержкой плана «Мир–Колумбия» (*Colombia Paz*), который президент Х. Сантос провозгласил в ходе визита в Вашингтон в феврале 2016 г. Рассчитанный на пять лет и общую сумму затрат в 633 млн долл., он предполагал перевод основных усилий на развитие инфраструктуры, образования, здравоохранения, занятости в районах, переходящих из-под контроля повстанцев, а также на нужды демобилизации и реинтеграции в мирную жизнь бывших партизан. Б. Обама заявил о готовности выделить на него 450 млн долл.¹⁶. В распределении статей расходов из запроса ассигнований на 2017 г. обращает на себя внимание примерно равные доли *ESDF* (187 млн долл.) и всех пунктов по поддержанию безопасности, включая *INCLE* (143 млн долл.), *FMF* (38,5 млн долл.), «нераспространение оружия массового поражения, противодействие терроризму, помощь в разминировании и сходные программы» (*Non-Proliferation, Anti-Terrorism, Demining and Related Programs, NADR*) на сумму 21 млн долл.¹⁷. По линии министерства обороны в том же году было выделено около 110 млн долл. Большая часть (65 млн долл.) приходилась на борьбу с наркотрафиком (*Counter-Narcotics*), 34 млн долл. отводились на приобретение и внедрение передовых разведывательных средств и подготовку сил безопасности к соответствующим операциям (*Intelligence, Surveillance, Reconnaissance, ISR*). Всего 2 млн долл. предназначалось на новую глобальную программу Пентагона «Инициатива по реформированию институтов обороны» (*Defense Institutions Reform Initiative, DIRI*)¹⁸.

¹⁴ Политические конфликты в Латинской Америке: вызовы стабильности и новые возможности / Отв. ред. З.В. Ивановский. М.: ИЛА РАН, 2017. С. 172–176.

¹⁵ Economic Aid Dashboard: Colombia. Security Assistance Monitor. URL: <http://securityassistance.org/content/economic-aid-dashboard> (дата обращения: 20.05.2019).

¹⁶ Issacson A. "Peace Colombia": What's New About It? The Washington Office on Latin America. 15.02.2016. URL: <https://www.wola.org/analysis/peace-colombia-whats-new-about-it/> (дата обращения: 20.05.2019).

¹⁷ Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. U.S. Department of State. 09.02.2016. URL: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/252179.pdf> (дата обращения: 20.05.2019).

¹⁸ Colombia: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service Report R43813. P. 32. 09.02.2019. URL: <https://fas.org/sgp/crs/row/R43813.pdf> (дата обращения: 20.05.2019).

Конгресс США выделил на различные компоненты программы «Мир–Колумбия» 391,3 млн долл.¹⁹.

Риски для Колумбии на «постконфликтном» этапе развития

Вступление Колумбии в «постконфликтный» период ставило перед властями, обществом и внешними силами вопрос о том, каким образом закрепить достигнутые успехи. За первый год официального мира зафиксировано в среднем 22 убийства на 100 тыс. жителей, самый низкий показатель за предыдущие 30 лет. Еще в 2010 г. этот показатель равнялся 33,67, а в 2002 г. – 68,28²⁰. Из всех статей мирного соглашения быстрее всего происходило выполнение обязательств по демобилизации, разоружению и легализации *FARC*. К лету 2017 г. все основные силы организации были сконцентрированы в отведенных для этого зонах, сдав оружие и боеприпасы²¹. За 2017 г. около 20 тыс., а в 2018 г. более 24 тыс. бывших партизан официально воспользовались возможностями трудоустройства и образования²². Уже в 2017 г. *FARC* была преобразована в партию «Альтернативная революционная народная сила» (*Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, FARC*), за которой по условиям соглашения было закреплено по пять мест в обеих палатах национального Конгресса, с предоставлением государственного финансирования.

Выборы 2018 г. стали еще более показательным референдумом по вопросам достигнутого мира. В первом туре приняли участие 5 коалиций. Лидерство принадлежало «Великому альянсу за Колумбию» (*Gran Alianza por Colombia*), от которого шел кандидат от партии «Демократический центр» (*Centro Democrático, CD*) Иван Дуке, долго работавший в Межамериканском банке развития и известный близостью к А. Урибе, и коалиции «Петро в президенты» (*Petro Presidente*), выдвинувшей Густаво Петро, в прошлом мэра Боготы и члена М-19. В ходе предвыборной кампании И. Дуке делал упор на повышение благосостояния граждан, борьбу с коррупцией, грозил повторением опыта Венесуэлы в случае прихода к власти левых²³. Г. Петро выступал за передачу в руки безземельных сельских граждан более 3 млн га из фонда необрабатываемых земель, повышение налога на недвижимость, создание полноценной системы государственного здравоохранения, повышение пенсий, за тщательный мониторинг исполнения мирного соглашения²⁴. Во втором туре 17 июня 2018 г. И. Дуке одержал победу с 54,03% голосов, в то время как Петро набрал 41,77%. Президентские выборы подвели итог тому, что стало ясно уже на выборах в Конгресс в марте 2018 г. – традиционные партии утратили свои позиции, в то время как избиратели объединялись вокруг ярких политических программ. Несмотря на поражение

¹⁹ Ibid. P. 33-34.

²⁰ Tasa de homicidios en Colombia en 2017 es la más baja en 30 años // El Colombiano. 26.12.2017. URL: <https://www.elcolombiano.com/colombia/tasa-de-homicidios-en-colombia-bajo-en-2017-GX7918080> (дата обращения: 20.05.2019).

²¹ Country Reports on Terrorism 2017: Colombia. U.S. Department of State. 28.09.2018. P. 202–203. URL: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/04/crt_2017.pdf (дата обращения: 20.05.2019).

²² ARN en cifras corte diciembre 2018 // Agencia para la Recincorporación y la Normalización. URL: <http://www.reincorporacion.gov.co/es/agencia/Documentos%20de%20ARN%20en%20Cifras/ARN%20en%20cifras%20corte%20diciembre%202018.pdf> (дата обращения: 20.05.2019).

²³ Colombian President-Elect Vows to Unite Nation, after Peace Deal // Reuters. 17.06.2018. URL: <https://www.reuters.com/article/us-colombia-election/colombia-president-elect-vows-to-unite-nation-alter-peace-deal-idUSKBN1JD03R> (дата обращения: 20.05.2019).

²⁴ Gustavo Petro en sus 10 propuestas para buscar la Presidencia // El Tiempo. 16.06.2018. URL: <https://www.eltiempo.com/elecciones-colombia-2018/presidenciales/las-propuestas-de-gustavo-petro-para-las-elecciones-presidenciales-2018-231466> (дата обращения: 20.05.2019).

Г. Петро, его результат был самым высоким для левого политика в истории Колумбии XX–XXI вв., что свидетельствует об актуальности поднятых им проблем.

Подготовка и проведение выборов 2018 г. обнаружили крайне тревожную тенденцию в сфере общественной безопасности. Чаще всего на официальном уровне вину за это возлагают на так называемые «криминальные банды» (*Bandas Emergentes en Colombia, BACRIM*), хотя точнее было бы говорить о возрожденном парамилитаризме. В течение всего времени от завершения мирных переговоров в 2016 г. и вплоть до конца 2018 г. по всей стране совершались убийства деятелей профсоюзов, сельскохозяйственных кооперативов, борцов за восстановление земельных прав. В ряде случаев военные переходили к старой практике коллективного обвинения крестьян в пособничестве «диссидентам» *FARC* (тем, кто отказался сложить оружие по условиям мирного соглашения) или *ELN*, переговоры о мире с которой были прерваны правительством в феврале 2019 г. после громких терактов. Только за 2018 г. покинуть свои дома были вынуждены около 48 тыс. чел.²⁵. По решению депутатов правящей партии *CD*, в состав «Специальной юрисдикции для мира» (*Jurisdicción Especial para la Paz*) было решено назначить 14 дополнительных судей, а преступления военных рассматривать отдельно, поскольку этот судебный орган «настроен по отношению к армии предвзято»²⁶. В 2018 г. произошел рост убийств на 3,25%, при 25,4 убийств на 100 тыс. жителей²⁷.

Перемены и противоречия в американской политике помощи Колумбии

В условиях поиска достижения мира в Колумбии влияние США на обеспечение общественной безопасности вряд ли можно назвать ключевым. Однако приход в Белый дом новой администрации Дональда Трампа не прошел бесследно. В Стратегии национальной безопасности 2017 г. основные задачи в Западном полушарии включали в себя противостояние недружественным США режимам, защиту от транснациональных преступных и террористических сетей²⁸. При этом сокращение дорогостоящих программ внешней помощи также было с самого начала заявлено в качестве одного из приоритетов²⁹. Колумбия становилась одним из наиболее вероятных объектов этих изменений. Госсекретарь Рекс Тиллерсон, отвечая на вопрос о дальнейшем участии США в реализации мирного соглашения, заявил о необходимости «изучить, до какой степени США смогут оказывать помощь»³⁰.

План «Мир–Колумбия» получил поддержку администрации в ходе первой встречи Д. Трампа и Х. Сантоса в Вашингтоне в мае 2017 г., хотя достаточно

²⁵ Human Rights Watch World Report 2019: Colombia. Human Rights Watch. URL: <https://www.hrw.org/world-report/2019/country-chapters/colombia#3a74bb> (дата обращения: 20.05.2019).

²⁶ Ibid.

²⁷ Tras siete años de descensos, el 2018 cerrará con más homicidios // *El Tiempo*. 17.12.2018. URL: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/homicidios-en-colombia-aumentaron-en-el-2018-306216> (дата обращения: 20.05.2019).

²⁸ U.S. National Security Strategy 2017. The White House. 18.12.2017. P. 11–12, 50–51. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (дата обращения: 20.05.2019).

²⁹ Alarm Bells Ring for Charities as Trump Pledges to Slash Foreign Aid Budget // *CNN*. 01.03.2017. URL: <https://edition.cnn.com/2017/02/28/politics/trump-budget-foreign-aid/index.html> (дата обращения: 20.05.2019).

³⁰ Goodman J. Trump's State Nominee Raises Doubts on Colombia Peace Pact // *Associated Press*. 23.01.2017. URL: <https://apnews.com/849b0e4905c14c55b90a0c068c66e9b3> (дата обращения: 20.05.2019).

сдержанную³¹. Элемент интриги присутствовал здесь в связи с тем, что за месяц до этого на курорте Мар-а-Лаго близ Майами хозяин Белого дома принял двух колумбийских экс-президентов А. Пастрану и А. Урибе, каждый из которых критиковал мирное соглашение. Эта встреча с оппозицией Х. Сантосу казалась весьма символичной³². Президентский меморандум о международной наркотической угрозе от сентября 2017 г. содержал резкую критику недостаточных усилий Колумбии в борьбе с наркотрафиком. В нем указывалось, что Белый дом даже рассматривал возможность полного прекращения помощи³³.

На 2018 г. для Колумбии в запросе предназначалось 251 млн долл. По статье *INCLE* для нее было запрошено 125 млн долл. по сравнению с 143 млн последнего бюджета демократической администрации, статьи *FMF* и *IMET* (*International Military Education and Training*) остались на прежнем уровне. По статье о помощи на нужды долгосрочного развития (*ESDF*) значилось 105 млн долл.³⁴ Тем не менее, Конгресс сохранил финансирование в прежнем размере³⁵. Примерно такой же сценарий повторился и при планировании бюджета на 2019 г. В проекте бюджета на 2020 г., при сохранении запроса по статье *ESDF* на прежнем уровне (100 млн долл.), произошел заметный рост статьи *INCLE* (209 млн долл. при запросе на 125 млн долл. в 2018 г. и текущем финансировании в 143 млн долл.) и сокращение статьи *FMF* до 20 млн долл.³⁶.

Критика неудач в антинаркотической борьбе со стороны Белого дома во многом была оправданной. По данным Бюро по контролю над оборотом наркотиков госдепартамента, в 2013–2017 гг., вопреки всем мерам по уничтожению посевов и перехвату партий наркотиков, площади посевов коки увеличились на 292%, а выход продукции на 160%³⁷. В 2017 г. Колумбия побила исторический рекорд по производству кокаина: 910 м/т (при 209 тыс. га посевов)³⁸. В марте 2018 г. в рамках формата высокого диалога по проблеме наркотрафика Колумбия обязалась добиться 50%-го сокращения производства наркотиков к 2023 г. В подготовленном к декабрю 2018 г. исследовании Сената о работе различных американских ведомств раскрывались ее главные просчеты. «Альтернативное

³¹ America First, Colombia Second? Peace with the FARC in the Age of Trump. The Kennan Institute for Ethics. Duke University. 10.08.2018. URL: <https://kenan.ethics.duke.edu/america-first-colombia-second-peace-with-farc-in-the-age-of-trump/> (дата обращения: 20.05.2019).

³² No hubo encuentro formal entre Uribe, Pastrana y Trump: eso fue lo que realmente pasó // CNN en español. 17.04.2017. URL: <https://cnnespanol.cnn.com/2017/04/17/no-hubo-reunion-formal-entre-uribe-pastrana-y-trump-esto-fue-lo-que-realmente-paso/> (дата обращения: 20.05.2019).

³³ Presidential Memorandum for the Secretary of State: Presidential Determination on Major Drug Transit or Major Illicit Drug Producing Countries for Fiscal Year 2018. The White House. 13.09.2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-memorandum-secretary-state-2/> (дата обращения: 20.05.2019).

³⁴ Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. FY 2018. U.S. Department of State. 23.05.2017. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/271013.pdf> (дата обращения: 20.05.2019).

³⁵ S. 1780 – Department of State, Foreign Operations, and Related Programs Appropriation Act, 2018. U.S. Congress. 07.09.2017. URL: <https://www.congress.gov/115/bills/s1780/BILLS-115s1780pcs.pdf> (дата обращения: 20.05.2019).

³⁶ Congressional Budget Justification. Department of State, Foreign Operations, and Related Programs. FY 2020. U.S. Department of State. 11.03.2019. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/05/FY-2020-CBJ-FINAL.pdf> (дата обращения: 20.05.2019).

³⁷ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: Colombia Summary 2018. U.S. Department of State. URL: <https://www.state.gov/bureau-of-international-narcotics-and-law-enforcement-affairs-work-by-country/colombia-summary/> (дата обращения: 20.05.2019).

³⁸ Office of National Drug Control Policy Release. The White House. 28.06.2018. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/new-annual-data-released-white-house-drug-policy-office-shows-record-high-cocaine-cultivation-production-colombia/> (дата обращения: 20.05.2019).

развитие» работало лишь при условии контроля США над его реализацией и активного участия местных колумбийских властей. Общая рекомендация могла быть сформулирована так: меньше внимания к «плодам» наркотической экономики и большая координация действий всех структур³⁹.

В то же время США продолжают выделять средства на «гуманитарную» составляющую безопасности в Колумбии. Так, общий объем помощи *USAID* в 2017–2019 гг. составил 449 млн долл., главными статьями которой были содействие разрешению локальных этнических конфликтов с участием индейского и афроколумбийского населения, поддержка ассоциаций предпринимателей и сельскохозяйственного кредита, мониторинг выполнения мирных соглашений на местах⁴⁰. Колумбия получила от США ассигнования в размере 90 млн долл. для облегчения последствий венесуэльского миграционного кризиса. В 2017 г. в Колумбии право законного пребывания и трудоустройства получили 180 тыс. венесуэльцев, а в 2018 г. это число превысило 400 тыс. чел. Основная доля помощи приходится на размещение беженцев на территории Колумбии, снабжение их продовольствием и медикаментами, оказание срочной медицинской помощи⁴¹. Территория страны послужила базой для попыток провоза в Венесуэлу американской гуманитарной помощи.

Анализ помощи Колумбии со стороны США показывает, что выделение фактора безопасности в качестве приоритета способно стать большой организующей силой, но оно же создает риск слишком односторонней оценки результатов предоставляемой помощи. Противоречие между «секьюритизацией» и «развитием» в случае острого вооруженного конфликта возникает неизбежно, поэтому выбор в пользу какой-то одной из этих стратегий вряд ли возможен. Постепенному изменению политики США в сторону направления внешней помощи на цели устранения причин конфликта способствовали сигналы со стороны самого колумбийского государства, предпринявшего комплексные реформы управления. Совпадение интересов стало фундаментом самого долгого проекта финансирования безопасности и развития отдельно взятого государства из американского бюджета. Без усилий правительства Колумбии помощь США не имела бы положительного эффекта. Нельзя сбрасывать со счетов и последовательную политическую поддержку Вашингтоном последних мирных переговоров 2012–2016 гг. Налицо значительная «инерционность», которая присуща американским программам сотрудничества с иностранными государствами. Субъективный фактор в виде представлений администрации Д. Трампа о приоритетах в программах американской помощи играет здесь важную, но не определяющую роль. Важнее то, какую линию сумеет выработать весь государственный механизм США в отношении хрупкого мира, который удалось восстановить их главному союзнику в Латинской Америке.

³⁹ GAO 19-106: Colombia. U.S. Government Accountability Office. 12.12.2018. URL: <https://www.gao.gov/assets/700/695952.pdf> (дата обращения: 20.05.2019).

⁴⁰ U.S. Foreign Aid by Country: Colombia. United States Agency for International Development. URL: https://explorer.usaid.gov/cd/COL?fiscal_year=2017&implementing_agency_id=1&measure=Obligations (дата обращения: 20.05.2019).

⁴¹ Venezuela Regional Crisis Fact Sheet. United States Agency for International Development. 10.04.2019. URL: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/04.10.19_-_USG_Venezuela_Regional_Crisis_Fact_Sheet_2.pdf (дата обращения: 20.05.2019).

Роль США в решении проблем организованной преступности и наркоторговли в Латинской Америке

Статья посвящена проблемам, угрожающим безопасности стран Латинской Америки, среди которых выделяется расширение незаконной деятельности в регионе, такой как наркоторговля и контрабанда. Причинами появления данных угроз стали неэффективная власть и общий упадок суверенитета, социальные проблемы и бедность. Традиционные угрозы, такие как наркотрафик и незаконная торговля оружием, обрели новую силу, что привело к внутренним конфликтам. При этом страны Латинской Америки не смогли в полной мере создать систему региональной безопасности и определить ее цели и критерии. Основные угрозы в регионе были и остаются связанными между собой, и их решение требует усилий самих государств, в том числе и во внутренней политике.

Ключевые слова: Латинская Америка, США, безопасность, наркотрафик, организованная преступность

США традиционно уделяли особое внимание Латинской Америке как своему «заднему двору». И хотя в 1990-е годы регион перестал быть приоритетным для США, череда левых поворотов в его странах и террористическая атака 11 сентября 2001 г. вернула внимание Вашингтона в регион. В начале XXI в. основными угрозами безопасности Латинской Америки являлись неэффективная работа государственной власти и так называемые «неуправляемые территории». Их появление привело к расширению незаконной деятельности, включая торговлю наркотиками и контрабанду.

В данной работе отражены латиноамериканские идеи относительно сотрудничества с США в решении проблем организованной преступности и наркоторговли, а также трансформация подходов к этому сотрудничеству, в чем и состоит научная новизна работы.

Борьба с наркотрафиком в регионе

В 1990-е годы большинство латиноамериканцев не ощущали прямого влияния на их жизнь или значительных последствий от незаконного наркотрафика. Эти проблемы воспринимались как феномен, обусловленный потреблением наркотиков в США. Однако по мере того, как нелегальная торговля наркотиками становилась источником финансирования повстанцев и военизированных формирований в Колумбии и Перу, а также по мере того, как во всем регионе расширялась деятельность картелей, организованная преступность начала существенно влиять на повседневную жизнь¹.

Хотя большинство правительств согласны, что сложившаяся тенденция представляет серьезную угрозу региональной безопасности, они не пришли к единому подходу реагирования на нее. Региональные отношения в сфере безопасности фрагментированы. Правительства, которые воспринимают незаконный оборот наркотиков и организованную преступность как кризисы безопасности, обратились к Соединенным Штатам за поддержкой, в то время как

* Тарасова Дарья Александровна – аспирант Нижегородского государственного университета им. Н. И. Лобачевского, ИМОМИ (daria.tarasova@corp.mail.ru). Статья поступила в редакцию 08.06.2019.

¹ Why every election gets its own crisis // Vox. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=Ln61AksUCjY> (дата обращения: 01.05.2019).

другие осуждают сотрудничество с ними. К первым относятся Колумбия, Перу, Мексика, Чили и большинство стран Центральной Америки; ко вторым – Венесуэла, Эквадор и Бразилия. Правительства этих стран выступают против сотрудничества с Соединенными Штатами, несмотря на то, что последние занимают центральное место в усилиях по борьбе с наркотиками.

В этой связи действия правительства Бразилии примечательны тем, что оно редко уделяет внимание вопросам, происходящим во внутренних районах страны. Однако в последнее время эпидемия наркотиков и преступности, особенно в фавелах Рио-де-Жанейро, Сан-Паулу и других городов, стали проблемами национального масштаба. Как и Соединенные Штаты до этого, Бразилия осознала важность задачи остановить ввоз наркотиков в пределы своих границ и полезность помощи своим соседям в улучшении возможностей их собственных правоохранительных органов. Однако, как и ожидалось, эти инициативы открыли новые сложные измерения в отношениях Бразилии с ее более бедными соседями.

Борьба США с нелегальным трафиком кокаина, идущим напрямую из Колумбии во Флориду, заставила наркокартели искать новые способы доставки. Ими стали пути через Центральную Америку до границ Мексики. Последовавшие за этим попытки США пресечь эти маршруты привели к ослаблению местных силовых структур, последующему господству банд на улице и, как следствие, миграционным кризисам в ряде стран, в первую очередь в Гондурасе, Гватемале и Сальвадоре. И хотя привлеченное Трампом внимание общества к так называемому Каравану мигрантов можно считать «*October surprise*» (то есть информационным поводом, преднамеренно созданным или часто освещаемым средствами массовой информации в контексте предвыборных кампаний), в целом, взаимосвязь между кризисными событиями в западном полушарии очевидна.

В 2006 г. Мексика присоединилась к Колумбии в полномасштабной борьбе против местных наркокартелей – при значительной поддержке со стороны США. Успех Колумбии в этом деле подтолкнул наркотрафик в Мексику, а затем последовавшая антинаркотическая кампания в ней способствовала проникновению этой индустрии в Центральную Америку, Венесуэлу, Гайану и Бразилию. Все больше кокаина и других наркотиков отправляется в Бразилию, которая сейчас является вторым по величине потребителем наркотиков в мире, или через Атлантику в Западную Африку и Европу².

Для контрабанды наркотиков преступниками прокладываются подземные тоннели на границе между Мексикой и США³. Территория между Тихуаной и Сан-Диего является популярным местом для этого, потому что глинистую почву относительно легко выкапывать с помощью лопат и пневматических инструментов. По обе стороны границы расположены склады и гаражи для грузовых автомобилей и тяжелой техники, которые упрощают преступникам сокрытие входов в туннели⁴.

Продолжающийся асимметричный конфликт низкой интенсивности между правительством Мексики и различными картелями, показал, что основной

² The Fight Against Drug Trafficking and Crime in the Americas. URL: <https://revista.drclas.harvard.edu/book/fight-against-drug-trafficking-and-crime-americas> (дата обращения: 01.05.2019).

³ Solar-powered drug tunnel discovered on Mexican border with California // The Guardian. 10.10.2018. URL: <https://www.theguardian.com/world/2018/oct/10/solar-powered-drug-tunnel-discovered-on-mexican-border-with-california> (дата обращения: 01.03.2019).

⁴ Ellis R. Transnational Organized Crime in Latin America and the Caribbean. Lexington books. 2018. 236 p.

задачей государства является их ликвидация, а не предотвращение незаконного оборота наркотиков и спроса на них. Решение данных проблем оставлено на усмотрение функционеров США⁵.

США сегодня стремятся помочь центральноамериканским республикам улучшить свои возможности и координировать их усилия с усилиями Мексики и Колумбии. Однако правительство США еще не убеждено в том, что его партнеры в регионе действительно способны осуществить реформы, необходимые для повышения безопасности в рамках верховенства закона. Несмотря на множество программ и сотни миллионов долларов в виде помощи, в странах Центральной Америки все еще не хватает профессиональных хорошо оснащенных эффективных сил полиции и органов безопасности.

С другой стороны, у жителей стран Центральной Америки есть веские основания ставить под сомнение будущее обязательств США. Вашингтон сокращает свою помощь Колумбии, хотя ее ближайший партнер все еще ведет войну против множества преступных групп, занимающихся наркоторговлей. Утомленные войнами в Ираке и Афганистане, Соединенные Штаты не могут поддерживать кампании по обеспечению безопасности в Мексике и во всей Центральной Америке так, как это было в Колумбии. В отличие от колумбийцев, мексиканцы не всегда поддерживают сотрудничество с американцами в этой борьбе. Действительно, многие латиноамериканцы обвиняют США в катастрофической стратегии милитаризации борьбы с производителями и торговцами наркотиками. В ее рамках не было сделано ничего, чтобы остановить поток кокаина на север, но она стоила региону сотен тысяч жизней и огромного экономического ущерба. Кроме того, латиноамериканцы и граждане США все четче осознают, что в этой стратегии нет конечного пункта. Лучшее, на что может надеяться правительство США, – это продолжать разрушать текущие маршруты незаконного оборота наркотиков, передвигая их, таким образом, из одного региона в другой приблизительно каждые десять лет: из Центральной Америки, возможно, в Венесуэлу, Гайану и Суринам; возможно через Амазонку или даже через подводные лодки в Тихом океане⁶.

Это не та стратегия, которую могут принять латиноамериканцы. И по мере того, как внимание и влияние США в регионе ослабевают, они все чаще будут искать другие варианты, такие, как, например, легализация незаконного оборота наркотиков.

Подходы США к решению проблем наркоторговли

Попытки США повлиять на политический курс ряда стран Латинской Америки можно рассматривать как часть глобальной стратегии США, идущей еще из Доктрины Буша⁷ (то есть Стратегии национальной безопасности 2002 г., обратившей внимание на средства превентивной войны) направленной, во-первых, на решение конкретных угроз в непосредственной близости от США, а во-вторых, ставящей целью не допустить увеличения влияния других крупных игроков в регионе, в особенности Китая и, в меньшей степени, России.

⁵ Mexico's Drug War: 50,000 Dead in 6 Years // The Atlantic. 17.05.2012. URL: <https://www.theatlantic.com/photo/2012/05/mexicos-drug-war-50000-dead-in-6-years/100299/> (дата обращения: 01.05.2019).

⁶ Latin America is the world's most violent region. A new report investigates why // The Washington Post. 25.04.2018. URL: https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2018/04/25/latin-america-is-the-worlds-most-violent-region-a-new-report-investigates-why/?utm_term=.9af677df327a (дата обращения: 01.05.2019).

⁷ US National Security Strategy. US Department of State. 2002. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf> (дата обращения: 30.04.2019).

В Стратегии национальной безопасности США 2006 г. отмечаются прогресс демократии в Латинской Америке (наряду с Африкой и Азией), мирные пути передачи власти и торжество закона, упоминается сотрудничество с правительствами стран региона в борьбе против наркотрафика. Однако, с изменением основных тенденций развития полицентричного мирового порядка трансформировались и внешнеполитические приоритеты США, которые отказались от попыток силой построить государственность в пользу идей помогать и контролировать слабые государства без прямого вмешательства, адекватно оценивая вероятность зарождения в таком государстве прямой, в том числе террористической угрозы безопасности западному миру.

Смена правящей партии в США обычно не сопровождается кардинальными изменениями в методах ведения войны с наркотиками. Однако и у республиканцев, и у демократов есть своя специфика антинаркотической борьбы. Так, президент-республиканец (Р. Никсон) стал инициатором начала войны с наркотиками, а Республиканская партия всегда выступает за строгие законы о наркотиках и поддерживает использование военных ресурсов для борьбы с международным наркобизнесом⁸.

В повестке демократов упоминается сокращение расового неравенства при назначении наказания за преступления, связанные с наркотиками. Кроме того, они считают, что США должны тесно сотрудничать с другими странами (в первую очередь Мексикой, Колумбией и государствами Центральной Америки), чтобы уменьшить оборот наркотиков, поступающих в страну, и верят в необходимость бороться с проблемой не только усилиями правоохранительных органов, но и медицинскими методами⁹.

При этом курс партий менялся вместе с изменением масштабов самой проблемы. Подход Б. Обамы к идее борьбы с наркотиками внутри штатов как к проблеме общественного здравоохранения в некотором роде декриминализировал марихуану в общественном сознании¹⁰. Следуя идеям Обамы, Х. Клинтон считала, что профилактика начинается на уровне общества и ее план включал в себя создание школьных профилактических программ, направленных на уменьшение количества молодежи, которая начинает употреблять наркотики¹¹. В 2015 г. Б. Клинтон извинилась перед Мексикой за политику США по борьбе с наркотиками и концепцию «жесткое подавление преступности» (*«tough on crime»*), которая началась при его предшественниках Р. Рейгане и Дж. Буше.

В американской интерпретации многие проблемы региона воспринимаются требующими вмешательства, а монополия на власть из естественного права государства контролировать свою территорию превратилась в обязанность перед мировым сообществом. Однако милитаризованный подход войны с наркотиками,

⁸ Elkins C. The Republican Party. Policies on Substance Abuse. DrugRehab.com URL: <https://www.drugrehab.com/featured/republicans-substance-abuse-policies/> (дата обращения: 28.08.2019).

⁹ Democratic Party on Drugs. Party Platform. On the Issues. URL: https://www.ontheissues.org/celeb/Democratic_Party_Drugs.htm (дата обращения: 28.08.2019).

¹⁰ How Obama quietly reshaped America's war on drugs // Vox. 19.12.2016. URL: <https://www.vox.com/identities/2016/12/19/13903532/obama-war-on-drugs-legacy> (дата обращения: 05.09.2019).

¹¹ Dyer T. The Democratic Party. Policies on Substance Abuse. DrugRehab.com. URL: <https://www.drugrehab.com/featured/democrats-substance-abuse-policies/> (дата обращения: 01.09.2019).

использованный США в Центральной Америке, который сейчас в основном расценивается экспертами как провал, усилил коррупцию, ухудшил возможности для соблюдения прав человека и создал условия, приведшие к массовой миграции¹². Данный подход не имеет ничего общего с заявленными целями по ограничению торговли людьми, а «бессмысленная политика депортации» годами играла значительную роль в усилении насилия и преступности в Центральной Америке.

Можно говорить о замкнутом круге, когда депортация из США нелегальных мигрантов возвращает их в ужасные условия, в которых отсутствие работы и перспектив заставляет их вновь идти в банды организованной преступности.

Таким образом, естественным, но трудноосуществимым методом борьбы кажется решение основных социальных проблем, ведущих к торговле наркотиками.

¹² How the US-Led War on Drugs Ravaged Central America. TeleSUR. URL: <https://www.telesurenglish.net/news/How-the-Failed-US-Led-War-on-Drugs-Ravaged-Central-America-20160419-0007.html> (дата обращения: 01.03.2019).

Проблемы гуманитарной политики и «мягкой силы» западных стран

Солянова М.В.*

Ценностные аспекты внешней политики Канады: права человека и гуманитарные интервенции

В статье исследуются современные направления внешней политики Канады в сфере защиты прав человека, определенные правительством, основные инструменты и механизмы политики в данной области. Анализируются характеристики канадского подхода к правозащитной деятельности на мировой арене и его особенности.

Ключевые слова: Канада, ценности, внешняя политика, права человека, гуманитарные интервенции

Усложнение структуры современных международных отношений, усиление взаимозависимости субъектов мировой политики и экономики, стремительность трансформации и трудность прогнозирования происходящих процессов на региональном и глобальном уровне требуют от лидеров современных государств адаптации своей внутренней и внешней политики. Необходимость поиска компромисса и решения проблем, в том числе конфликтов, невоенными методами приобретают все большее значение. При этом становится очевидно, что подход прошлых столетий, то есть решение проблем постфактум, теряет свою эффективность, и сегодня необходимо предпринимать меры и вырабатывать механизмы, способные предотвращать появление кризисов и конфликтов как на национальном, так и глобальном уровне. В связи с этим защита прав человека и развитие демократических ценностей выходят на передний план не только на уровне внутренней политики, но и в сфере внешнеполитической деятельности государств.

Рост числа конфликтов на национальной, этнической, религиозной почве ставит перед мировым сообществом задачу поиска их мирного и эффективного урегулирования. Канада, имеющая колоссальный опыт урегулирования региональных и локальных конфликтов мирным путем, несомненно, может иметь большой вес при обсуждении подобных проблем на международном уровне. Так, укреплению имиджа страны на мировой арене как миротворческой державы способствовали: активная деятельность Канады в сфере защиты прав человека, в том числе в таких областях, как защита прав коренных народов, этнических и национальных меньшинств, детей, инвалидов, освобождение политзаключенных и т.д.; ее участие в работе международных институтов; инициативы, выдвинутые ею и способствующие более эффективной деятельности этих институтов.

Большую роль в признании статуса Канады как миротворца и посредника сыграла и ее способность урегулировать многоплановые (не только состоящие из политических, этнических, национальных, культурных и других аспектов, но

* Солянова Мария Викторовна – к.полит.н., научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН (solyanova.maria@gmail.com, solyanova.maria@imemo.ru). Статья поступила в редакцию 05.06.2019.

и имеющие глубокие исторические корни) конфликты без использования военной силы. На примере межправительственного взаимодействия с провинцией Квебек становится очевидно, что Канада способна мирными средствами, не прибегая к насилию, предотвращать вооруженные столкновения, урегулировать конфликты путем переговоров и поиска компромиссов. Поэтому внешняя политика Канады, ее ценностный аспект и внешнеполитический образ представляет значительный интерес для научного исследования.

Ценностные аспекты внешней политики в работах канадских аналитиков

Дискуссии о внешнеполитической роли Канады на мировой арене ведутся как в отечественных, так и в зарубежных научных кругах. Среди российских экспертов, занимающихся изучением канадской внешней политики, можно выделить С.Ф. Молочкова, Е.В. Израелян, Е.Г. Комкову, В.И. Соколова, А.И. Черкасова и др. Среди работ западных исследователей особо следует выделить монографию Э. Коэна «Пока Канада спала: как мы потеряли свое место в мире»¹, в которой автор после терактов 2001 г. рассуждает о целесообразности сохранения умеренности во внешней политике. В данной работе Э. Коэн отмечает, что Канада утратила свои глобальные позиции и призывает пересмотреть подходы к внешнеполитической деятельности, взаимоотношения с союзниками, и занять достойное место на мировой арене.

Об опасности утраты Канадой своей международной роли пишут многие аналитики. Причины этого видятся главным образом в изменении и усложнении структуры международных отношений, а также в политических и стратегических ошибках, допущенных канадскими политическими лидерами. Так Р. Гринхилл говорит, что в случае дальнейшего отсутствия политической воли в Канаде, страну ждет дипломатический провал и отставание от других западных держав². Другой исследователь, Дж. Уэлш, в работе «В мире как у себя дома»³ также отмечал необходимость укрепления позиций Канады в мировой политике после терактов 2001 г. Уэлш призывал канадские власти активизироваться, поощрять развитие демократических институтов, защищать права человека и верховенство закона в международных отношениях, то есть стать «образцовым гражданином мира». Канадский писатель и политик Р. Скоуэн, в свою очередь, отмечает, что экономическая и политическая развитость Канады предоставляет ей возможности более активно участвовать в международных делах. Скоуэн пишет, что стране необходимо адаптироваться к стремительно меняющимся условиям, чтобы окончательно не потерять свои позиции на мировой арене⁴.

При этом важно отметить, что идея интенсификации международной деятельности Канады не предполагает навязывания своего видения развития другим субъектам. И эксперты, и политические деятели, выступающие за усиление международной роли Канады, склоняются к использованию несиловых методов решения проблем и поощрению других государств применять опыт, наработанный Канадой внутри страны. В силу особого исторического опыта Канада, с одной

¹ Cohen A. While Canada Slept: How We Lost Our Place in the World. McClelland & Stewart. 2004. 224 p.

² Greenhill R. Making a Difference? External Views on Canada's International Impact. Toronto: Canadian Institute of International Affairs. 2005. URL: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/33024/120694.pdf> (дата обращения: 15.01.2019).

³ Welsh J. At Home In The World: Canada's Global Vision for the 21st Century. Toronto: HarperCollins Publishers Ltd. 2004. 266 p.

⁴ Scowen R. Re-inventing Foreign Policy: A 'Model Citizen' Concept for Canada May Not Work // Literary Review of Canada. December 2004. Vol. 12. No. 10. P. 387-404.

стороны, отстаивая принципы мультикультурализма и плюрализма, с другой – прилагая колоссальные политические, экономические и правовые усилия, чтобы сохранить государственную целостность, экстраполирует внутриканадские ценности, принципы и механизмы организации общественной и политической жизни на сферу внешней политики государства. Так, Дж. Рифкин, американский писатель и философ, убежден, что Канада должна выступать на мировой арене в качестве «моста» между США и Европой, «воплощая в себе лучшие европейские и американские мечты»⁵. Р. Гринхилл также рассматривал роль Канады в качестве «моста», но не только между США и другими странами, а как «мост между государственной системой и гражданским обществом»⁶. На протяжении многих лет Канада стремится играть роль посредника и миротворца на международной арене, неизменно выступая за необходимость защиты прав человека, развитие и укрепление демократии, свободу торговли. Внешняя политика Канады строится исходя не только из экономических целей. Она во многом основана на ценностных, гуманистических предпочтениях канадского общества, стремлении сохранить национальную целостность и идентичность.

При исследовании ценностного аспекта канадской внешней политики необходимо обратить внимание на анализ дискуссий в политических и научных кругах Канады о способности сочетать «романтизм» и «реализм» в политике. Одни авторы склоняются к неизменности и незыблемости идеи защиты и продвижения демократических и либеральных ценностей. Например, профессор Дж. Маклин отстаивает идею либерального интернационализма во внешней политике, в основе которого лежит совокупность ценностных ориентаций, определяющих мировоззренческие установки. Автор считает, что воплощение данной идеи при реализации канадской внешней политики принесло бы положительные результаты и внутри страны, и на мировой арене, способствуя формированию «мирной обстановки и более благоприятного уровня жизни»⁷. Основной формулой интернационалистского подхода он считает «мир, порядок и хорошее правительство», которая легла в основу Конституционного акта 1867 г. (статья 91) и стала связующим звеном между внутривнутриполитическими ценностями и внешнеполитическими интересами. Данная формула включает такие ценности, как равенство, разнообразие, терпимость, верховенство закона, свобода, демократия. Профессор М. Адамс также отмечал, что данные ценностные особенности канадского общества не только распространяются на сферу международных отношений, но и, в определенной степени, неразрывно связывают Канаду с глобальной политической системой⁸. Определенный эталон и нормы «мира, порядка и хорошего правительства» представляет собой традиционный канадский гуманитарный подход к общественному и государственному развитию, способствующий, вместе с идеей многосторонности, защите национальных интересов страны в мировой политике. Канадский историк Дж. Эйрс в своих работах также говорил о традиционной идеалистической ценностно-ориентированной

⁵ Cooper A.F., Rowlands D. *Canada Among Nations*. 2005: Splitting Images. McGill-Queen's Press. MQUP, 2005. 240 p.

⁶ Greenhill R. *Making a Difference? External Views on Canada's International Impact*. Toronto: Canadian Institute of International Affairs. 2005. URL: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/33024/120694.pdf> (дата обращения: 15.01.2019)

⁷ MacLean G.A. *Self-Interest in Canadian Foreign Policy: The Principle and Practice of Internationalism* // *International Journal of Canadian Studies*. 2008. No. 38. P. 245–259. URL: <https://doi.org/10.7202/040816ar> (дата обращения: 15.01.2019).

⁸ Michael A. *Fire and Ice: The United States, Canada, and the Myth of Converging Values*. Toronto: Penguin Canada. 2003.

внешней политике, которая представляет собой «повышение уровня жизни через моральный прогресс, порядочность и принципы поведения»⁹.

Другие аналитики, в свою очередь, отмечают несостоятельность и непродуктивность стремления канадских властей ориентироваться во внешней политике на культурные и ценностные аспекты и указывают на то, что страна должна строить свою внешнюю политику, только основываясь на теории политического реализма. Так, бывший посол Канады в США, писатель А. Готлиб в работе «Романтизм и реализм в канадской внешней политике» настаивает на том, что Канада при проведении своей внешней политики должна сфокусировать внимание не на ценностных аспектах, а на национальных, экономических интересах, то есть реализовывать «реальную внешнюю политику», учитывающую исторические, географические, экономические факторы развития международных отношений, нестабильность и хаотичность на мировой арене¹⁰. Он называет функционализм самым эффективным принципом внешней политики, который основан на определении конкретных вопросов и участии в решении международных проблем, затрагивающих конкретные канадские национальные интересы.

Функционализм, по мнению автора, включает правовое укрепление отношений в сфере экономики и безопасности с главным партнером и союзником Канады – Соединенными Штатами, восстановление влияния Канады на сферу международных отношений, многосторонний подход и развитие ресурсов (в том числе человеческого капитала) для решения международных проблем и региональных конфликтов¹¹. Вместе с тем, ряд исследователей призывает к тому, чтобы найти равновесие между реализмом и романтизмом, синтез которых может способствовать проведению более эффективной внешней политики. Например, британский исследователь и политолог Э. Карр отмечал необходимость «установления диалектики между реализмом и идеализмом»¹².

Национальные ценностные ориентиры во внешней политике

Стремление Канады участвовать в решении гуманитарных проблем и защищать права человека на международном уровне соответствует ценностным ориентациям внутри страны, которые признаются канадским обществом в качестве стратегических жизненных целей, общих мировоззренческих, мотивировочных установок. Акт о Британской Северной Америке (1867 г.), определивший в качестве основных ценностей Канады поддержание мира, порядка и надлежащего управления, был дополнен Канадской Хартией прав и свобод, принятой в 1982 г., которая регулировала деятельность государственных структур в сфере обеспечения прав и свобод граждан. Так, согласно ст. 2, гражданам Канады обеспечиваются следующие фундаментальные свободы: свобода совести, вероисповедования, мысли, убеждений, мнений, слова и печати, собраний с мирными целями и ассоциаций. Ст. 3 гарантирует ряд демократических прав, в том числе право голосовать и быть избранным на выборах. Ст. 6 – свободу передвижений и места жительства, ст. 7-14 предусматривают судебные гарантии в сфере защиты прав граждан при взаимодействии с системой правосудия, ст. 15 – право на равенство

⁹ James E. Right and Wrong in Foreign Policy. Toronto: University of Toronto Press. 1966.

¹⁰ Gotlieb A.E. Romanticism and Realism in Canada's Foreign Policy. Benefactors Lecture. C.D. Howe Institute. Toronto, 2004. URL: https://www.cdhowe.org/sites/default/files/attachments/other-research/pdf/benefactors_lecture_2004.pdf (дата обращения: 15.01.2019).

¹¹ Gotlieb A.E. Romanticism and Realism in Canada's Foreign Policy // Policy Options. February 1, 2005. URL: <https://policyoptions.irpp.org/magazines/canada-in-the-world/romanticism-and-realism-in-canadas-foreign-policy/> (дата обращения: 15.01.2019).

¹² Carr E.H. The Twenty Years Crisis: 1919-1939. London. Macmillan. 1984. P. 89.

перед законом, а также защиту и покровительство закона, ст. 16-23 – языковое равенство¹³.

Такие ценностные ориентиры и принципы организации общественно-политической жизни Канады как отсутствие милитаризма, инклюзивное и подотчетное управление, мирный плюрализм, мультикультурализм, терпимость и уважение к разнообразию, права человека, включая права женщин и беженцев, равенство всех перед законом, гендерное равенство, охрана окружающей среды и др. являются определяющими при формировании концепций деятельности Канады на мировой арене. Например, профессор Дж. Киртон выделяет следующие канадские ценностные установки, на которых основана внешнеполитическая деятельность страны: антимилитаризм, открытость, мультикультурализм и защита прав меньшинств, окружающая среда, глобализм, многосторонний подход и активное участие в работе международных институтов¹⁴. Канадский аналитик Д. Фрейзер, рассуждая об эффективности внешней политики в отношении несостоявшихся государств, отмечает, что лидерство на мировой арене стране способно принести следование общеканадским ценностям «демократии, свободы, прав человека и верховенства права»¹⁵.

Защита прав человека является одной из основных задач, которую Канада ставит перед собой во внешнеполитической деятельности, последовательно отстаивая свои позиции в качестве глобального лидера по оказанию международной гуманитарной помощи и продвижению идеи защиты прав человека. Так, премьер-министр Дж. Трюдо заявил: «Канада непоколебима в своей приверженности защите и поощрению прав человека. Мы не будем бездействовать, когда сотни тысяч людей во всем мире страдают от грубых нарушений прав человека, и мы не будем колебаться в осуждении нарушений прав человека, независимо от того, где они происходят»¹⁶.

Поскольку Канада является полиэтническим государством, для нее актуальным является вопрос возможного возникновения напряженности или конфликтов на почве национализма и расизма. В этой связи немаловажную роль в международной деятельности Канады в сфере защиты прав человека играет продвижение в общественном сознании таких ценностей, как права и свободы личности, право человека на достойную жизнь, защиту от дискриминации, поддержка уязвимых групп населения (детей, инвалидов и др.). Кроме того, по оценкам ряда канадских исследователей, примерно с 90-х годов прошлого века в Канаде произошла переоценка такого понятия, как «международная стабильность», начинается акцентирование внимания на проблеме безопасности личности, в том числе защите гражданских, культурных, социально-экономических прав. Тогда же приоритетными стали вопросы защиты уязвимых групп населения, борьбы с дискриминацией (по национальному, половому признаку и т.д.).

При этом понятие «прав человека» в общественно-политическом восприятии Канады характеризуется не только как права отдельного индивидуума, но и как коллективные права, права групп. Такая позиция обусловлена тем, что два

¹³ Constitution Act, 1987. Constitution Acts, 1867 to 1982 // Justice Laws Website. Government of Canada. URL: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/const/page-15.html> (дата обращения: 06.02.2019).

¹⁴ Kirtton J. Canadian Foreign Policy in a Changing World. Thomson Nelson. 2007. 562 p.

¹⁵ Fraser D. Just How Effective is Canada's Foreign Policy? // Canadian International Council. URL: <https://www.uvic.ca/research/centres/globalstudies/assets/docs/publications/International-Insights.pdf> (дата обращения: 20.01.2019).

¹⁶ Statement by the Prime Minister on Human Rights Day. December 10, 2018 // Prime Minister of Canada Website. URL: <https://pm.gc.ca/eng/news/2018/12/10/statement-prime-minister-human-rights-day> (дата обращения: 08.02.2019).

этнических сообщества – франкоканадцы и англоканадцы – хотя и имели равные конституционные права, тем не менее, сохраняли свою национальную идентичность. Еще одной причиной, сформировавшей такой взгляд на права человека, стала теория о полноценных и неполноценных расах, высказываемая национал-социалистическим течением, согласно которой принадлежность человека к той или иной этнической группе может автоматически лишить его всех прав и свобод. Поэтому в защите нуждаются не только индивидуальные права, но и коллективные.

Таким образом, правительство Канады при проведении и внутренней, и внешней политики, руководствуется принципом мультикультурализма, считая необходимым защищать права и отдельного человека (женщин, детей, беженцев и т.п.), и групп (этнических, религиозных, сексуальных меньшинств).

Направления правозащитной деятельности за рубежом

Многосторонний подход, который лежит в основе внешней политики страны в сфере защиты прав человека, обуславливает не только активное участие в работе международных институтов для решения правозащитных вопросов, в том числе ООН, Британское Содружество наций, Группа 7, ОБСЕ, Франкофония, но и участие Канады в различных международных соглашениях, включая договоры ООН, Международной организации труда, Организации американских государств и др. (Табл. 1.).

Стремление Канады играть роль глобального лидера в сфере защиты прав человека и демократических ценностей содержится в ряде национальных стратегий и программ. Например, в пояснениях к бюджету страны на 2019 г. указано: «Канада играет ведущую роль в мире, выступая за права человека и демократию, содействуя свободной и прогрессивной торговле и оказывая помощь некоторым из наиболее уязвимых граждан мира. Ценности, лежащие в основе этих действий, помогают определить, кто мы такие как канадцы, и способствуют как процветанию канадцев у себя дома, так и будущему Канады как лидера во все более взаимосвязанном мире»¹⁷. Для укрепления лидирующей роли правительство приняло решение дополнительно выделить 700 млн долл. на международные программы помощи.

Канада принимает активное участие в международных программах содействия развитию. Так, в 2015 г. ООН одобрила «Повестку дня в области устойчивого развития», которая предусматривает программу глобальной и национальной деятельности на период до 2030 г. и включает 17 целей и 167 задач. Кроме того, в 2010 г. по инициативе Канады члены саммита Группы 8 приняли на себя обязательства оказывать всестороннюю помощь развивающимся странам по созданию комплекса услуг по охране здоровья матери и ребенка во время беременности и родов, в пренатальный период, в младенчестве и раннем детском возрасте. Вклад Канады в реализацию этой инициативы на пятилетний срок составил 2,85 млрд долл.

В 2015 г. правительство Канады приняло решение расширить сферу оказания помощи, включив в нее кроме женщин и детей еще и самые бедные и уязвимые группы населения, а также выделять средства на помощь нестабильным государствам. Канада использует не только государственное финансирование, но и привлекает бизнес в качестве партнера для софинансирования программ содействия развитию.

¹⁷ Budget 2019. Government of Canada. URL: <https://www.budget.gc.ca/2019/docs/plan/chap-04-en.html#Part-5-Canadas-International-Engagement> (дата обращения: 20.01.2019).

Таблица 1. Участие Канады в международных соглашениях в сфере защиты прав человека

Название организации	Название договора, год присоединения
Организация Объединенных Наций (ООН)	Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1952 г.), Конвенция о политических правах женщины (1957 г.), Конвенция о статусе беженцев (1969 г.), Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся участия детей в вооруженных конфликтах (2000 г.), Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющий Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности (2002 г.), Факультативный протокол к Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (2002 г.), Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (2005 г.), Факультативный протокол к Конвенции о правах инвалидов (2018 г.).
Международная организация труда (МОТ)	Конвенция № 105 об упразднении принудительного труда (1959 г.), Конвенция № 111 о дискриминации в области труда и занятий (1964 г.), Конвенция о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда (2000 г.).
Организация американских государств (ОАГ)	Конвенция о гражданстве женщин (1991 г.), Межамериканская конвенция о предоставлении политических прав женщинам (1991 г.).
Другие	Женевская конвенция о защите гражданского населения во время войны от 12 августа 1949 г. (1965 г.), Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Протокол I) (1990 г.), Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв немеждународных вооруженных конфликтов (Протокол II) (1990 г.).

Источник: составлено автором

Правительство Канады определило десять внешнеполитических направлений в сфере защиты прав человека:

1. *Гендерное равенство и права человека*, в особенности права женщин и девочек. Данное направление включает противодействие детским, ранним и принудительным бракам за счет просветительской деятельности, то есть работы в развивающихся странах с девочками, их семьями, общинами, местными правительствами, давая им возможность узнать о правах человека, о правильном отношении к своему здоровью, о необходимости образования и вреде ранних, принудительных браков.

Кроме того, в рамках повестки дня ООН «Женщины, мир и безопасность» Канада осуществляет международную поддержку женщин, поощряя их активно участвовать во всех механизмах и институтах в сфере предотвращения и разрешения конфликтов. Меры, принимаемые Канадой, направлены на недопущение сексуального и гендерного насилия во время вооруженных конфликтов, а также обеспечение равноправного доступа к услугам распределения помощи с учетом конкретных женских потребностей. Искоренение насилия

в отношении женщин, улучшение репродуктивного здоровья и прав в этой области также является одним из направлений по защите прав женщин.

На период с 2015 по 2020 гг. предусмотрено выделение средств в размере 3,5 млрд долл. на программы улучшения здоровья женщин и детей в мире. С 2017 г. действует программа «Голос женщин и лидерство», призванная сократить дефицит финансирования женских правозащитных организаций (например, в Афганистане таким организациям выделено 8,4 млн долл., в Гаити – 8,3 млн долл., а в Мали – 8 млн долл.).

2. *Права детей и молодежи.* Данное направление включает меры, направленные на прекращение сексуальной эксплуатации, ранних и принудительных браков, искоренение детского труда и защиту детей в вооруженных конфликтах (например, проекты в Колумбии, Южном Судане, Западной и Центральной Африке). В 2005 г. по инициативе Канады СБ ООН принял резолюцию № 1612, которая предусматривает передачу информации о нарушении прав детей в ходе вооруженных конфликтов в СБ ООН, а в 2007 г. Канада подписала Парижские обязательства о прекращении вербовки детей вооруженными силами и группировками. Кроме того, Министерство глобальных дел Канады приняло «программу Глина Берри» (*Glyn Berry Program*), названную по имени канадского дипломата, погибшего в Афганистане, в рамках которой проводятся исследования и разрабатываются методики по защите прав детей. Также Канада проводит регулярные тренинги для специалистов, направляемых в зоны конфликтов, финансирует программы по демобилизации и реабилитации детей, принимавших участие в военных действиях в таких регионах, как Колумбия, Либерия, Уганда, ДРК и др.

3. *Защита прав коренных народов,* численность которых в мире оценивается в 370 млн чел., включает несколько общественных сфер, в том числе: права человека, гендерное равенство, управление, культурное и языковое разнообразие, защита окружающей среды и т.д. В рамках данного направления Канада участвует в работе механизмов ООН (Постоянного форума по вопросам коренных народов; Специального докладчика по правам коренных народов; Экспертного механизма по правам коренных народов). Канада присоединилась к деятельности «Группы друзей коренных народов» (*Group of Friends of Indigenous Peoples*) – неофициальной группе государств, стремящихся защищать права коренных народов в мире, в которую вошли Австралия, Аргентина, Бразилия, Боливия, Колумбия, Дания, Сальвадор, Финляндия, Гватемала, Мексика, Никарагуа, Норвегия, Новая Зеландия, Испания, Перу, а также развивает двусторонние программы и проекты развития коренных сообществ.

4. *Свобода религии и убеждений.* Деятельность Канады в этой сфере включает меры по защите интересов преследуемых религиозных групп и общин, искоренению религиозной ненависти, дискриминации и ксенофобии, а также содействие диалогу между различными религиозными группами и общинами для предотвращения конфликтов на религиозной почве. Канада организует форумы высокого уровня по борьбе с дискриминацией, в которых принимают участие представители правительств, межправительственных организаций, гражданского общества, научных кругов и частного сектора. Она также входит в состав различных многосторонних институтов, в частности, в Международный альянс памяти жертв Холокоста, и с 2015 г. в Международную контактную группу по свободе религии или убеждений. Используя многосторонний подход, Канада продвигает свой опыт недопущения и разрешения конфликтов на религиозной почве, задействует стимулирующие механизмы реформирования законодательной базы, ограничивающей свободу религии и убеждений. При этом Канада развивает не

только межправительственный диалог, но и взаимодействие с неправительственными институтами, религиозными организациями, гражданским обществом и научным сектором.

5. *Защита прав ЛГБТИ-сообществ*, недопущение применения в отношении них насилия и дискриминации. В этой сфере Канада развивает двустороннее и многостороннее межправительственное взаимодействие, сотрудничество с различными организациями гражданского общества, стремясь продвигать национальный опыт по защите прав ЛГБТИ на международном уровне. Так в апреле 2017 г. Канада выступила с осуждением нарушений прав представителей ЛГБТИ и их преследование в Чечне.

6. *Защита беженцев*, преследуемых, в том числе, на основании сексуальной ориентации, гендерной идентичности или ВИЧ-статуса. В рамках данного направления деятельности Правительство Канады усиливает взаимодействие со своим населением, спонсорскими организациями, неправительственными организациями, провинциальными/территориальными правительствами, местными властями, стимулируя принятие беженцев. Так, по состоянию на январь 2017 г., 40 081 сирийских беженцев было переселено по инициативе «#WelcomeRefugees».

7. *Защита и поддержание правозащитников*, в рамках которой Канада стремится уберечь их от дискриминации, запугивания и репрессий. Для продвижения идеи свободного гражданского пространства Канада выступает за усовершенствование международного законодательства, углубляет многостороннее и двустороннее взаимодействие с правительствами, гражданским обществом и частным сектором, оказывает финансовую поддержку гражданским организациям и грантодателям за рубежом, а также оказывает не прямое влияние за счет публичного признания правозащитников, их деятельности и достижений.

8. *Права людей с ограниченными возможностями*. Для защиты их прав Канада взаимодействует на правительственном уровне с другими государствами, а также развивает сотрудничество в рамках многосторонних организаций, в частности ГА ООН, Совета ООН по правам человека, Всемирной организации здравоохранения.

9. *Защита прав человека в процессе изменения климата*, как и предыдущие сферы правозащитной политики Канады, имеет внутривнутриполитическую и внешнеполитическую направленность. Приоритетом политики устойчивого развития внутри страны и необходимым условием защиты прав человека за рубежом называются обеспечение доступа к безопасной питьевой воде, еде и приемлемым санитарным условиям. Одним из важнейших международных многосторонних документов в данной сфере на сегодняшний день является Парижское соглашение по климату, к которому Канада присоединилась в 2015 г.

10. *Свобода Интернета*. Под свободой Интернета, в частности, подразумевается обеспечение его открытости, безопасности и доступа к нему. Данная тема неразрывно связана с ценностями свободы слова, ассоциаций и защитой свободного доступа к информации. В целях реализации свободы Интернета Канада активно задействует дипломатические каналы и обменивается информацией о нарушениях, в частности, в рамках таких организаций как «Коалиция за свободу в Интернете» (*Freedom Online Coalition*). Кроме того, правительство стремится привлекать гражданское общество и частный сектор к диалогу по вопросам обеспечения свободы Интернета.

Таким образом, в качестве основных инструментов, используемых Канадой в сфере защиты прав человека, можно выделить прямую поддержку, в том числе финансовую различных правозащитных организаций, сетей, спонсорских

и благотворительных организаций, поддержку развития демократических институтов; помощь посредством активного участия в международных многосторонних институтах; юридическую, административную и техническую помощь.

Участие в гуманитарных операциях

Несмотря на отсутствие милитаризма в политическом сознании канадских властей на современном этапе и стремление использовать дипломатические и многосторонние механизмы, то есть задействование «мягкой силы» при решении региональных проблем, связанных с защитой прав человека, в недавней истории были случаи применения военной силы и участия Канады в «гуманитарных интервенциях». Так в 1991 г. Канада приняла участие в войне в Персидском заливе, с 1993 по 1996 гг. – в Руанде, в 1999 г. – в военной операции в Косово, в 2011 г. – в Ливии. Все операции, кроме Косово, были одобрены СБ ООН.

Важно отметить, что вопросы военного вмешательства, законности «гуманитарных интервенций» и принципа невмешательства во внутренние дела остаются дискуссионными, несмотря на принятую на 60-й сессии ГА ООН в октябре 2005 г. резолюцию. Данный документ, хотя и не полностью, решил многолетний спор между сторонниками национального суверенитета и приверженцами защиты прав человека. В разделе «Обязанность защищать население от геноцида, военных преступлений, этнических чисток и преступлений против человечности»¹⁸ устанавливается, что в случае неспособности государства самостоятельно обеспечить защиту граждан от военных преступлений, геноцида и преступлений против человечности, международное сообщество вправе вмешаться и даже применить силу.

Вместе с тем, исследователи выделяют несколько факторов, побудивших Канаду к участию в «гуманитарных интервенциях». Одной из главных причин называется провал миротворческих операций ООН в Сомали (1992–1995 гг.) и Руанде (1993–1994 гг.), неудача при попытке мирного решения конфликта в Ираке (1991–2003 гг.). В частности, геноцид в Руанде 1994 г., когда погибли 800 тыс. чел., серьезным образом повлиял на восприятие политическими лидерами и канадским обществом сферы защиты прав человека, и региональных конфликтов на этнической, религиозной почве. Так в апреле 2019 г. на памятном мероприятии, посвященном 25-летию геноцида в Руанде, премьер-министр Дж. Трюдо отметил: «Этот геноцид, как и все другие, показал миру бессовестную цену раскола и ненависти. Я прошу всех канадцев сегодня найти время, чтобы вспомнить тех, кто погиб двадцать пять лет назад. Мы можем оказать им честь, борясь с ненавистью, защищая наиболее уязвимых и работая над тем, чтобы сделать наш мир лучше»¹⁹.

Другой причиной, повлиявшей на решение участвовать в военных операциях, стала угроза международной безопасности и стабильности, а, следовательно, и национальной безопасности Канады. Кризисы в Руанде, Косово и Ливии характеризовались жестокими столкновениями и применением насилия одной части населения в отношении другой, и угрожали выйти за региональный уровень²⁰. Вместе с тем, следует отметить, что в период конфликта в Косово Канада до начала

¹⁸ Резолюция A/RES/60/1, принятая Генеральной Ассамблеей 16 сентября 2005 г. // Организация Объединенных Наций. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/60/1> (дата обращения: 17.01.2019).

¹⁹ Canada commemorates 25th anniversary of Rwandan genocide // Radio Canada International (RCI). April 8, 2019. URL: <http://www.rcinet.ca/en/2019/04/08/canada-commemorates-25th-anniversary-of-rwandan-genocide/> (дата обращения: 17.01.2019).

²⁰ *Израелян Е.В.* Канада и гуманитарные интервенции // Россия и Америка в XXI веке. 2013. No. 2. URL: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=374#sdendnote2sym> (дата обращения: 17.01.2019).

бомбардировок активно выступала в пользу использования исключительно мирных средств воздействия на С. Милошевича, в том числе в рамках СБ ООН и с использованием санкционного давления на Югославию, таким образом, играя определенную роль медиатора.

Немаловажным фактором канадского участия в «гуманитарных интервенциях» являются и двусторонние американо-канадские отношения. Две страны исторически имеют глубокие партнерские связи в различных областях, тесное экономическое взаимодействие, сотрудничают в области политики и безопасности. Хотя по оценкам некоторых исследователей, социокультурные ценности Канады и США, в том числе демократия, верховенство закона, защита прав человека, усиление частного сектора, не являются идентичными²¹, приверженность и стремление отстаивать политические ценности (индивидуальные свободы, доверие к государственным институтам, национальная гордость) заметна и в американском, и в канадском обществе²². Такая схожесть в представлении о демократических ценностях и тенденциях верного развития государственных и общественных отношений, часто подталкивала Канаду к участию в военных операциях, в которых участвовали ее союзники и, главным образом, Соединенные Штаты.

Вместе с тем, «гуманитарные интервенции» во внешней политике Канады представляют собой лишь чрезвычайную меру воздействия на государство, нарушающее права человека.

Особенности современного подхода

Подход Канады в сфере защиты прав человека сегодня, с одной стороны, имеет превентивный характер, выражающийся в стремлении предотвращать гуманитарные кризисы до их возникновения. С другой стороны, его можно назвать системным: страна использует весь потенциал несиловых механизмов – как двусторонних, так и многосторонних, программ развития и помощи – финансовой и интеллектуальной.

Таким образом, можно обозначить ряд особенностей современного канадского подхода к защите прав человека на мировой арене:

Во-первых, Канада, в своей политике (как внутренней, так и внешней) ориентирована на соблюдение не только индивидуальных, но и коллективных (групповых) прав.

Во-вторых, Канада отдает предпочтение невоенным методам и инструментам продвижения и защиты прав человека, то есть «мягкой силе», задействуя свой национальный потенциал вместе с международными ресурсами.

В-третьих, Канада использует возможности площадок различных уровней – двусторонних, многосторонних, официальных и неофициальных.

В-четвертых, канадские власти выступают инициатором формирования таких площадок для взаимодействия с участием многих заинтересованных сторон.

В-пятых, привлечение Канадой различных субъектов – государственных, неправительственных, гражданских институтов, научных и бизнес-сообществ, а также проведение консультаций внутри страны с гражданами и организациями – представляют собой интересный перспективный механизм по предотвращению гуманитарных кризисов. Канада предлагает инновационные подходы и тактики «мягкой силы» в экономической, финансовой, политической, дипломатической и научно-образовательной сферах.

²¹ Adams M. Op.Cit.

²² Boucher C. Economic Integration Without Value Convergence. Policy Research Initiative Conference on North American Integration. Ottawa. June 21-22, 2004.

И в-шестых, Канада стремится сочетать осторожность и прагматизм во внешнеполитической деятельности в сфере защиты прав человека, сохраняя приверженность своим национальным, в том числе экономическим, интересам, и репутацию страны как спокойной, миролюбивой, дружелюбной нации.

Влияние американских евангелистов на либерийскую политику

В настоящей статье анализируются связи американских евангелистских проповедников с либерийской политической элитой. Статья охватывает период с 1980-х гг., момента становления евангелизма в Либерии как крупномасштабного религиозного течения, до настоящего времени. Особое внимание уделено сотрудничеству американских евангелистов с ключевыми фигурами либерийской гражданской войны (1989–2003 гг.), а также их отношениям на современном этапе. Затрагивается не только миссионерская деятельность евангелистских проповедников из США, но и их экономические интересы, а также вовлеченность в либерийские и в целом западноафриканские политические процессы.

Ключевые слова: Либерия, евангелизм, Чарльз Тейлор, гражданская война, Пэт Робертсон, Джордж Веа

Миссионерская деятельность американских протестантских деноминаций на территории Либерии происходит с самого момента образования этого государства в XIX в. Наиболее сильные позиции в борьбе за либерийских прихожан традиционно удерживают баптисты, объединенные методисты и лютеране, а также представители более мелких, слабо организованных религиозных течений. Традиции, приносимые освобожденными рабами – переселенцами с американского Юга, а также целенаправленно приезжающими в страну миссионерами, а позднее и христианскими радиостанциями, привели к возникновению серьезного влияния религиозности на общественно-политическую жизнь страны, особенно крупных городов, где приверженность традиционным африканским верованиям была не столь сильной, а ислам оставался маргинализированным. Из-за этого четкого отделения церкви от государства не произошло. Например, У. Толберт, президент страны в 1971–1980 гг., мог совмещать свою должность с постом вице-президента Всемирной ассоциации баптистов и активной проповеднической деятельностью¹. Несмотря на радикальные политические перемены, происходящие с 1980 г. (и включавшие гражданскую войну 1989–2003 гг.), данная особенность либерийской политической культуры не претерпела серьезных изменений.

Однако с тех пор укрепить свое влияние удалось сравнительно новому для африканской страны протестантскому течению – евангелистам, в частности, пятидесятникам. С 1990-х гг. особый интерес к Либерии проявляет евангелистская община США и наиболее видные ее публичные представители. Предпосылкой для роста популярности этого направления протестантизма в Западной Африке еще в 1914 г. стала успешная проповедническая деятельность «пророка» Уаде Харриса, чей культ в аспектах прямого общения с Богом имеет общие черты с пятидесятничеством. Однако наиболее быстрое распространение евангелистского движения в Либерии началось в 1980-е гг., когда его представители резко активизировали свою миссионерскую деятельность в Африке и Латинской Америке.

* Шипилов Александр Юрьевич – аспирант Центра Африканских исследований Института всеобщей истории РАН, младший научный сотрудник лаборатории «Институциональная история XX в.» ИВИ РАН (alexmo1994@gmail.com). Статья поступила в редакцию 15.06.2019.

¹ Johnson-Sirleaf E. This Child Will Be Great. 2009. P. 63.

Либерия, наряду с Зимбабве и ЮАР, стала одной из основных площадок евангелистского прозелитизма, в частности, для Кеннета Коупленда, проповедовавшего идеи экономического достатка как божьего благословения. Наиболее влиятельным проповедником, распространявшим в Либерии 1980-х гг. христианство евангелического толка, стал Билли Грэм, чьи последователи в стране образовали Ассоциацию евангелистов Либерии. В эту структуру входили церкви Африканской ассоциации независимых церквей епископа Марвие, охватившей, помимо Либерии, и соседние западноафриканские страны ². Таким образом, в 1980-х гг. страна стала центром евангелистского прозелитизма в регионе. Проповедники соответствующей направленности, базируясь здесь, искали прихожан в Сьерра-Леоне, Кот-д'Ивуаре и Гане, а также в Нигерии. К началу гражданской войны 1989–2003 гг. Либерия стала стратегически важной миссионерской площадкой для американских евангелистов, что создало возможности для формирования очень тесных отношений с основными политическими силами в этой стране. В рамках настоящей работы рассматривается вопрос, насколько сильную трансформацию к настоящему моменту претерпели эти отношения, а также насколько существенным остается влияние американских евангелистов (связанных с консервативной частью республиканского истеблишмента в США) на политическую ситуацию в Либерии.

Этот вопрос является значимым, поскольку использование данного аспекта американской «мягкой силы» в Либерии может стать определяющим и для других государств Западной Африки. Либерия до сих пор является центром протестантского прозелитизма в регионе и определяет повестку соответствующих общин в других государствах. Растет численность евангелических общин в этих странах, как и влияние соответствующих протестантских проповедников на политическую ситуацию. В поле их воздействия помимо либерийских лидеров уже оказывались бывшие президенты Кот д'Ивуара и Ганы Л. Гбагбо и Дж. А. Миллс³. Для лучшего понимания долгосрочных тенденций в воздействии западных евангелистов на либерийскую политику текущее положение дел сравнивается с периодом гражданской войны в Либерии (1989-2003 гг.), когда американские евангелисты активно участвовали не только в духовной жизни страны, но и в ее экономике и политике.

Появление евангелизма в либерийской политике

В литературе, посвященной либерийскому политическому кризису, начавшемуся с государственного переворота 1980 г. и прихода к власти в стране представителей коренного населения, сменившей переселенческую элиту, существуют две противоположные точки зрения на роль церковных организаций, в том числе евангелистских. Так, профессор Либерийского университета Л. Зангаи, близкий к традиционно влиятельной в стране баптистской общине, видит роль религиозных структур в годы диктатуры Сэмюэля Доу (1980–1990 гг.) и последующей гражданской войны (1989–2003 гг.) как скорее прогрессивную, противостоявшую насаждению авторитаризма, а затем способствующую

² Gifford P. Christianity and Politics in Doe's Liberia. 1993. P. 102.

³ Guiblehon B. Laurent Gbagbo and the evangelical church in Côte d'Ivoire: Ambiguous political affinities // International Journal for Religious Freedom. 2011. Volume 4. Issue 2. P. 41. Dodoo L. Weah, Boakai Seek Nigerian Prophet T.B. Joshua's Blessing For Liberian Presidency // Front Page Africa. 22.10.2017. URL: <https://frontpageafricaonline.com/politics/prince-johnson-george-weah-attend-same-service-in-nigeria/> (дата обращения: 01.09.2019).

примирению противоборствующих сторон⁴. С другой стороны, П. Гиффорд в своем фундаментальном труде 1993 г. «Христианство и политика в Либерии Доу» приходит к выводу о том, что либерийские церкви в годы диктатуры заняли позицию фактического сотрудничества с властью, исходя из соображений безопасности своих проповедников и прихожан, а также в интересах своих американских спонсоров, связанных с администрацией Р. Рейгана (с 1982 г. последовательно поддерживающей режим Доу)⁵. Наибольшее удивление у Гиффорда вызывает подобная стратегия выстраивания отношений с властью именно со стороны либерийских евангелистов, поскольку в аналогичный период (1980-е гг.) в других странах третьего мира, как в государствах Латинской Америки, так и в ЮАР, их единоверцы прочно стояли на позициях теологии освобождения и боролись с существовавшими там авторитарными режимами.

Тем не менее в последующий период либерийской истории местные евангелисты в значительной степени поддержали оппонентов Доу, что также было частично связано с их американскими единоверцами. Во время гражданской войны в этой стране Ч. Тейлор, избранный в 1997 г. президентом, позднее осужденный Специальным судом по Сьерра-Леоне, установил тесные связи с «телевангелистом», главой Христианской вещательной сетью (*Christian Broadcasting Network*) П. Робертсоном, а также евангелистским сенатором от штата Оклахома Дж. Инхофом⁶. Сам Тейлор, начавший в декабре 1989 г. мятеж против диктатуры Доу при поддержке властей Кот-д'Ивуара, Буркина-Фасо и Ливии, активно использовал религиозный символизм для обоснования собственной богоизбранности. Он происходил из семьи американо-либерийцев, прежней переселенческой элиты, отстраненной от власти в 1980 г., и формально принадлежал к характерной для этой группы баптистской деноминации. Однако для мобилизации широких слоев коренного либерийского населения Тейлор прибегал именно к евангелистским практикам⁷. Так, в 1995 г., во время вхождения своих вооруженных сторонников в Монровию, Чарльз Тейлор предпринял все усилия, чтобы воспроизвести символизм входа Господня в Иерусалим в Вербное воскресенье. Он въехал в город один на своем личном автомобиле, одетый в белые одежды, претендуя на мессианский образ в глазах населения страны⁸. Отвечая на обвинения в совершении массовых убийств в ходе гражданской войны, Тейлор заявлял журналистам, что «в свое время Иисуса тоже обвиняли в убийствах»⁹. В момент же завершения гражданской войны, будучи вынужденным под международным давлением и в условиях военных успехов своих противников уехать в изгнание в Нигерию, 11 августа 2003 г. либерийский президент выступил с прощальной речью, в которой заявил о своей готовности стать жертвенным агнцем ради избавления своего народа, однако выразил надежду, что с божьей помощью ему удастся вернуться¹⁰. Таким образом, Чарльз Тейлор демонстрировал

⁴ Zangai L. The Socio-Political Role of the Church in Post-Doe Liberia // *Liberian Studies Journal*, XIX, 1 (1994). P. 65-71.

⁵ Gifford P. Op. Cit.

⁶ King C. Pat Robertson: His Liberian Deal // *The Washington Post*. 20.10.2001. URL: https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2001/10/20/pat-robertson-his-liberia-deal/c7026eca-bb7c-4bf0-aafa-9c67e8efd493/?noredirect=on&utm_term=.d823d40fa63d (дата обращения: 01.09.2019).

⁷ Hoffman D. Despot Deposed: Charles Taylor and the challenge of state reconstruction in Liberia / *Legacies of Power: Leadership Change and Former Presidents in African Politics*, 2006. P. 314.

⁸ Ellis S. The mask of anarchy: The destruction of Liberia and the religious dimension of the African civil war, 1999. P. 105.

⁹ Doyle M. Charles Taylor – preacher, warlord and president // *BBC News*. 04.06.2003. URL: <http://www.news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/2/hi/africa/2963086.stm> (дата обращения: 01.09.2019).

¹⁰ Taylor farwell speech excerpts // *CNN*. 11.08.2003. URL: <http://www.cnn.com/2003/WORLD/africa/08/11/taylor.excerpts/> (дата обращения: 01.09.2019).

своим сторонникам и противникам силу, связанную с предполагаемой близостью к высшим силам, и в этом ему существенно помогли связи с американскими евангелистами, Инхофом и Робертсоном.

Деятельность Пэта Робертсона в Либерии

Американские евангелисты преследовали в Африке не только миссионерские, но и коммерческие цели. Лоббируя интересы собственной компании *Freedom Gold Ltd.*, Робертсон в 1999 г. договорился с Тейлором о получении концессии на золотодобычу на юго-востоке страны¹¹. Ранее, в 1996–1997 гг., его компания была замечена в несанкционированных действиях, связанных с добычей алмазов на территории Заира, нынешней Демократической Республики Конго, по договоренности с президентом Мобуту Сесе Секо. В частности, заявлялось о поставках в страну в обход таможенных пошлин алмазодобывающего оборудования наряду с гуманитарной помощью в рамках благотворительной миссии Робертсона *Operation Blessing International*¹². Либерийская концессия Робертсона также оказалась проблематичной с репутационной точки зрения. Он заключил с представителями либерийского руководства сделку о создании концессии для геологоразведки и добычи минералов (золота и алмазов) в апреле 1999 г. в обмен на трехпроцентную долю дохода концессии в пользу государства и, как выяснилось позднее, 10% дохода в пользу лично президента Тейлора¹³. Робертсон вложил в концессию 15 млн долл., и его компания обязалась ежегодно тратить в Либерии в качестве инвестиций и арендной платы не менее 500 тыс. долл. Подписав договор с Робертсоном, Тейлор де-факто лишил концессии на соответствующее месторождение предпринимателя Кена Росса второго, разрабатывавшего его со времен правления президента Толберта. Либерийские законодатели отказались ратифицировать данное соглашение, однако это не помешало его реализации к взаимной выгоде либерийского президента и американского проповедника¹⁴.

В свою очередь, данная договоренность обеспечила Тейлору лоббистскую поддержку евангелистского лобби в Вашингтоне. В ноябре 2003 г., когда Конгресс США издал постановление о награде в 2 млн долл. США за поимку Ч. Тейлора, Робертсон обвинил президента Дж. Буша в «подрыве позиций президента-христианина, баптиста, и приведении к власти в стране повстанцев-мусульман»¹⁵. Проповедник также заявил о недопустимости столь грубого вмешательства во внутренние дела суверенной страны и прямых требований к ее президенту уйти в отставку. Данная позиция была озвучена несмотря на тесную политическую аффилиацию проповедника с тогдашним американским президентом (и активным участием в избирательной кампании последнего в 2004 г. с целью мобилизации евангелистского электората). Подобные заявления Робертсона на фоне обвинений Тейлора в военных преступлениях на территории Либерии, Сьерра-Леоне и Гвинеи

¹¹ Gberie L. *Diamonds Without Maps: Liberia, The UN, Sanctions and the Kimberley Process*, Occasional Paper #11, Partnership Africa Canada. 2004. P. 7.

¹² Blumenthal M. Pat Robertson's Katrina Cash // *The Nation*. 07.09.2005. URL: <https://www.thenation.com/article/pat-robertsons-katrina-cash/> (дата обращения: 01.09.2019); Stern M. 'Mission Congo' Alleges Pat Robertson Exploited Post-Genocide Rwandans For Diamonds // *The Daily Beast*. 09.07.2013. URL: <https://www.thedailybeast.com/mission-congo-alleges-pat-robertson-exploited-post-genocide-rwandans-for-diamonds> (дата обращения: 01.09.2019).

¹³ Gberie L. *Op. Cit.*

¹⁴ Williams A.M. Pat Robertson Engages in Illegal Mining Operation in Liberia // *The Perspective*. 04.12.2001. URL: http://www.theperspective.org/patrobertson_taylor.html (дата обращения: 01.09.2019).

¹⁵ Robers J. Pat Robertson Slams Bush On Liberia // *CBS News*. 11.07.2003. URL: <https://www.cbsnews.com/news/pat-robertson-slams-bush-on-liberia/> (дата обращения: 01.09.2019).

сделали его объектом критики американской прессы¹⁶. В 2010 г., во время сессии Специального суда по Сьерра-Леоне Ч. Тейлор признал факт того, что П. Робертсон являлся ключевым его союзником в США и в обмен на предоставление концессии занимался лоббированием интересов либерийского руководства внутри администрации Джорджа Буша¹⁷.

Сотрудничество с Ч. Тейлором оказалось не слишком надежной политической платформой для реализации целей американских евангелистов в Либерии. К лету 2003 г. силы президента контролировали лишь Монровию, а повстанческие движения, поддерживаемые соседними государствами, вели обстрел столицы и готовились к ее штурму. Кроме того, Тейлор практически полностью утратил международную легитимность: соседи Либерии по региону, а также посредники ООН и США начали оказывать на него давление с целью принудить его к отставке. На момент изгнания Тейлора в августе 2003 г. его защиту в западном информационном пространстве продолжал лишь Пэт Робертсон. В то же время у американских евангелистов появился новый партнер в Западной Африке, также нуждавшийся в их лоббистских возможностях в Вашингтоне. Им стал президент соседнего Кот-д'Ивуара Лоран Гбагбо, изначально католик, переживший в 1998 г. «второе рождение» и ставший евангелистом¹⁸. В сентябре 2002 г. в Кот-д'Ивуаре началась собственная гражданская война и северная часть страны, заселенная преимущественно мусульманами, оказалась под контролем повстанцев, связанных с Буркина-Фасо¹⁹. Не найдя возможностей самостоятельно решить конфликт силовым способом либо получить серьезную поддержку от Франции, традиционного союзника Кот-д'Ивуара, летом 2003 г. Гбагбо направился в Вашингтон²⁰. Ивуарийский президент заявил о наличии на территории, подконтрольной повстанцам-мусульманам, лагерей Аль-Каиды. Данной риторикой оказалось недостаточно для того, чтобы заинтересовать администрацию Дж. Буша, однако в ходе своего визита Гбагбо смог сблизиться с политиками-евангелистами, ранее поддерживавшими Тейлора. Наиболее тесные отношения с ним сложились у Джима Инхофа, республиканского сенатора-евангелиста от Оклахомы, выступавшего в защиту режима Гбагбо вплоть до его свержения в 2011 г.²¹

При этом Тейлор изначально также был близок с режимом Гбагбо. В 2001 г. по настоянию США против либерийского президента были введены санкции ООН, и лишь заступничество Франции избавило от той же участи его многолетнего спонсора, буркинийского президента Блэза Кампаоре, обеспечивавшего Тейлору поставки оружия²². Последний под международным давлением был вынужден дистанцироваться от своего протеже, что вызвало взаимное охлаждение отношений. Поэтому, когда в сентябре 2002 г. Кампаоре де-факто оказал поддержку ивуарийским повстанцам, ожидалось, что Тейлор сохранит нейтралитет либо выступит в поддержку Гбагбо²³. Однако в условиях ужесточающейся

¹⁶ King C. Op. Cit.

¹⁷ The Prosecutor of Special Court v. Charles Ghankay Taylor: Case No. SCSL-2003-01-T // Residual Special Court for Sierra Leone (official website). 26.09.2013. URL: <http://www.rscsl.org/Documents/Transcripts/Taylor/26September2013.pdf> (дата обращения: 01.09.2019).

¹⁸ Guiblehon B. Laurent Gbagbo and the evangelical church in Côte d'Ivoire: Ambiguous political affinities // International Journal for Religious Freedom. 2011. Volume 4. Issue 2. P. 41.

¹⁹ Bamba K, Adou K. Côte d'Ivoire: chronique d'une crise (2002-2008). 2009. P. 18

²⁰ Arnaut K. Autochthony and the postnational imagination in Côte d'Ivoire (1901-2003) / Performing displacements and rephrasing attachments. Ethnographic explorations of mobility in art, ritual, media, and politics. 2004. P. 242.

²¹ McGovern M. Turning the Clock Back or Breaking with the Past?: Charismatic Temporality and Elite Politics in Côte d'Ivoire and the United States // Cultural Anthropology. 2012. Vol. 27. Issue 2. P. 243.

²² Johnson-Sirleaf E. This Child Will Be Great. 2009. P. 174

²³ Bamba K, Adou K. Op. Cit. P. 94-95.

международной изоляции либерийский президент предпочел сохранить отношения с Уагадугу и в ноябре 2002 г. способствовал появлению на западе Кот-д'Ивуара двух новых повстанческих группировок, борющихся против режима Гбагбо: «Движение за справедливость и мир» и «Движение за полную независимость большого запада». Фактическое руководство этими повстанческими группировками осуществлял Феликс До, дезертир из ивуарийской армии, перешедший на службу в либерийские вооруженные формирования, лояльные Тейлору²⁴. В ответ Гбагбо с 2003 г. начал косвенную вооруженную борьбу против Чарльза Тейлора, поддерживав оппозиционное по отношению к Тейлору «Движение за демократию в Либерии», участвовавшее в осаде Монровии²⁵. Таким образом, к лету 2003 г. два близких политических партнера американских евангелистов в Западной Африке оказались в состоянии крайне острого конфликта между собой. Тем не менее, данная ситуация не помешала тому же П. Робертсону сотрудничать с обоими президентами одновременно.

Евангелизм и политическое руководство после гражданской войны

Поражение Тейлора в гражданской войне снизило интерес американских евангелистов к политическому руководству Либерии. Вплоть до 2011 г. они продолжали лоббировать интересы Л. Гбагбо, параллельно развивая присутствие в Гане и Нигерии, стране с крупнейшим в Западной Африке и быстро растущим населением. В Либерии же по итогам Аккрских мирных соглашений и президентских выборов в январе 2006 г. к власти пришла Э. Джонсон-Сирлиф, относящаяся к Объединенной методистской церкви (одной из традиционных протестантских деноминаций) и скорее связанная с демократической частью политической элиты США (в особенности с семьей Клинтонов), далекой от интересов евангелистов²⁶. В 2015 г. она не одобрила законопроект о внесении в конституцию Либерии положения о том, что страна является христианской (сославшись на наличие значительного мусульманского меньшинства). Это противоречит целям евангелистских проповедников, которым гораздо удобнее работать в условиях стертых границ между церковью и государством и тесных контактов с политическим руководством соответствующих стран. Таким образом, произошедшие в стране политические перемены не способствовали укреплению в Либерии позиций евангелистских церквей на фоне гораздо больших возможностей для прозелитизма в соседних странах.

В результате президентских выборов, состоявшихся в декабре 2017 г., ситуация снова изменилась. Э. Джонсон-Сирлиф, проведшая в президентском кресле два срока, ушла в отставку, и вместо нее был избран Дж. Веа, бывший футболист, гораздо менее тесно связанный с традиционной политической элитой и пользующийся большой поддержкой преимущественно бедной городской либерийской молодежи²⁷. Новый президент, как и его предшественница, на момент вступления в должность формально относил себя к прихожанам Объединенной методистской церкви. Однако, учитывая политические связи с бывшими соратниками

²⁴ Bamba K, Adou K. Op. Cit. P. 15

²⁵ Obi C. Economic Community of West African States on the Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea Bissau, and Côte d'Ivoire. 2009. P. 129.

²⁶ Julu Swen E. United Methodist sworn in as new president of Liberia //UM News. 22.01.2018. URL: <https://www.umnews.org/en/news/united-methodist-sworn-in-as-new-president-of-liberia> (дата обращения: 01.09.2019).

²⁷ Ellis S. Liberia 1989-1994: A Study of Ethnic and Spiritual Violence // African Affairs. Vol. 94, № 375, 1995. P. 354.

Тейлора (в частности с его бывшей супругой, Дж. Тейлор, занявшей в кабинете Веа пост вице-президента²⁸), появились предпосылки сближения нового лидера с евангелистской общиной внутри страны и ее внешними покровителями²⁹.

Тем не менее, основным партнером Дж. Веа среди зарубежных евангелистских пасторов стали отнюдь не американцы, а нигерийский проповедник Т.Б. Джошуа, глава Синагоги – Церкви всех наций, пользующийся политическим влиянием в нескольких других африканских странах (в частности, в Гане и Малави)³⁰. Это сотрудничество поспособствовало победе Веа во втором туре президентских выборов после того, как его поддержал Й. Принс Джонсон – один из проигравших кандидатов, получивший тем не менее, голоса большинства в густонаселенном графстве Нимба. Джонсон ранее был лидером одной из ключевых группировок в годы гражданской войны, отколовшихся от сил Тейлора, и был причастен к физической расправе над бывшим президентом Доу³¹. Теперь же он стал сенатором от графства Нимба и до сих пор является одним из наиболее влиятельных либерийских политиков. Й. Принс Джонсон имеет давние связи с Т.Б. Джошуа, который поспособствовал его примирению с семейством убитого им Доу. Поэтому для заключения с Джонсоном политического союза перед вторым туром и получения большинства голосов избирателей из графства Нимба Веа отправился в Нигерию на службу, проводимую пастором Джошуа. В ходе этой службы проповедник несколько раз обращался к либерийскому гостю с комплиментами, заявляя, что тот пришел «искать не личной выгоды для себя, а божьей правды для своей страны»³². Й. Принс Джонсон также присутствовал на этой службе, а позже публично заявил о своей поддержке Веа во втором туре, несмотря на более раннюю критику в адрес фаворита избирательной гонки. По словам самого Т.Б. Джошуа, за поддержкой к нему обращался и Джозеф Боакаи, соперник Веа во втором туре, также стремившийся заключить сделку с Джонсоном³³. В значительной степени исход выборов оказался преопределенным именно благодаря вмешательству нигерийского евангелиста.

Вступивший в президентскую должность в январе 2018 г. Дж. Веа продолжил и далее дистанцироваться от Объединенной методистской церкви и прочих традиционных протестантских деноминаций. В декабре 2018 г. он открыл собственную церковь, названную *Forky Klon Jlahleh Family Fellowship Church*, и стал самостоятельно проводить в ней службы³⁴. Сохранились и его связи с Т.Б. Джошуа и Й. Принсом Джошуа. При этом, в отличие от связанной с американскими демократами Э. Джонсон-Сирлиф, Веа в своем внешнеполитическом курсе поддерживает республиканскую администрацию Дональда Трампа, также связанную с евангелистами через вице-президента Майка Пенса. Однако заметного влияния

²⁸ Джувел Тейлор формально получила развод в 2006 г. на основании того, что в своем изгнании в Нигерии Чарльз Тейлор сожительствовал с другой женщиной, однако де-факто сохранила политическую лояльность своему мужу, что проявилось в ее отказе поддерживать вновь избранную Элен Джонсон-Сирлиф после того, как та способствовала экстрадиции Тейлора из Нигерии и его передаче Специальному суду по Сьерра-Леоне.

²⁹ Karmo H. Weah Confirms Conversation With Jailed Ex-Liberian President Taylor - Defends VP Choice Jewel – Presidency // Front Page Africa. 15.03.2017. URL: <https://www.frontpageafricaonline.com/index.php/politics/3630-weah-confirms-conversation-with-jailed-ex-liberian-president-taylor-defends-vp-choice-jewel> (дата обращения: 01.09.2019).

³⁰ Dodoo L. Op. Cit.

³¹ Adeleke A. The Politics and Diplomacy of Peacekeeping in West Africa: The ECOWAS Operation in Liberia // The Journal of Modern African Studies. 1995. Vol. 33.No. 4 (Dec.). P. 580.

³² Dodoo L. Op. Cit.

³³ Ibid.

³⁴ Sungbeh T.-W. President Weah? Or Pastor Weah? // The Liberian Dialogue. 14.01.2019. URL: <http://theliberiandialogue.org/2019/01/14/president-weah-or-pastor-weah/> (дата обращения: 01.09.2019).

именно американских евангелистов на нынешнее либерийское руководство пока не наблюдается, что может быть вызвано конкуренцией за либерийскую паству с африканскими проповедниками (тем же Т.Б. Джошуа). Тем не менее, условия для миссионерской, экономической и политической деятельности американских евангелистов в Либерии остаются весьма благоприятными.

В целом, либерийская внешняя политика в настоящее время в большей мере ориентирована на сотрудничество с республиканской администрацией США, чем в течение всего предыдущего десятилетия. Однако, несмотря на это, представляется, что роль американских евангелистов в либерийской политике после окончания гражданской войны значительно снизилась. Тем не менее, учитывая присутствие в окружении президента Веа значимых фигур из числа соратников Тейлора, тесные связи между либерийским руководством и американскими евангелистами, а через них и с наиболее консервативной частью Республиканской партии США, могут быть возобновлены. Это могло бы способствовать укреплению американских интересов в Западной Африке на фоне усилившейся конкуренции со стороны европейских государств и Китая.

Русская православная церковь как фактор общественной дипломатии России в Армении

В статье рассмотрена краткая история общественной дипломатии, общественная дипломатии России в Армении в целом и роль РПЦ в этой стране, в частности. Показано, что РПЦ в Армении не всегда может реализовать свой потенциал влияния как центра притяжения и объединения на основе универсальных христианских ценностей, но способна играть роль дополнительного канала коммуникации, быть площадкой для ведения переговоров по Карабахскому кризису и выполнять функцию культурного и социального притяжения, объединяя соотечественников и представителей «русского мира».

Ключевые слова: новая публичная дипломатия, мягкая сила, общественная дипломатия России, Армения, Русская Православная Церковь

Актуальность темы исследования определяется стратегической важностью проблемы «жесткой» и «мягкой» безопасности Южного Кавказа для России: обеспечение безопасности Северного Кавказа прямо зависит от стабильности Южного. Обе части Кавказа составляют единое геостратегическое пространство, при этом автохтонная конфликтогенность региона усугубляется присутствием внешних игроков. Армения, являясь традиционным союзником России в регионе, после обретения независимости стала объектом воздействия публичной дипломатии США и ЕС, чьи интересы и риторика часто идут вразрез с внешнеполитическими интересами России. Армянское общество стало объектом публичной дипломатии этих стран, что не могло не отразиться на стабильности внутривнутриполитической обстановки. Представляется, что использование инструментов публичной дипломатии России в стране позволило бы нивелировать угрожающие стабильности и безопасности последствия деятельности других акторов.

Адекватным ответом на активное распространение в публичной сфере Армении нетрадиционных ценностей стало усиление роли традиционных религиозных институтов. В рамках общественной дипломатии России таким институтом является Русская Православная Церковь, которая активно сотрудничает с Армянской Апостольской церковью по социальным вопросам. Общие интересы двух исторически близких Церквей сходятся в вопросах противодействия прозелитизму новых религиозных движений (НРД) и аффилированным с ними НКО, пропагандирующим однополые отношения, религиозную терпимость по отношению к НРД, среди которых есть секта «Свидетели Иеговы», признанная в России экстремистской организацией¹.

Литературу по данной теме можно разделить на несколько групп: во-первых, это исследования, посвященные теории публичной дипломатии и связанных концепций (Ю. Хабермас, У. Бек, М. Кастельс, Дж. Най, Н. Кулл, Й. Миллисен, Г. Мелоун, Р. Захарна). Во-вторых, исследования Южного Кавказа (С. Маркедонов),

* Макарова Ксения Евгеньевна – аспирант Института международных отношений и мировой истории Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского (nilsy@mail.ru). Статья поступила в редакцию 17.06.2019.

¹ Перечень НКО, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности по основаниям, предусмотренным ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Министерство юстиций РФ. URL: https://minjust.ru/ru/nko/perechen_zapret (дата обращения: 13.01.2019).

и в-третьих, исследования, посвященные внешним связям РПЦ (Р. Лункин, Д. Сафонов). Основными источниками исследования стали нормативно-правовые акты России и Армении и заявления религиозных лидеров.

Публичная дипломатия: теоретико-методологические аспекты анализа

Глобализация, трактуемая как неконгруэнтность, несовпадение, юридических (*lex mercatoria* – международное коммерческое право), экономических (асимметрия между движением капитала и трудовой миграцией) и культурных границ (транснациональные коммуникационные потоки и стиль жизни, транснациональные браки)², возрастающие коммуникационные возможности граждан в результате развития информационно-коммуникационных технологий (Интернета), появление новых глобальных проблем в дополнение к старым конфликтам – все это в совокупности привело к возрастанию роли глобального гражданского общества, увеличив также многообразие его акторов. Публичная сфера, основу коммуникационной структуры которой составляют организации гражданского общества, превратилась сегодня в арену противостояния субъектов публичной дипломатии (как государств, так и транснациональных акторов, таких как НПО, ТНК, религиозные организации, террористические организации)³: источником легитимного политического влияния в процессе публичной коммуникации становится убеждение⁴. В этой борьбе идей и мнений участвуют организации гражданского общества, защищающие местные или отраслевые интересы, находящиеся вне формального политического процесса (гражданские ассоциации, профсоюзы, группы интересов, например, Международная федерация транспортных рабочих); НПО, действующие на глобальном или международном уровне (например, *Amnesty International*); глобальные социальные движения (например, антиглобалисты: «Глобальное действие», *Black Block*); прочие общественные группы, для которых характерна спонтанная мобилизация (например, «Желтые жилеты»)⁵.

Инструменты воздействия на общественное мнение позволили акторам глобального гражданского общества влиять на процессы, происходящие в мировой политике. «Легитимная власть» этих акторов основывается на том факте, что они действуют вне государственных каналов, и, следовательно, вызывают меньший скепсис и больше доверия у публики, отвергающей традиционную государственную пропаганду. Следовательно, эти каналы коммуникации становятся эффективными для построения отношений гражданских обществ разных стран, что немаловажно и в условиях переизбытка информации, так называемого парадокса изобилия (ситуация, когда в дефиците – не информация, а внимание аудитории)⁶. Формирование глобальной публичной сферы позволяет государствам и транснациональным акторам (НПО, ТНК, религиозные организации, террористические структуры) использовать это социальное пространство для

² Beck U. The cosmopolitan state: redefining power in the global age // International Journal of Politics, Culture, and Society. 2005. No. 3/4. P. 143-159.

³ Лебедева М.М. «Мягкая сила»: понятие и походы // Вестник МГИМО-Университета. 2017. № 3. С. 212-223.

⁴ Habermas J. Between facts and norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge: MIT Press. 1996. 674 p.

⁵ Castells M. The new public sphere: global civil society, communication networks, and global governance // The Annals of American political science. 2008. No. 1. P. 78-93.

⁶ Rotter U., Voss A. Internal communication and trust relations // Zerfaß A., van Ruler A.A., Sriramesh K. Public Relations Research: European and International Perspectives and Innovations. Springer. 2008. P. 147-163.

достижения собственных целей. Это создает для них дополнительный ресурс «мягкой силы» – публичную дипломатию⁷.

Феномен публичной дипломатии возник сравнительно недавно, но уже сегодня он является неотъемлемой частью внешнеполитической активности многих стран. Зародившаяся в США, где этот термин был введен в 1965 г., публичная дипломатия первоначально представляла собой «средства, при помощи которых правительства, частные группы и отдельные лица меняют установки и мнения других народов и правительств таким образом, чтобы оказать влияние на их внешнеполитические решения»⁸. На практике это означало, помимо проведения культурных мероприятий (фестивали, семинары, мероприятия в посольствах), усилия различных НПО какого-либо государства по информированию населения других стран о его внешнеполитической деятельности, экономическое содействие развитию других стран при широком вовлечении самого этого государства с целью создания своего положительного образа. Развитие коммуникационных возможностей позволило определять в 1985 г. публичную дипломатию как «прямую коммуникацию с иностранной общественностью с целью воздействия на их восприятие и, в конце концов, на их правительство»⁹. Столь широкое определение феномена публичной дипломатии объясняется богатейшим набором инструментов, используемых в этой деятельности. Со временем эта тенденция только усиливалась. Сегодня основанием для разделения инструментария в публичной дипломатии служит характер коммуникации: односторонняя – *информационная* публичная дипломатия, направленная на распространение сообщения с помощью как традиционных, так и новых медиа, и двусторонняя – *кооперационная* публичная дипломатия, направленная на установление долгосрочных связей между обществами двух стран и стремящаяся использовать сетевые социальные структуры для достижения целей субъекта действия¹⁰.

Развитие систем внешней коммуникации со времен холодной войны до третьего тысячелетия привело к появлению термина «новая публичная дипломатия». Последняя представляет собой намного более широкую по сравнению с классической публичной дипломатией деятельность, включающую формальные и неформальные каналы коммуникации (формальный канал – это, например, информационное сопровождение внешнеполитической деятельности, неформальный канал – неформальные контакты граждан двух стран, происходящие через социальные сети, организации гражданского общества, ведущие трансграничную деятельность, такие как НПО и др.) с зарубежным обществом путем вовлечения новых участников, организаций, не существовавших раньше в таких количествах (НПО) или не вовлекающихся в эту деятельность по ведению публичной дипломатии (религиозные организации)¹¹. «Новая публичная дипломатия» – это реакция формирующегося глобального гражданского общества на изменившийся глобальный контекст. Основными принципами «новой публичной дипломатии» становятся вовлечение, взаимность и использование современных технологий для обеспечения диалога между обществами двух стран таким образом,

⁷ Най Дж. С. Будущее власти. М.: АСТ, 2014. 444 с.

⁸ Cull N.J. "Public Diplomacy" before Gullion: The Evolution of a Phrase // Routledge Handbook of public diplomacy. Ed. by N. Snow, Ph.M. Taylor. N.Y.: Routledge. 2009. P. 19-23.

⁹ Malone G.D. Managing public diplomacy // The Washington Quarterly. 1985. No. 3. P. 199-213.

¹⁰ Zaharna R.S. Mapping out a spectrum of public diplomacy initiatives: information and relational communication frameworks // Routledge Handbook of public diplomacy. Ed. by N. Snow, Ph. M. Taylor. N.Y.: Routledge, 2009. P. 86-100.

¹¹ Melissen J. The New Public Diplomacy: Between Theory and Practice // The New Public Diplomacy Soft Power in International Relations. Ed. by J. Melissen. N.Y.: Palgrave Macmillan. 2005. P. 3-27.

чтобы создать благоприятные условия для реализации целей в стране-объекте воздействия.

Авторитет и ресурсы организаций пяти мировых религий (христианство, ислам, буддизм, иудаизм, индуизм) и до появления публичной дипломатии позволяли государству время от времени вовлекать их в достижение своих целей за рубежом, как это было при колонизации европейскими странами Северной и Южной Америки, куда отправлялись представители католических орденов. В то же самое время РПЦ естественно двигалась вместе с русскими землепроходцами на Восток¹². Как следствие, Китай, Япония, Аляска, Южная Корея стали теми странами, на которые Русская Православная Церковь направляла свои основные миссионерские усилия, естественным образом взаимодействуя в этой деятельности с российским внешнеполитическим ведомством.

Существование сегодня Отдела внешних церковных связей в структуре РПЦ, призванного представлять и защищать интересы РПЦ в межрелигиозном диалоге, говорит само за себя: во взаимозависимом мире РПЦ необходимы собственные инструменты взаимодействия с другими религиозными организациями, ведения церковной дипломатии для разрешения общих проблемных вопросов¹³. Межцерковный диалог позволяет взаимодействовать обществам, чьи государства находятся в напряженных отношениях. Так, встреча Патриарха Московского и всея Руси Кирилла и Католикоса-Патриарха всея Грузии Илии II 26 июля 2011 г. состоялась в отсутствие дипломатических отношений между Грузией и Россией. Более того, в последнее время контакты участились дабы восполнить урон, нанесенный отсутствием взаимодействия на политической уровне.

Общественная дипломатия России

Россия так же, как и другие страны, развивает дополняющие классическую дипломатию инструменты, которые позволяют ей действовать адекватно современным условиям. Концепция внешней политики России 2016 г. определяет применение инструментов «мягкой силы» для решения внешнеполитических задач в дополнение к традиционной дипломатии как неотъемлемую часть современной международной политики. «Общественная дипломатия» описывается как феномен привлечения и использования институтов гражданского общества во внешнеполитической деятельности, в частности, для борьбы с глобальными проблемами, как совокупность инструментов и практик по установлению и поддержанию отношений в рамках взаимодействия организаций гражданского общества разных стран. Для этого были созданы различные организации, такие как Россотрудничество, Фонд «Русский мир», Фонд поддержки публичной дипломатии им. А.М. Горчакова, Фонд защиты прав соотечественников и др. Религиозные организации как институты гражданского общества также вовлекаются в деятельность по установлению отношений с зарубежным обществом как участники межкультурного и межрелигиозного диалога.

Основными направлениями общественной дипломатии России стали распространение идей «русского мира», поддержка соотечественников, укрепление

¹² «Религия и дипломатия. Взаимодействие Отдела внешних церковных связей Московского Патриархата с Министерством иностранных дел России». Доклад митрополита Смоленского и Калининградского Кирилла на конференции «Религия и дипломатия» (Москва, 27-28 апреля 2001 года) // Русская православная церковь. Архив официального сайта Московского патриархата 1997-2009. 17.06.2001. URL: <https://mospat.ru/archive/2001/06/nr106173/> (дата обращения: 02.01.2019).

¹³ Миссия движет дипломатией // Русская православная церковь. Официальный сайт Московского патриархата. 03.08.2011. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1592039.html> (дата обращения: 02.01.2019).

связей в сфере науки и образования, взаимодействие с международными и неправительственными организациями в области защиты прав человека. Концепция «русского мира» появилась после распада Советского Союза и имеет целью поддержку множества русских людей, живущих в новых независимых государствах, духовно окормляемых Русской Православной Церковью¹⁴. Концепция «русского мира» подразумевала единство православного братства на постсоветском пространстве. На практике это означало сотрудничество церквей, подчиненных РПЦ в странах СНГ, в целях защиты российских граждан и соотечественников. Последнее обусловило расширение понятия «русского мира», которое стало включать, кроме славянских православных народов, народы бывшего Союза и других, находящихся в орбите русской культуры. Консолидация «русского мира» была невозможно без участия государства: в 2007 г. при содействии президента РФ В.В. Путина был подписан Акт о каноническом общении Русской Православной Церкви и Русской Православной Церкви Заграницей, восстанавливающий единство внутри Поместной Русской Православной Церкви¹⁵.

В 2014 г. с началом украинского кризиса РПЦ, пытаясь сохранить единство с Украинской Православной Церковью, пересмотрела понятие «русский мир», сместив акцент с политического на культурное, цивилизационное единство. Но попытки расширить понятие «русский мир» до границ СНГ не увенчались успехом, «русский мир» продолжал ассоциироваться с внешнеполитическими интересами России. Как следствие, РПЦ начала отходить от этой концепции в пользу концепции глобальной миссии православия, символом чего стала встреча в 2016 г. Папы Римского Франциска и Патриарха Кирилла на Кубе¹⁶. Одновременно с этим концепция «русского мира», претерпев изменения, стала подразумевать транснациональную общность, основанную на русском языке и культуре, выходящей далеко за пределы территории РФ.

Тем не менее, наибольшее распространение русский язык и русская культура по-прежнему имеют на территории стран СНГ. Основные усилия общественной дипломатии России сегодня сконцентрированы на территории стран ЕАЭС. Среди них находится Армения, где спустя 28 лет независимости наблюдается процесс вымывания русской диаспоры (если в 1970 г. русских в этой стране насчитывалось 66 108 чел., а в 1989 г. – 51 555 чел., то в 2011 г. – лишь 11 911 чел.)¹⁷. Попробуем на примере Армении рассмотреть, какие усилия Россия в целом, и РПЦ, в частности, прилагают для сохранения своих позиций в своем ближайшем окружении.

Роль РПЦ как фактора общественной дипломатии в Армении

Армения, являясь частью Южного Кавказа, сталкивается с теми же социально-экономическими и политическими проблемами и трудностями, что и другие страны

¹⁴ Лункин Р.Н. Церковь и внешняя политика: от «Русского мира» к глобализации // Научные ведомости. Серия: История. Политология. 2018. № 1.С. 165-175.

¹⁵ Путин: объединение РПЦ и РПЦЗ было непростым, но этот путь пройден достойно // РИА Новости. 25.05.2017. URL: <https://ria.ru/20170525/1495068503.html> (дата обращения: 17.01.2019).

¹⁶ Совместное заявление Папы Римского Франциска и Святейшего Патриарха Кирилла // Официальный сайт Московского патриархата. 13.02.2016. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/4372074.html> (дата обращения: 17.01.2019).

¹⁷ Всесоюзная перепись населения 1970 года // Демоскоп Weekly. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_70.php?reg=13 (дата обращения: 20.12.2019); Всесоюзная перепись населения 1989 года // Демоскоп Weekly. URL: http://www.demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_89.php?reg=13 (дата обращения: 20.12.2019); Результаты переписи населения 2011 года Республики Армения. Таблица 5.1. Население (городское, сельское) по национальности, полу, возрасту // Статистический комитет Республики Армения. URL: <https://www.armstat.am/file/doc/99484883.pdf> (дата обращения: 2.01.2019).

региона. Но у нее есть и своя специфика: транспортная изоляция вследствие Карабахского конфликта, отрезавшего Армению от Азербайджана, и отсутствие дипломатических отношений с Турцией сделала ее во многом зависимой от помощи России в экономической сфере и особенно в энергетике. В то же время многочисленная армянская диаспора в западных странах позволяет лоббировать интересы Армении и получать инвестиции из США и ЕС. Как следствие, эти страны, используя ресурс публичной дипломатии, продвигают свои интересы в Армении. Либеральное для фондов, общественных и религиозных организаций законодательство Армении создает благоприятные условия для деятельности международных НПО, международных новых религиозных организаций, финансируемых иностранными фондами и корпорациями. Число последних в стране резко возросло после Спитакского землетрясения 1988 г. Сегодня в Армении насчитывают до 70 сект, до 350 тыс. от 3 млн населения страны – сектанты. Среди этих организаций есть «Свидетели Иеговы», «Слово жизни», «Койнония», «Церковь Иисуса Христа Святых последних дней», «Церковь адвентистов седьмого дня» и др. Членство в этих организациях признается высокопоставленными чиновниками: бывший управляющий делами аппарата премьер-министра Армении Г. Ачмян открыто заявил о своей принадлежности к религиозной организации «Слово жизни». Они ведут активную прозелитическую деятельность, основывают новые общины, в том числе, и в приграничных областях (Лори, Сюник), конкурируя с традиционными христианскими церквями.

Внешняя политика России в Армении является продолжением внутренней политики, особенно с точки зрения обеспечения безопасности Северного Кавказа. Для этого Россия вынуждена искать средства и формы преодоления существующих конфликтов, так как большая часть оных на территории российского Кавказа отчасти связана с конфликтами на территории Закавказья и наоборот (так называемый феномен связанных конфликтов, эффективное разрешение которых возможно только в комплексе). Так, армяно-азербайджанское противостояние, начавшееся еще в 1988 г., привело к перемещению значительного числа армян на территорию Краснодарского и Ставропольского краев России: с 1989 г. по 2001 г. количество армян Кубани увеличилось на 42,5 % (на 244 783 чел.), что вывело «армянский вопрос» в общественно-политическую плоскость: как отмечают специалисты, антиармянская риторика стала способом политической легитимации элиты Краснодарского края, списывающей свои неудачи на мигрантов¹⁸.

Влияние РПЦ как инструмента публичной дипломатии на ситуацию в Армении выражается в двух основных формах.

Во-первых, РПЦ физически присутствует в Армении, хотя эта страна и не является частью канонической территории РПЦ. Такие приходы создаются для заботы о соотечественниках, находящихся вдали от родины. В Армении располагается единственная оставшаяся в регионе российская военная база, здесь также находятся около 12 тыс. российских соотечественников¹⁹. В местах их компактного проживания действуют храмы и подворья, в частности, в крупнейших городах – в Ереване и Гюмри. РПЦ непосредственно взаимодействует с верующими в рамках общины (община Храма Покрова Пресвятой Богородицы), а также опосредованно – в виртуальном пространстве, обратная связь с прихожанами осуществляется через канал православной сети «Елицы», действующей также

¹⁸ Маркедонов С.М. Кавказский регион: от периферии к эпицентру мировой политики // Актуальные проблемы Европы. 2010. № 3. С. 100-122.

¹⁹ Результаты переписи населения 2011 года Республики Армении. Таблица 5.1. Население (городское, сельское) по национальности, полу, возрасту // Статистический комитет Республики Армения. URL: <https://www.armstat.am/file/doc/99484883.pdf> (дата обращения: 02.01.2019).

и в Армении, которая выполняет функции виртуальной церковной общины, дает возможность напрямую общаться с настоятелем, организовывать приходские мероприятия, что способствует консолидации общины и позволяет общаться верующим, находящимся вдали от нее²⁰. Все это позволяет РПЦ поддерживать прямой контакт с общиной соотечественников в Армении, укреплять ее духовную и культурную связь с Россией и, наоборот, получать от нее обратную связь о процессах, происходящих в регионе.

В сфере поддержки соотечественников в Армении РПЦ взаимодействует с российскими общественными организациями. В частности, речь идет об общественной организации «Русский Народный Собор» в Армении (РНСА), который является региональным представителем международной общественной организации «Всемирный Русский Народный Собор», созданный под эгидой РПЦ в 1993 г. для объединения русских людей, независимо от страны проживания и политических взглядов. Сегодня РНСА существует, чтобы объединить проживающих в Армении людей, которые относят себя к представителям русской православной общины или имеют интерес и уважение к ее плодам, культурному и духовному наследию. С помощью РНСА РПЦ активно взаимодействует с некоммерческими организациями российских соотечественников в Армении, такими как общественная организация «Россия», располагающая 12 общинными отделениями по всей Армении, международный центр русской культуры «Гармония», «Ода-Луч», Фонд помощи и содействия российским соотечественникам, «Славянский дом» и др. Эти организации призваны сохранить и укрепить русскую идентичность в среде русской диаспоры в Армении. РПЦ как оплот русской культуры является центром общинной жизни русской диаспоры²¹.

Показательно, что после вступления Армении в ЕАЭС присутствие РПЦ в стране усилилось: увеличилось количество храмов, в частности, в Ереване был построен храм Воздвижения Честного и Животворящего Креста Господня, который стал выражением дружбы сестринских Армянской Апостольской и Русской Православной церквей²². Была проведена реформа управления приходами в стране, в частности, решением Священного Синода было образовано Патриаршее благочиние приходов РПЦ в Армении, объединившее управление приходами, главой которого стал архиепископ Владикавказский и Аланский Леонид (Л.Д. Горбачев). Необходимо отметить, что РПЦ в Армении не дискриминируется и пользуется уважением среди армян²³. Сложности в работе РПЦ вызывает отсутствие государственного статуса у русского языка после 1991 г., которое привело к массовому исходу русских из Армении, ведь многие специалисты после введения делопроизводства только на армянском языке оказались безработными, а русскоговорящая молодежь осталась без образования²⁴. Последняя проблема сейчас отчасти решается с помощью открытия здесь местных филиалов российских

²⁰ Иеромонах Макарий (Маркиш): «Соцсеть "Елицы" делает церковь открытой для всех» // Православие.Ru. 24.03.2015. URL: <http://www.pravoslavie.ru/78120.html> (дата обращения: 23.01.2019).

²¹ О современной внешней миссии Русской Православной Церкви // Русская православная церковь. Официальный сайт Московского патриархата. 16.07.2013. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/3102956.html> (дата обращения: 23.01.2019).

²² Новый храм Русской Православной Церкви освящен в Ереване // Русская православная церковь. Официальный сайт Московского Патриархата. 8.10.2017. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/5029087.html> (дата обращения: 20.12.2019).

²³ Состоялась встреча Предстоятеля Русской Православной Церкви с Верховным Патриархом и Католикосом всех армян // Русская православная церковь. Официальный сайт Московского Патриархата. 02.04.2019. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/5403854.html> (дата обращения: 20.12.2019).

²⁴ Русских в Армении осталось мало. Но на армян они не в обиде // Росбалт. 15.11.2002. URL: <https://www.rosbalt.ru/main/2002/11/15/73855.html> (дата обращения: 20.12.2019).

вузов (РЭУ имени Г.В. Плеханова, Российского государственного университета туризма и сервиса и др.). Часть русской диаспоры в Армении создала общественные организации в сотрудничестве с РПЦ, ставящие цель предотвратить миграцию русских из Армении, сохранить и развить родной язык и культурные традиции.

Во-вторых, РПЦ играет определенную роль в качестве посредника в миротворческой сфере. Будучи одним из трех членов Минской группы ОБСЕ по урегулированию Карабахского конфликта (наряду с США и Францией), Россия стремится участвовать в его разрешении. Как известно, Карабахский конфликт является случаем коллизии между двумя принципами международного права: принципом сохранения территориальной целостности и правом народа на самоопределение. Как и у других существующих в регионе конфликтов, одной из причин кризиса была установленная еще в едином Советском Союзе административная граница, которая не совпадала с компактным проживанием этнических групп, что, впоследствии после распада СССР стало причиной территориальных споров между новыми закавказскими государствами. Это, в свою очередь, привело к появлению трансграничной диаспоры армян. Как следствие, этнонациональный вопрос не теряет своей актуальности на протяжении последних тридцати лет. В Армении титульная нация составляет подавляющее большинство – 2,9 млн чел. из 3,0 млн общей численности населения²⁵. В то же самое время, число армян в Азербайджане составляет около 120 300 чел. (включая Нагорный Карабах)²⁶. Неурегулированность Карабахского конфликта приводит к регулярным нарушениям режима прекращения огня.

Развитие миротворческого процесса по Карабахскому вопросу происходит, в том числе, в рамках межрелигиозного диалога при участии РПЦ. С 1993 г. в Москве прошло 12 трехсторонних и многосторонних встреч духовных лидеров, в ходе которых прилагались значительные усилия не допустить перерастания конфликта из территориального спора в межрелигиозное противостояние. Это особенно актуально, учитывая попытки экстремистов и террористов использовать принадлежность армян и азербайджанцев к разным религиям для обострения ситуации²⁷. В результате этих встреч при посредничестве РПЦ стало возможным прекращение режима огня, обмен военнопленными и возвращение тел погибших²⁸. Так, в 2010 г., после очередного обострения конфликта, где РПЦ участвовала в качестве посредника в урегулировании, в рамках Всемирного саммита религиозных лидеров была подписана Бакинская декларация о сотрудничестве в урегулировании конфликта в Нагорном Карабахе. Ее подписали патриарх Московский и Всея Руси Кирилл, Верховный Патриарх и Католикос всех армян Гарегин II и председатель Управления мусульман Кавказа Аллахшукюр Паша-заде. Эта декларация была направлена, прежде всего, на утверждение сотрудничества между церквями ради того, чтобы конфликт не приобрел религиозного оттенка²⁹.

²⁵ Результаты переписи населения 2011 года Республики Армения. Таблица 5.1. Население (городское, сельское) по национальности, полу, возрасту // Статистический комитет Республики Армения. URL: <https://www.armstat.am/file/doc/99484883.pdf> (дата обращения: 02.05.2019).

²⁶ Фахраддин Абосзода: Итоги переписи населения Азербайджана наводят на размышления... // ИА REGNUM. 23.07.2011 URL: <https://regnum.ru/news/1428453.html> (дата обращения: 03.05.2019).

²⁷ Обращение участников миротворческой встречи религиозных лидеров Азербайджана, Армении, Грузии и России. Москва, Свято-Данилов монастырь, 26 ноября 2003 года // Русская Православная Церковь. Архив официального сайта Московского Патриархата 1997 – 2009. URL: <https://mospat.ru/archive/2003/12/nr311264/> (дата обращения: 16.05.2019).

²⁸ Сафонов Д.В. Роль Русской Православной Церкви в урегулировании Карабахского конфликта // Коммуникология. 2016. Т. 4. № 2. С. 153-168.

²⁹ Бакинская декларация по итогам трехсторонней встречи Святейшего Патриарха Кирилла, Католикоса всех армян Гарегина II и шейх-уль-ислама Аллахшукюра Паша-заде // Русская

В аналогичной трехсторонней декларации, принятой в Ереване в 2011 г., религиозные лидеры выразили приверженность мирному урегулированию конфликта, который должен быть разрешен на основе международного права³⁰. Эти результаты были достигнуты благодаря авторитету духовных лидеров, их опоре на опыт совместной жизни и апеллирование к универсальным ценностям религий. Отметим, что главы Армении³¹ и Азербайджана приветствуют межрелигиозный диалог и деятельность РПЦ по его установлению и развитию³². После «бархатной революции» в Армении в 2018 г. и прихода к власти Н. Пашиняна, несмотря на нападки на ААЦ некоторых представителей новых религиозных движений, ААЦ и другие традиционные церкви, в частности, РПЦ, все еще пользуются большим авторитетом и влиянием на процессы, происходящие в обществе, в частности, на урегулирование Карабахского конфликта³³.

Несмотря на секулярный XXI век, религиозный фактор продолжает играть свою роль в международных отношениях. С одной стороны, он остается основанием для противоречий и конфликтов в социально-политической жизни, а также политического радикализма (в этом плане показательна ситуация в Ираке и в Сирии). С другой стороны, религиозные организации как институты гражданского общества оказывали и оказывают влияние на публичную сферу, а церкви пяти мировых религий обладают несравненно большим потенциалом, накопленным за тысячелетия, чем любые новые религиозные движения и, тем более, существующие недавно НКО. Их авторитет может быть востребован при урегулировании конфликтов.

РПЦ, являясь неотъемлемой частью истории российского государства, представляется очевидным ресурсом для генерирования «мягкой силы». Однако, несмотря на развитые трансграничные сети, РПЦ далеко не всегда может реализовать свой потенциал влияния как центра притяжения и объединения на основе христианских ценностей и универсальных ценностей религий, не всегда способна конвертировать свой авторитет как хранителя традиционных ценностей в политическое влияние, необходимое при решении конкретных проблем. Тем не менее, она способна не только поддерживать соотечественников, но также играть роль дополнительного полезного канала коммуникации в ходе миротворчества между враждующими сторонами. Для России существование такой площадки для ведения переговоров остается немаловажным для поддержания стабильности в регионе Кавказа. В Армении РПЦ стремится выполнять не только миротворческую функцию, но и функцию культурного и социального притяжения, объединяя соотечественников и представителей «русского мира».

православная церковь. Отдел внешних церковных связей. 26.04.2010. URL: <https://mospat.ru/ru/2010/04/26/news17452/> (дата обращения: 20.12.2019).

³⁰ В Ереване состоялась трехсторонняя встреча религиозных лидеров России и Закавказья // Русская православная церковь. Отдел внешних церковных связей. 28.11.2011. URL: <https://mospat.ru/ru/2011/11/28/news53486/> (дата обращения: 20.12.2019).

³¹ Предстоятель Русской Православной Церкви принял участие в заседании Президиума Межрелигиозного совета СНГ // Русская православная церковь. Официальный сайт Московского Патриархата. 28.11.2011. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/1787386.html> (дата обращения: 20.12.2019).

³² Состоялась встреча Предстоятеля Русской Православной Церкви с Президентом Азербайджана Ильхамом Алиевым // Русская православная церковь. Официальный сайт Московского Патриархата. 14.11.2019. URL: <http://www.patriarchia.ru/db/text/5531592.html> (дата обращения: 20.12.2019).

³³ Провокация Пашиняна в Степанакерте угрожает войной против Армении и Арцаха // Regnum.ru. 17.08.2019. URL: <https://regnum.ru/news/polit/2692788.html> (дата обращения: 20.12.2019).

К зримым успехам РПЦ в Армении можно отнести строительство нового храма, а также формирование Патриаршего благочиния приходов РПЦ в Армении, позволяющих подчеркнуть ее объединяющую роль для диаспоры православных соотечественников. В трехстороннем межрелигиозном диалоге по Нагорному Карабаху возможности РПЦ объективно ограничены ее позицией посредника между армянской и азербайджанской сторонами. Тем не менее, после каждого из обострений конфликта происходит трехсторонняя встреча религиозных лидеров для урегулирования ситуации, недопущения дальнейшего кровопролития и превращения конфликта в религиозный. Кроме того, РПЦ влияет на процесс урегулирования как институт гражданского общества, восстанавливая контакты между обществами двух стран. Перспективы участия РПЦ в межрелигиозном диалоге по Нагорному Карабаху связаны, прежде всего, с уровнем и качеством двустороннего взаимодействия РПЦ и ААЦ и РПЦ с Управлением мусульман Кавказа. На текущий момент можно предположить, что РПЦ благодаря своему авторитету продолжит быть посредником в армяно-азербайджанском конфликте, оставаясь далеко не единственным, но все же значимым фактором влияния России на ситуацию в регионе.

Запад и Россия: проблемы восприятия и взаимодействия

Кошкин П.Г.*

Образ России в американских политических СМИ с 2010 по 2017 гг.

В статье автор рассматривает ключевые факторы, влияющие на восприятие России в американских СМИ. Акцент делается на изменениях подходов в прессе США в освещении международной и, в частности, российской тематики под воздействием цифровых технологий. На примере газеты «Нью-Йорк таймс» показано, как меняется образ России в американском политическом издании под влиянием внутри- и внешнеполитических факторов. Проводится количественный и качественный анализ материалов данного издания по российской тематике, опубликованных в рубрике «Мнения» с 1 января 2010 г. по 31 декабря 2017 г. Автор приходит к выводу, что критика в адрес «Нью-Йорк таймс» и других качественных изданий за предвзятость, односторонность и негативную оценку России не всегда оправдана и убедительна, так как многие скептики не учитывают традицию, историю газеты и факторы восприятия России за рубежом.

Ключевые слова: Нью-Йорк таймс, журналистика, СМИ, российско-американские отношения, контент-анализ, цифровая революция

В эпоху цифровой революции и интернета роль фактов и непредвзятой аналитики падает как в журналистике, так и в политике Соединенных Штатов. Все это, в свою очередь, влияет на американский дискурс по российской и международной тематике. В то же время, образ России в последнее время ухудшается на страницах политической прессы США в связи с внешним курсом Кремля, а также из-за внутренних политических изменений в Америке. Во времена президентства Д. Трампа и информационного противостояния между Москвой и Вашингтоном «фальшивые новости» и постправда играют большую роль в политике и СМИ, чем раньше. Сегодня группы интересов пренебрегают фактами и объективностью в угоду политическим предпочтениям и мнениям. Именно поэтому данная статья является актуальной.

Из-за масштабности описанной выше проблемы эксперты и журналисты уделяют ей много внимания. Так, в 2018 и 2019 гг. аналитический центр РЭНД (*RAND corporation*) выпустил два доклада, в которых ввел новый термин «увядание правды» (*truth decay*)¹. Под этим словосочетанием авторы исследования понимают пренебрежение и недоверие к объективным фактам в политических дебатах и общественном дискурсе в США. Эксперт Московского центра Карнеги А. Мовчан

* Кошкин Павел Геннадьевич – к.филол.н., научный сотрудник Института США и Канады РАН. (pasha.koshkin@gmail.com). Статья поступила в редакцию 17.06.2018.

¹ Kavanagh J., Rich M. D. Truth Decay: An Initial Exploration of the Diminishing Role of Facts and Analysis in American Public Life // RAND Corporation. 2018. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2314.html (дата обращения: 01.06.2019); Kavanagh J., Marcellino W., Blake J. S., Smith Sh., Devenport S., Tebeka M. G. News in a Digital Age // RAND Corporation. 2019. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2960.html (дата обращения: 02.06.2019).

посвятил проблеме дезинформации целую книгу, но раскрыл тему в контексте российских реалий – ее название «Россия в эпоху постправды: здравый смысл против информационного шума»². Профессор Бостонского университета Ли Макинтайр тоже выпустил книгу по данной тематике с одноименным названием «Постправда»³. Участники конференции Юго-западной юридической школы Лос-Анжелеса посвятили фальшивым новостям и диффамации специальный выпуск научного журнала *Journal of International media and Entertainment Law*, раскрыв проблему в правовом аспекте⁴. Автор данной статьи (Кошкин П.Г.) опубликовал серию статей и научных трудов, посвященных постправде в контексте американской журналистики и публичной дипломатии — «Публичная дипломатия в эпоху постправды»⁵, «Пять проблем публичной дипломатии и как их решать»⁶, «Эволюция образа России в редакционных колонках «Нью-Йорк таймс» (2010-2017 гг.)»⁷, монографию «Американская журналистика и постправда»⁸.

Во многих исследованиях, посвященных фальшивым новостям и образу России в зарубежной прессе, без внимания остаются эмпирические аспекты. Контент-анализ материалов по российской тематике, опубликованных на полосе мнений «Нью-Йорк таймс» с 2010 г. по 2017 г., может частично восполнить данный пробел. Данная статья является продолжением серии публикаций автора по темам постправды, американской журналистики и восприятия России в зарубежной прессе.

«Увядание правды»

Чтобы понять, как формируется образ России в прессе США, следует сперва проанализировать основные тенденции в современной американской журналистике. Снижение роли объективной экспертизы и фактов в политическом и международном дискурсах является одной из важных проблем американских СМИ. Это признают многие зарубежные аналитики, в том числе эксперты американского «мозгового центра» *RAND*.

В 2018 г. они запустили серию исследований под названием «Увядание правды». Один из докладов был посвящен падению роли фактов и аналитики в общественно-политической жизни США. В нем авторы представили четыре тенденции в современной информационной сфере Америки.

Во-первых, растущий скептицизм аудитории к общепризнанным фактам и их интерпретациям, а также недоверие к научному знанию в целом. Во-вторых, смешение мнений и фактов. В-третьих, рост объема материалов в СМИ и социальных сетях, основанных на субъективном опыте и личных историях. В-четвертых, отрицание авторитетов, что в результате приводит к возникновению маргинальной аналитики в информационном пространстве⁹. Как заключают

² Мовчан А. Россия в эпоху постправды. М.: Альпина Пабlishер, 2019. 598 с.

³ McIntyre L. Post-Truth. MIT Press, 2018. 236 p.

⁴ Richter A. Fake News and Freedom of the Media // *Journal of International Media and Entertainment Law*. №1. 2018-2019. URL: <https://www.swlaw.edu/sites/default/files/2019-03/JIMEL%208.1%20032919%20845AM.pdf> (дата обращения: 3.06.2019).

⁵ Кошкин П.Г. Публичная дипломатия в эпоху постправды // *Россия и Америка в XXI веке*. 2018. №3. URL: <https://rusus.jes.su/s207054760000049-0-1> (дата обращения: 3.06.2019).

⁶ Кошкин П.Г. Пять проблем современной публичной дипломатии и как их решать // *Российский совет по международным делам (РСМД)*. 1.07.2018. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/pyat-problem-sovremennoy-publichnoy-diplomatii-i-kak-ikh-reshat/> (дата обращения: 7.06.2019).

⁷ Кошкин П.Г. Эволюция образа России в редакционных колонках «Нью-Йорк таймс» (2010-2017) // *Вестник РГГУ. Серия «Политология. История. Международные отношения»*. 2018. №3 (13). С. 26-42.

⁸ Кошкин П. Г. Американская журналистика и постправда / *Институт США и Канады РАН*. М.: Весь Мир. 2019. 288 с.

⁹ Kavanagh J., Rich M. D. Op. cit. P. 21-40.

исследователи *RAND*, вместе эти взаимосвязанные тенденции приводят к «увяданию правды».

В 2019 г. *RAND* выпустил новый доклад «Новости в цифровую эпоху», в котором снова обратили внимание на тот факт, что с 2012 г. по 2017 г. новости в американской прессе становятся более субъективными, а факты уступают место слухам, оценкам, личным предпочтениям и мнениям¹⁰.

Ли Макинтайр называет этот феномен постправдой в своей одноименной книге. Ее главные спутники – антиинтеллектуализм и отрицание научного знания, доминирование идеологии, навязывание политических взглядов, пропаганда, безапелляционность в убеждениях, отрицание объективности и релятивизм, упадок печатных СМИ и расцвет социальных сетей¹¹.

По сути, эти же тенденции описывают авторы докладов *RAND*, что говорит о консенсусе среди ученых: сегодня чрезвычайно сложно докопаться до истины, так как информационное пространство переполнено мнениями, и не всегда квалифицированными.

Но если в понимании постправды есть некоторые точки соприкосновения среди экспертов и ученых, то их гораздо меньше, когда речь идет о «фальшивых новостях». Сегодня исследователи не могут прийти к общей точке зрения относительно определения данного феномена – является ли он новым или нет, и насколько целесообразно его использовать в академической среде. Одни считают, что «фальшивые новости» появились в древности одновременно с журналистской профессией, другие полагают, что они представляют новую и опасную угрозу демократии. Некоторые предлагают избегать термин «фальшивые новости», так как он не является достаточно академическим¹².

Понимание феномена «фальшивых новостей» важно в рамках данной статьи, так как многие американские СМИ, в том числе и «Нью-Йорк таймс», сталкиваются с обвинениями в распространении ложной информации, когда речь идет об их материалах по российской тематике. Использование ярлыка «фальшивых новостей» становится одним из факторов, который тоже влияет на восприятие России в американской политической прессе. Так, «Нью-Йорк таймс» старается быть сбалансированной к России и приближается к некому подобию объективности, публикуя на полосе «Мнения» разные точки зрения и создавая плюрализм. И не последнюю роль в этом играет тот факт, что оппоненты газеты часто обвиняют ее за предвзятость и распространение дезинформации о политике Кремля¹³. В ответ на критику «Нью-Йорк таймс» пытается быть более взвешенной в освещении российской тематики.

В данной системе координат важно понимать, что «фальшивые новости» – это целенаправленная и умышленная информационная кампания, цель которой – повлиять на аудиторию путем фальсификации и обмана, привлечь внимание, а также извлечь коммерческую или политическую выгоду¹⁴. Поэтому обвинения в адрес «Нью-Йорк таймс» не всегда справедливы.

10 факторов восприятия России в прессе США

С 2010 по 2017 гг. в американской прессе формируется сложный и противоречивый образ России, при этом по объективным причинам количество

¹⁰ Kavanagh J., Marcellino W., Blake J. S., Smith Sh., Devenport S., Tebeka M. G. Op. cit.

¹¹ McIntyre L. Op. cit.

¹² Richter A. Op. cit.; Кошкин П. Г. Американская журналистика и постправда.

¹³ Познер: The New York Times получила Пулитцеровскую премию за «пропаганду» // BFM.RU. 11.04.2017. URL: <https://www.bfm.ru/news/351639> (дата обращения: 07.06.2019).

¹⁴ Richter A. Op. cit.; Кошкин П. Г. Американская журналистика и постправда.

негативных оценок политики Москвы превышает число благосклонных мнений. Исходя из количественного и качественного анализа колонок «Нью-Йорк таймс», за восемь лет на страницах американской прессы Россия превратилась из потенциального политического и экономического партнера в стратегического врага США¹⁵. Опираясь на работы западных исследователей и личный научный опыт, можно выделить 10 факторов, которые влияют на восприятие России в американской прессе. Первые пять факторов имеют общий характер, остальные – более конкретны и связаны со спецификой политической прессы США, в частности, с редакционными подходами газеты «Нью-Йорк таймс».

Во-первых, *внутриполитическая ситуация в США*. После того, как к власти пришел Д. Трамп, информационное противостояние между журналистами и Белым домом усилилось. Президент открыто называет мейнстримовые газеты «врагами американского народа»¹⁶, а они в свою очередь объявляют ему информационную войну – организуют так называемое «движение сопротивления»¹⁷. В данной ситуации кампания против Д. Трампа нередко перерастает в методичную критику России, которую обвиняют во вмешательстве в президентские выборы США 2016 г. Д. Трампа при этом называют марионеткой Кремля и считают, что он обязан своей победой российскому президенту В. Путину¹⁸. Во многих колонках газеты «Нью-Йорк таймс» по «российскому досье»¹⁹, опубликованных в 2015-2017 гг., звучит резкая критика в адрес России. За два года было опубликовано 354 колонки, из них 246 негативные, 108 сбалансированные или нейтральные²⁰.

Второй фактор – *антиинтеллектуализм*, то есть недоверие к научному знанию и общеизвестным фактам. Сомнение или несогласие возникает в результате распространения дезинформации, мнений и историй, основанных на слухах или личных историях²¹. В данной ситуации в американской прессе появляется все больше и больше материалов по российской тематике, которые основываются не столько на глубоком понимании России, сколько на субъективном опыте авторов. Эту тенденцию ярко иллюстрирует тот факт, что роль академической экспертизы по России падает в современном информационном пространстве в США и на ее смену приходит популярная аналитика, отвечающая потребностям аудитории или политических элит²².

¹⁵ Кошкин П. Г. Американская журналистика и постправда.

¹⁶ Trump: Media Is 'the Enemy of the American People' // The Daily Beast. 18.02.2017. URL: <https://www.thedailybeast.com/trump-media-is-enemy-of-the-american-people> (дата обращения: 05.06.2019).

¹⁷ Blow Ch. M. Dispatch from the Resistance // The New York Times. 14.09.2017. URL: <https://www.nytimes.com/2017/09/14/opinion/dispatch-from-the-resistance.html> (дата обращения: 06.06.2019).

¹⁸ Krugman P. Donald Trump, The Siberian Candidate // The New York Times. 22.07.2016. URL: <https://www.nytimes.com/2016/07/22/opinion/donald-trump-the-siberian-candidate.html> (дата обращения: 07.06.2019); Krugman P. The Tainted Election // The New York Times. 12.12.2016. URL: <https://www.nytimes.com/2016/12/12/opinion/the-tainted-election.html> (дата обращения: 07.06.2019); Krugman P. How to Rig an Election // The New York Times. 07.11.2016. URL: <https://www.nytimes.com/2016/11/07/opinion/how-to-rig-an-election.html> (дата обращения: 09.06.2019); Krugman P. The Silence of the Hack // The New York Times. 17.02.2017. URL: <https://www.nytimes.com/2017/02/17/opinion/the-silence-of-the-hacks.html> (дата обращения: 08.06.2019).

¹⁹ «Российское досье» – серия расследований о предполагаемом вмешательстве Кремля в выборы США и связях президентской кампании Трампа с Россией.

²⁰ Кошкин П. Г. Американская журналистика и постправда.

²¹ Kavanagh J., Rich M. D. Op. cit. P. 21-26; McIntyre L. Op. cit.

²² Koshkin P. Russia Studies in the U.S.: From academic ghetto to political mainstream // Rethinking Russia. 07.12.2017. URL: <http://rethinkingrussia.ru/en/2017/12/russia-studies-in-the-u-s-from-academic-ghetto-to-political-mainstream/> (дата обращения: 14.06.2019).

Третий фактор – *стирание границ между мнениями и фактами в американской журналистике*, так что их становится очень трудно отличить друг от друга. В качестве примера исследователи аналитического центра RAND приводят публикации в «Нью-Йорк таймс». Несмотря на давнюю и прочно устоявшую традицию разделения комментариев и фактов на странице «Мнения», в этой газете есть полоса «Анализ новостей» (*News-Page Columns*). В ней публикуются материалы, в которых субъективная позиция автора чередуется с фактами, при этом отсутствует четкое разграничение между ними²³.

Четвертый фактор – *значительный рост количества публикаций в СМИ и социальных сетях, основанных на оценках и личном опыте журналистов*. В данной ситуации мнения и комментарии доминируют над фактами. Так, эксперты RAND констатируют, что количество эфирного времени увеличилось в 12 раз в XXI в. – с 2-х до 24-х часов, но при этом предпочтение журналисты отдают не новостям и фактам, а мнениям и комментариям. Поэтому огромный рост объемов информации в интернете мешает обучению и препятствует пониманию действительности, так как значительная часть данных может быть недостоверна²⁴.

Пятый фактор – *скептическое отношение к устоявшим авторитетам*. Уважаемые издания, телеканалы, аналитические центры и научные институты больше не пользуются прежним доверием у аудитории, как раньше. Все это приводит к тому, что информационное поле в интернете занимают маргиналы, и аудитория при этом затрудняется ответить на вопрос, кому можно доверять, кому – нет²⁵.

Теперь перейдем к специфическим факторам, связанным с информационной политикой «Нью-Йорк таймс».

Итак, шестой фактор – *тематика статей, посвященных России*. Темы задают тон. Например, колонки «Нью-Йорк таймс» об Украине, правах человека, политическом курсе В. Путина, «российском досье» негативны в своем большинстве. В то же время колонки о ядерном разоружении, совместной борьбе с международным терроризмом, науке и культуре сбалансированы, нейтральны или иногда позитивны.

Седьмой фактор – *попытки качественных газет США приблизиться к сбалансированности*, несмотря на редакторскую субъективность. В данной ситуации критическое и скептическое отношение к России не всегда означает отсутствие баланса, но являются показателем качества и последовательности.

Восьмой фактор – это убежденность американских журналистов в том, что *Россия дает повод для критики*. По их мнению, именно внешне- и внутриполитический курс Кремля является причиной того, что на страницах американских газет создается негативный и зачастую карикатурный образ страны.

Девятый фактор – *цикличность восприятия России*: сегодня Москва союзник, завтра – враг, в зависимости от политических настроений в Вашингтоне.

Наконец, десятый фактор – *двойственность образа страны*. С одной стороны, Россия – государство с народной духовностью, богатой культурой и историей. С другой – политический противник, который вмешивается во внутренние дела Америки и влияет на исход выборов в США²⁶.

²³ Kavanagh J., Rich M. D. Op. cit. P. 27-30.

²⁴ Ibid. P. 31-33.

²⁵ Ibid. P. 33-38.

²⁶ Кошкин П. Г. Американская журналистика и постправда.

Контент-анализ колонок «Нью-Йорк таймс» и его методология

Главный научный метод, используемый в данной статье, – это контент-анализ, количественный и качественный²⁷. Такой подход позволяет приблизиться к сбалансированности и объективности результатов исследования. Автор анализирует полосу мнений «Нью-Йорк таймс» на примере освещения российской тематики, так как именно в этой рубрике выражается четкая и нередко экспрессивная позиция к политике России. В частности, проводится количественный анализ колонок издания с 1 января 2010 г. по 31 декабря 2017 г., при этом выбранные хронологические рамки разделяются на два четырехлетних периода – до 2014 г. и после. Этот год берется как некий рубеж, который играет решающую роль в изменении образа России в прессе США. Цель – проследить динамику роста интереса к России в «Нью-Йорк таймс» и понять, насколько сильно изменилась тональность газеты к стране после событий на Украине и победы Д. Трампа на выборах США в 2016 г.

Отбор материалов «Нью-Йорк таймс» производился по ключевым словам в поисковике на сайте газеты. При этом анализировались только те колонки, которые, прежде всего, содержали минимум три-четыре упоминания о стране и связанные с ней термины – «Россия», «Москва», «Кремль», «Советский Союз», «перестройка», «холодная война», «Путин», имена российских политиков и других исторических, культурных и общественных деятелей. Во-вторых, один-два абзаца в статье были посвящены России, ее внешне- или внутривнутриполитическому курсу, общественным проблемам или историческим событиям. В-третьих, в колонке формировался некий образ страны, выражалась авторская или редакционная позиция. В-четвертых, при отборе материалов учитывался контекст: если ключевые слова появлялись только один раз в материале, но упоминание России при этом являлось кульминацией в композиции, то статья принималась в работу.

Далее автор классифицировал колонки «Нью-Йорк таймс» на негативные, позитивные, нейтральные благодаря подсчету слов и оценочных высказываний. К негативным относятся статьи, в которых доминируют неблагоприятные оценки российской политики. Например, в подобных материалах регулярно используются художественно-выразительные языковые средства с негативной коннотацией по отношению к президенту В. Путину: «автократ», «головорез», «бандит», «агрессор», «циничный», «притесняющий», «подавляющий», «вероломный». Если речь идет о политике Кремля на Ближнем Востоке или Украине, то авторы «Нью-Йорк таймс» употребляют такие формулировки: «на руках Москвы кровь доблестных сирийцев», «российская агрессия», «возмутительная и крайне опасная державная игра», «Путин поглощает Украину». В колонках про предполагаемое вмешательство России во внутренние дела США и Европы редакторы, журналисты или приглашенные эксперты характеризуют действия Москвы дерзкими и угрожающими мировой стабильности («дерзость российских действий», «глобальная угроза»).

Другой пример негативных колонок – это статья «Нью-Йорк таймс», посвященная боям под Мариуполем между украинской армией и повстанцами Донбасса в 2015 г. Так, авторы материала называют мятежников «сепаратистами», используют в тексте пять раз слово «сдерживать» в отношении России, а производные от этого глагола существительные – «сдерживающее средство» или «сдерживание» – упоминаются два раза, синонимичные выражения – один раз. При

²⁷ Grawitz M. *Méthode des Sciences Sociales*. Dalloz, 1984. 1074 p.; Федотова Л. Н. Анализ содержания – социологический метод изучения средств массовой коммуникации. М.: Научный мир, 2001. – 214 с.

этом действия Кремля авторы называют «агрессией» и «насилием», а Донбасс – «кровавым бугром на западном направлении Путина»²⁸.

Если говорить о позитивных текстах, то к ним можно отнести колонки, в которых делается фокус на положительных моментах и выражаются благосклонные оценки – «главное научное достижение», «выдающийся инженерный подвиг» по отношению к российским ученым²⁹. Еще одним примером положительных текстов можно считать редакционную статью о совместных попытках России и США уничтожить сирийское химическое оружие в июне 2014 г. Редакторы газеты одобряют эту инициативу³⁰. К благосклонным колонкам относятся публикации о террористических актах в России: газета выражает соболезнование жертвам. «У терроризма нет границ, не должно их быть и у сочувствия» – так называется редакционная статья «Нью-Йорк таймс», вышедшая после теракта в метро в Санкт-Петербурге в апреле 2017 г.

Наконец, в нейтральных или сбалансированных текстах авторы почти в равной степени делают акцент как на негативных, так и на позитивных аспектах политики Москвы. Статьи при этом написаны относительно сухо и непредвзято, нередко авторы обращают внимание читателя на противоположную точку зрения. Так, в материалах про ядерное разоружение или сирийскую гражданскую войну обязательно указывается не только близкая редакции позиция, но и точка зрения России. Еще один пример – это упоминание Кремля в контексте «российского досье». В нейтральных текстах Россия выступает только фоном, то есть констатируется просто факт расследования, отсутствуют резкие оценки действий Москвы, при этом авторы критикуют Д. Трампа.

Итак, в 2010-2017 гг. «Нью-Йорк таймс» опубликовала 1382 текста в рубрике «Мнения» по российской тематике, среди них – редакционные статьи, колонки штатных и внештатных авторов. Динамика их публикации на сайте газеты возрастающая, если не считать 2015 и 2016 гг. (тогда число публикаций упало по сравнению с 2014 г.). Таким образом, в 2010 г. появилось 54 статьи, в 2011 г. – 55, в 2012 г. – 79, в 2013 г. – 101, в 2014 г. – 276, в 2015 г. – 140, в 2016 г. – 204. В 2017 г. газета разместила больше всего текстов по России – 473, а это примерно в девять раз больше, чем в 2010 г.

Рост числа колонок по российской тематике в «Нью-Йорк таймс», во-первых, вызван действиями Москвы на постсоветском пространстве, в Европе и на Ближнем Востоке, и во-вторых – внутрисполитической повесткой США, то есть запуском расследования о возможном вмешательстве Кремля в выборы США в 2016 г. При этом за восемь лет было два пика роста публикаций о России на сайте газеты – это 2014 г., когда был присоединен Крым, началась война на юго-востоке Украины и Запад ввел санкции против Кремля, и 2017 г., когда началось «российское досье» (Рис. 1).

²⁸ Binnendijk H., Herbst J. E. Putin and the 'Mariupol Test'. 15.03.2015. The New York Times. URL: <https://www.nytimes.com/2015/03/16/opinion/putin-and-the-mariupol-test.html> (дата обращения: 08.06.2019).

²⁹ Editorial. Ice-Fishing in the Deepest Depth // The New York Times. 10.02.2012. URL: <http://www.nytimes.com/2012/02/11/opinion/ice-fishing-in-the-deepest-depths.html> (дата обращения: 07.06.2019); Editorial. A Russian Robot, a Martian Moon // The New York Times. 05.11.2011. URL: <http://www.nytimes.com/2011/11/06/opinion/sunday/a-russian-robot-a-martian-moon.html> (дата обращения: 07.06.2019).

³⁰ Editorial. They Said It Couldn't Be Done // The New York Times. 28.06.2014. URL: <https://www.nytimes.com/2014/06/29/opinion/sunday/the-fate-of-syrias-chemical-weapons.html> (дата обращения: 09.06.2019).

Рисунок 1. Количество публикаций по российской тематике в разделе «Мнения» на сайте «Нью-Йорк таймс» с 2010 г. по 2017 г.



Источник: составлено автором

Из 1382 текстов автор проанализировал по тональности 1216 колонок: 166 публикаций учитывались при подсчете общего числа текстов на сайте «Нью-Йорк таймс» по российской тематике с 2010 г. по 2017 г., но не были приняты во внимание, так как были опубликованы с 2010 г. по 2013 г. В этот период международная версия «Нью-Йорк таймс» называлась «Интернешнл Геральд Трибюн» и поэтому эти тексты пришлось отклонить по формальным причинам. Итого, 735 колонок газеты из 1216 или примерно 61% негативны к политике России. 453 или 37% статьи относительно сбалансированы, благосклонных текстов крайне мало – 28 или 2% (Табл. 1)³¹.

Как уже ранее отмечалось, хронологические рамки разделены на два четырехлетних периода – 2010-2013 гг. и 2014-2017 гг. За второй период наблюдается почти четырехкратный рост числа колонок по российской тематике в рубрике «Мнения» газеты «Нью-Йорк таймс» – с 289 до 1093, если сравнивать с предыдущим и учитывать статьи «Интернешнл Геральд Трибюн». Эти данные подтверждают, что интерес к России значительно вырос в американских политических СМИ. Вместе с тем, увеличивается количество негативных и сбалансированных публикаций по российской тематике. Их число выросло в десять раз в 2014-2017 гг. – с 70 до 665 отрицательных материалов, с 40 до 413 сбалансированных. Между тем, количество позитивных колонок выросло всего на два текста – с 13 до 15³².

Таким образом, несмотря на обилие мнений в «Нью-Йорк таймс» и ее предвзятость к России, газета стремится к сбалансированности, хотя и не достигает ее в полной мере. В данной ситуации плюрализм позволяет редакторам издания приблизиться к относительному балансу.

³¹ Кошкин П. Г. Американская журналистика и постправда.

³² Там же.

Таблица 1. Контент-анализ авторских колонок и редакционных статей по российской тематике в «Нью-Йорк таймс» с 2010 г. по 2017 г.

Тон статей	Редакторские статьи	Колонки штатных авторов	Колонки внештатных авторов	Всего
Нейтральный или сбалансированный	58	115	280	453
Позитивный	7	2	19	28
Негативный	230	235	270	735
Всего	295	352	569	1216

Источник: составлено автором

Контент-анализ колонок «Нью-Йорк таймс» с 2010 г. по 2017 г. показывает, что газета стремится к созданию справедливого образа России, хотя идеального баланса не достигает по объективным и субъективным причинам. В данном контексте важно понимать, что на странице «Мнения» газеты проявляется тенденция к циклическому и двойственному восприятию России.

В 2010-2013 гг. Москва рассматривается как партнер в сфере ядерной политики, в науке и в области торгово-экономического развития. Авторы колонок нередко занимают выжидательную позицию по многим спорным вопросам политического курса Кремля. После украинского кризиса 2014 г. образ страны значительно ухудшается из-за присоединения Крыма и войны на Донбассе. Победа Д. Трампа на выборах США в 2016 г. тоже вредит репутации России, так как нового американского президента считают марионеткой в руках В. Путина, которого обвиняют во вмешательстве во внутренние дела Соединенных Штатов. Здесь важно учитывать тот факт, что Россия нередко дает повод для критики, и журналисты реагируют, используя свое право выражать оценку действиям Москвы на специальной полосе «Мнения».

Тем не менее «Нью-Йорк таймс» постоянно сталкивается с критикой: скептики обвиняют издание в односторонности и предвзятости. Российские журналисты и эксперты считают газету источником леволиберальной пропаганды или критикуют редакционные подходы «Нью-Йорк таймс» по отношению к России³³. Однако не все учитывают объективные внешнеполитические и внутривнутриполитические факторы, которые влияют на восприятие политики Кремля в зарубежной прессе, и часто игнорируют особенности редакционной политики «Нью-Йорк таймс».

Кто-то – намеренно или по незнанию – путает или смешивает новости и колонки несмотря на то, что между этими двумя журналистскими жанрами большая разница. Например, исследователи РЭНД утверждают, что газета смешивает мнения и факты в рубрике «Анализ новостей». Однако из ее английского названия «*News-Page Columns*» следует, что в ней публикуются колонки, которые по определению являются субъективными и представляют авторские мнения³⁴.

Поэтому обвинения «Нью-Йорк таймс» со стороны экспертов РЭНД не являются убедительными и, возможно, появились в результате неверного понимания жанрового своеобразия колонок, игнорирования истории и традиций газеты.

³³ Ibid. BFM.RU. Указ. соч.

³⁴ Ярцева С. Жанровые признаки колонки // Вестник ВГУ. Серия: Журналистика. 2011. № 1. С. 226-228; Успенская С.С. Колумнистика: проблемы жанровой идентификации // Вестник ВГУ. Серия: Журналистика. 2007. № 1. С. 240-244.

Обзор социально–политических оценок политики Италии на российском направлении

Италия и Россия имеют давние связи, однако в последнее десятилетие их сотрудничество становится все более сложным. Возникли новые вызовы, а именно напряжение, вызванное украинским кризисом в 2014 г., и видимое отсутствие последовательности в политике нового итальянского правительства «Лиги» – М5s (Движение пяти звезд) в отношениях с европейскими партнерами. В этом исследовании авторы отслеживают динамику внешней политики Италии по отношению к России и анализируют позиции внутренних игроков этой страны.

Ключевые слова: *итало-российские отношения, санкции, внутренние игроки, политические партии Италии*

Взаимоотношения между Россией и Италией имеют богатую историю плодотворных интеллектуальных, культурных и предпринимательских обменов: от итальянских архитекторов, участвовавших в обновлении Москвы конца XIV в. и в строительстве Санкт–Петербурга в конце XVII в., до импорта российской пшеницы для итальянских макаронных предприятий в начале 1900-х годов; со времен отношений коммунистических партий Италии и Советского союза периода «холодной войны» к нынешнему состоянию взаимодополняющих рынков двух стран. Близость между Москвой и Римом является результатом исторически сложившегося доверия, которое привело Италию к позиции «исторического собеседника» для России¹. В контексте нынешней напряженности после украинского кризиса 2014 г. нам необходимо понять, как в итальянской общественно–политической панораме воспринимается Россия. Опираясь на результаты опросов, аналитические материалы экспертов и политические заявления, данная статья фокусируется на изучении политических партий Италии, экономических субъектов, «мозговых центров» и общественного мнения в контексте проводимой государственной стратегии в отношении Москвы.

Итальянское правительство

Как упоминалось выше, связи между двумя странами всегда были устойчивыми, особенно в отношении экономики и политики. Частота и содержание итальянских официальных визитов в Россию сами по себе являются индикатором воли и усилий со стороны нового правительства, сформировавшегося в июне 2018 г. За один год пять министров и глава правительства посетили Россию с официальными визитами. Их основной темой стали экономические соглашения, санкции и сотрудничество в борьбе с международным терроризмом в таких критических важных регионах, как Северная Африка и Ливия.

* Камерани Альберика, Университетский колледж Лондона и Высшая школа экономики (alberica.camerani.17@ucl.ac.uk), Сегарицци Луиджи, Кентский университет и Высшая школа экономики (ls658@kent.ac.uk). Статья поступила в редакцию 01.07.2019. Перевод с английского – м.н.с. ИМЭМО РАН К.А. Нукулин.

¹ Dunaev A. A Historical Interlocutor: How Willing is Italy to Support Russia? // The Carnegie Moscow Center. 2018. URL: <https://carnegie.ru/commentary/75873> (дата обращения 13.06.2019).

М. Сальвини, министр внутренних дел и вице-президент Совета министров, первым посетил Россию с официальным визитом в июле 2018 г.

Министр иностранных дел Италии Э. М. Миланези посетил Москву в начале октября 2018 г., что дало возможность обсудить ситуацию в Ливии с российским министром иностранных дел С. Лавровым. Во время официального визита Миланези сделал важное заявление в отношении сложной ситуации вокруг санкций; итальянский министр заявил, что санкции могут быть сняты и что итальянская сторона работает в направлении возобновления всего механизма сотрудничества между странами².

Дж. Конте, премьер-министр Италии, посетил Россию в том же месяце. Итальянская сторона пригласила Россию на конференцию по Ливии в Палермо, продемонстрировала приверженность открытому диалогу и включению России в число ключевых участников, принимающих решения по этой проблеме. Стремясь подчеркнуть дружбу Италии с Россией и ссылаясь на саммит G7, Конте также отметил, что исключение России из диалога по вопросам безопасности и экономики затрудняет процесс достижения договоренностей³. Как и другие члены правительства, премьер-министр Италии выразил несогласие с санкциями, поскольку они «не могут быть целью и являются лишь инструментом для разрешения разногласий»⁴.

В отношениях с Россией Италия неоднократно отклонялась от заданной ЕС основной линии. Это в значительной мере свидетельствует о преемственности стратегий нынешнего правительства, однако мы также можем наблюдать политический сдвиг в сторону более радикальных решений. Например, предыдущее правительство, хоть и скептически относилось, но в целом одобряло санкции, нынешняя же коалиция, напротив, открыто заявляет об их вредности и указывает на необходимость снятия санкций. Такая политика формализована на уровне правительственного договора между двумя партиями, который является дорожной картой в отношении ключевых вопросов. Согласно документу, повестка дня в отношении России включает в себя открытость к диалогу, и в ней также признается, что «необходимо снять санкции против России, которая, в свою очередь, должна быть восстановлена в качестве стратегического участника переговоров по разрешению региональных кризисов (Сирия, Ливия, Йемен)»⁵.

Политические партии

Исследователи С. Германи и Дж. Якобони⁶ делят итальянские партии на три категории в соответствии с их подходом к выстраиванию отношений с Москвой. К первому лагерю относят Демократическую партию (ДП). Представители ДП проводят традиционную политическую линию, опираясь на атлантизм и европеизм.

² *AskaneWS*. Sanzioni alla Russia, Moavero: Strumento, non Obiettivo. 2018. URL: https://www.askanews.it/esteri/2018/10/08/sanzioni-alla-russia-moavero-strumento-non-obiettivo-pn_20181008_00787/ (дата обращения: 13.06.2019).

³ *Alberti D.G.* Conte in Russia: Putin ci Salverà? // *Il Sussidiario*. 2018. URL: <https://www.ilsussidiario.net/news/esteri/2018/10/24/conte-a-mosca-nasce-l-asse-italia-russia-ultime-notizie-putin-e-il-cremlino-a-fianco-del-governo/845662/> (дата обращения: 13.06.2019).

⁴ *Carli A.* Dal contratto del Cambiamento all'Intervento di Conte, come cambiano i Toni sulle Sanzioni alla Russia // *Il Sole 24 Ore*. 2018. URL: <https://www.ilssole24ore.com/art/dal-contratto-cambiamento-all-intervento-conte-come-cambiano-toni-sanzioni-russia-AEMxyHDF> (дата обращения: 13.06.2019).

⁵ Movimento 5 Stelle e Lega. Contratto per il Governo del Cambiamento. 2018. P.18 URL: http://download.repubblica.it/pdf/2018/politica/contratto_governo.pdf (дата обращения: 13.06.2019).

⁶ *Germani S. A., Iacoboni J.* Italy. Is the Turn to Russia Reversible? // *The Atlantic Council*. 2017. URL: https://www.atlanticcouncil.org/images/The_Kremlins_Trojan_Horses_2_web_1115.pdf (дата обращения: 13.06.2019).

Тем не менее, учитывая соответствующие экономические связи, они пытаются поддерживать тесные связи с Москвой, позиционируя Италию как «лучшего друга Москвы в евроатлантическом сообществе»⁷.

Довольно неоднозначная картина складывается вокруг второго политического лагеря, который включает в себя правоцентристскую «Форза Италия» (ФИ). Внешняя политика этой партии балансирует между евроатлантизмом и пророссийской позицией, причем представители ФИ позитивно высказываются о включении Москвы в архитектуру европейской безопасности⁸.

Наконец, третий, или пророссийский лагерь состоит из популистских партий, занимающих позиции, направленные против истеблишмента. К этому лагерю прежде всего относятся партии «Лига» и «Движение пяти звезд» (Movimento–5–stelle (M5s)), которые заняли одни из ключевых мест в правительстве по результатам прошедших в 2018 г. выборов. Эти партии отличаются евроскептицизмом, они разделяют консервативную идеологию Москвы по вопросам миграции, социальной политики и национального суверенитета⁹. Более того, данные партии зачастую поддерживают политику сближения с Россией, игнорируя даже возможный ущерб единству евроатлантических структур. Представляется необходимым подробнее остановиться на деятельности представленных итальянских политических партий.

Демократическая партия

Несмотря на полярное расположение к «пророссийским партиям» в политическом спектре Италии, Демократическая партия не ограничивается лишь дружественными словами в сторону России, предпринимая конкретные меры по поддержанию диалога. Э. Летта¹⁰, бывший премьер-министр Италии, в 2014 г. стал единственным западным лидером, принявшим участие в церемонии открытия зимней Олимпиады в Сочи. Правительство М. Ренци, секретаря ДП, активно лоббировало вопрос об отмене автоматического возобновления антироссийских санкций в 2015 г., что дало развитие политическим дебатам в Европейском Совете. Более того, Ренци настаивал на ведущей роли Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (членом которой является Россия) в вопросе прекращении огня на Украине. По случаю Петербургского экономического форума Италия вновь поступила вразрез с общей западной линией: Ренци принял участие в этом мероприятии, в отличие от глав других европейских государств. Перед конференцией он заявил, что целью его визита было налаживание связей между Россией и Евросоюзом¹¹. Преемник Ренци, итальянский премьер-министр П. Дженгилони, ввиду исключения России из G8, пообещал во время своей поездки в Сочи в 2017 г. сообщить о позиции России во время предстоявшего саммита в Таормине, Италия¹². По данным Хаффингтон Пост, Дженгилони удалось смягчить

⁷ Germani S. A., Iacoboni J. Italy. Is the Turn to Russia Reversible? // The Atlantic Council. 2017. P. 12. URL: https://www.atlanticcouncil.org/images/The_Kremlins_Trojan_Horses_2_web_1115.pdf (дата обращения: 13.06.2019).

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Letta E. Perché ho Deciso di Essere a Sochi // Corriere della Sera. 2014. URL: https://www.corriere.it/esteri/14_febbraio_07/premier-perche-ho-deciso-essere-sochi-nostri-atleti-76293c2c-8fba-11e3-b53f-05c5f8d49c92.shtml (дата обращения: 13.06.2019).

¹¹ AGI. Renzi a San Pietroburgo, Siamo qui per Costruire Ponti. 2017. URL: <https://www.agi.it/speciali/spief-forum-2016/ue-russia-renzi-siamo-qui-per-costruire-ponti-866650/news/2016-06-17/> (дата обращения: 13.06.2019).

¹² ANSA. Gentiloni da Putin: 'Al G7 Terremo Conto Opinioni Russia'. 2017. URL: http://www.ansa.it/g7_italia_2017/notizie/2017/05/17/gentiloni-da-putin-occasione-scambio-idee-verso-g7_630adfed-5087-4c30-9e15-8122a892a4bc.html (дата обращения: 13.06.2019).

возможные дипломатические последствия для России со стороны Великобритании и Германии в деле о предполагаемом отравлении Скрипалей¹³.

«Форца Италия»

Данная партия, возглавляемая С.Берлускони, имеет устойчивые связи с Россией и президентом Путиным, учитывая крепкую дружбу между двумя лидерами. Такие отношения берут свое начало в 1994 г., когда С. Берлускони заявил о необходимости включить Россию в работу G7 и пригласил тогдашнего президента РФ на саммит в Неаполе. Аналогичным образом лидер ФИ выступил в поддержку России на Саммите НАТО в Пратика-ди-Маре, который предшествовал созданию Совета Россия – НАТО¹⁴; перечисленные обстоятельства стали важным шагом, предпринятым для нормализации отношений между Россией и Западом после холодной войны. Позиция Берлускони как главы итальянского правительства и его близкие отношения с Путиным в определенной степени предопределили посредничество Италии, оказанное во время русско-грузинской войны 2008 г. Н. Саркози, председательствовавший в то время в Совете ЕС, заявил следующее: «Мы никогда бы не достигли соглашения между грузинами и русскими, если бы Берлускони не использовал свои старые узы доверия и дружбы с В. Путиным»¹⁵.

«Лига»

Контакты «Лиги» не только с Россией, но и с партией В. Путина «Единая Россия» являются обширными. Фактически, в 2017 г. было подписано пятилетнее соглашение о партнерстве между двумя партиями в целях развития сотрудничества в политической и экономической сферах. В предвыборной программе «Лиги» – 2018 Россия признана частью западной цивилизации, которая не только воспринимается как партнер, но, так же как и другие западные державы, должна стоять на передовой линии защиты устоявшихся ценностей. В программе партии говорится, что Россия не должна расцениваться как угроза, Москва должна быть вовлечена в совместную деятельность в духе Саммита НАТО 2002 г. Политическая близость партии к России также может проследиваться в условиях ведения дела о предполагаемом отравлении Скрипалей. М. Сальвини, секретарь «Лиги», раскритиковал политическую линию, проводимую большинством стран ЕС и сопровождаемую высылкой дипломатов, утверждая, что «изоляция и бойкот России, возобновление экономических санкций и изгнание дипломатов не решают проблемы, а лишь усугубляют их».

Усилия «Лиги» по сближению с Россией прослеживаются даже на региональном уровне: что в 2016 г. региональные советы Ломбардии, Лигурии и Венето в условиях отсутствия какой-либо формальной самостоятельности в проведении внешней политики в одностороннем порядке признали Крым и приняли резолюцию, в которой попросили «Лигу» повлиять на правительство в деле снятия санкций с России.

¹³ De Giovannangeli U. Caso ex Spia Russa, l'Italia ha Espulso i Diplomatici Russi Obtorto Collo // Huffington Post. 2018. URL: https://www.huffingtonpost.it/2018/03/26/caso-ex-spia-russa-litalia-ha-espulso-i-diplomatici-russi-obtorto-collo_a_23395673/ (дата обращения: 13.06.2019).

¹⁴ Black I. Nato Summit Gives Putin a Say, but no Membership // The Guardian. 2002. URL: <https://www.theguardian.com/world/2002/may/28/russia.ianblack> (дата обращения: 13.06.2019).

¹⁵ Mazzone A. 20 Anni di Politica Estera di Silvio Berlusconi // Panorama. 2014. URL: <https://www.panorama.it/news/marco-ventura-profeta-di-ventura/silvio-berlusconi-politica-estera-merkel-putin-forza-italia/> (дата обращения: 13.06.2019).

«Движение пяти звезд»

«Движение пяти звезд» (M5s) было основано в 2009 г. и стало неординарным явлением в итальянской политической жизни. С момента своего создания эта партия значительно изменила свое отношение к России. До 2014 г. M5s придерживалось критических позиций по отношению к России во многих аспектах, приписывая Кремлю заказные убийства¹⁶, цензуру и авторитаризм¹⁷. Однако, начиная с июня 2015 г., партия все активнее занимала пророссийские позиции¹⁸, в первую очередь, когда в блоге Движения появился пост о предложении Парламенту страны со стороны депутатов комитета по иностранным делам партии отменить санкции на национальном уровне. Аналогично, программа, за которую проголосовали члены партии в 2017 г., включала в себя пункт о немедленном снятии санкций и возобновлении сотрудничества с Россией для решения международных вопросов. В том же документе содержатся тезисы, направленные против Североатлантического альянса, которые, тем не менее, были смягчены на момент формирования нового правительства. В условиях проведения Великобританией, Францией и США военных действий в Сирии, ДиМайо, политический руководитель движения и министр труда, заявил, что «[Италия] оказывает решительную поддержку своим союзникам»¹⁹.

В заключение следует подчеркнуть, что все партии на политической арене Италии сегодня демонстрируют в определенной степени позитивное отношение к России, варьирующееся от прагматичной политики ДП до пророссийской позиции «Лиги».

Экономические субъекты

Россия является одним из ключевых экономических партнеров Италии. Около 500 итальянских компаний присутствуют в России, 70 из них владеют производственными предприятиями и 8 – банками²⁰. Россия является ключевым поставщиком энергоресурсов в Италию, занимая 18% от общего импорта нефти и 43% от общего импорта газа в страну.

Малые и средние предприятия, работающие в России, составляют существенный пул электората для итальянских партий и, в частности, для «Лиги», поскольку большинство компаний, работающих в России, имеют штаб-квартиру в центральной части на севере Италии. Таким образом, отношения между Москвой и Римом стали чрезвычайно деликатной темой, которая может легко повлиять на настроения электората. Множество итальянских руководителей и управляющих предприятий требуют восстановления экономического сотрудничества с Россией. Ключевой запрос итальянского бизнеса достаточно точно выражен словами А. Фаллико, председателя совета директоров банка «Интеза» и президента

¹⁶ Grillo B. Parlamento Europeo e V-Day // Il Blog di Beppe Grillo. 2007. URL: http://web.archive.org/web/20070702090702/http://www.beppegrillo.it/2007/06/parlamento_euro_1.html (дата обращения: 13.06.2019).

¹⁷ Stefanini M. La Lunga e Tortuosa Storia dell'Asse tra i 5 Stelle e Putin // Next. 2018. URL: <https://www.nextquotidiano.it/m5s-putin-russia/> (дата обращения: 13.06.2019).

¹⁸ Iacoboni J. Tv e Web, Ecco i Canali tra Mosca e M5S // La Stampa. 2017. URL: <https://www.lastampa.it/2017/12/09/italia/tv-e-web-ecco-i-canali-tra-mosca-e-ms-0kMD7ZMcM5LP1ITqw8BzCM/pagina.html> (дата обращения: 13.06.2019).

¹⁹ Rai News. Salvini: Missili in Siria un Errore. Di Maio: Siamo con i Nostri Alleati. Berlusconi: Meglio Tacere. 2018. URL: <http://www.rainews.it/dl/rainews/articoli/Salvini-missili-in-Siria-un-errore-Berlusconi-meglio-tacere-m5s-preoccupati-ma-con-alleati-Martina-sostegno-a-diplomazia-33a9d992-1906-40bb-9b31-e2d651357282.html> (дата обращения: 13.06.2019).

²⁰ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale. I rapporti tra Italia e Russia. URL: https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/aree_geografiche/europa/i_nuovi_rapporti.html (дата обращения: 13.06.2019).

ассоциации «Познать Евразию» (*Conoscere Eurasia*) – он подчеркнул необходимость для Италии «поставить Россию в центр коммерческой стратегии и сотрудничества в наиболее динамичных на сегодняшний день секторах евразийской экономики»²¹. Эти требования были переданы итальянскому правительству, которое начало работу по улучшению двусторонних экономических отношений. Во время своего последнего визита в Москву премьер-министр Италии Дж. Конте встретился с В. Путиным и подписал 13 соглашений на общую сумму 1,5 млрд евро. Наиболее значимые сделки касались компании *Enel*, занимающейся системой поставок электроэнергии на Российских железных дорогах (РЖД); соглашения между *Barilla* и Московской областью о приобретении земли для строительства нового завода по производству макаронных изделий, производственного цеха, склада и железнодорожного сообщения с ним; соглашения о сотрудничестве между «Пьетро Фиорентини» и «Роснефтью» по производству механических систем для углеводородной промышленности; наконец, соглашения между *Pirelli* и «Ростехом» о расширении воронежского завода²².

Тем не менее главной темой дискуссий по-прежнему остаются экономические и финансовые санкции ЕС, принятые против России в связи с обвинениями в «аннексии Крыма и дестабилизации региона Донбасс на Украине»²³. Это привело к последовавшим с российской стороны ответным санкциям, которые затрагивают импорт европейских фруктов и овощей, сыра, мяса и рыбы²⁴. Итальянский сектор моды, производство обуви и сельское хозяйство особенно сильно пострадали от напряженности, вызванной украинским кризисом. Тем не менее в течение последних двух лет итальянские компании демонстрировали устойчивость: они постепенно адаптировались к режиму санкций посредством принятия ряда мер: например, стоит упомянуть коммерческий ход «*Сделано с Италией*», который предполагает создание совместных предприятий с российскими партнерами и позволяет частично избежать российских запретов на итальянский экспорт²⁵. Некоторые итальянские компании также частично восстановили свои позиции, начав экспортировать в Беларусь и Сербию, а затем в Россию, путем т.н. рерутинга (сертификация происхождения продукта удаляется для входа на российский рынок)²⁶.

Несмотря на рост коммерческих связей в 2017 г., итальянское бизнес-сообщество неоднократно обращалось к правительству с призывом полностью снять санкции ЕС. Президент Конфедерации компаний Италии обратился к правительству с призывом предпринять «все возможные меры для отмены санкций в Европе»

²¹ Il Sole 24 Ore. Sempre più capillare la Presenza Economica, Commerciale e Culturale dell'Italia nelle Regioni della Russia // Russia 24. 2019. no.299. URL: <http://www.intesasanpaolo24.com/media/3637/russia24-n299.pdf> (дата обращения: 13.06.2019).

²² De Maio G., Sartori N. Le Relazioni tra Italia e Russia // IAI. 2018. URL https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0144.pdf (дата обращения: 13.06.2019).

²³ Consilium. EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine. URL <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (access date: 13.06.2019).

²⁴ Правительство Российской Федерации, постановление от 7 августа 2014 г. № 778 // <http://pravo.gov.ru> URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/> (дата обращения: 13.06.2019).

²⁵ Semenzato S. Made with Italy: il Futuro è produrre in Russia? // ISPI. 2018. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/made-italy-il-futuro-e-produrre-russia-20437> (дата обращения: 13.06.2019).

²⁶ Tafuro E., Villa M., Rocchetti F. ISPI Fact Checking: Russia e Sanzioni // ISPI. 2019. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-russia-e-sanzioni-22134> (дата обращения: 13.06.2019).

и «срочно перейти от слов к делу»²⁷. Р. Борги, президент Федерации моды Италии, подчеркнул, что «санкции против России являются катастрофой [...] для экспорта произведенной в Италии продукции»²⁸. Э. Прандини, президент крупнейшей организации, представляющей предпринимателей в области сельского хозяйства *Coldiretti*, отметил, что «недопустимо оставлять сложившийся статус-кво, [санкции] продолжают наносить ущерб нашему сельскому хозяйству, особенно в регионе Ломбардия»²⁹. Э. Ферленги из *Confindustria Russia* заявил, что «нам необходимо, чтобы правительство прислушалось к нашему голосу и вошло в положение компаний, страдающих из-за санкций [...] 99% наших надежд связаны с отменой санкций, которые ограничивают наше развитие в России»³⁰. Такие запросы оказали серьезное влияние на политические дебаты в Италии, и представители правительства обязались в ближайшее время приступить к активным действиям. Как было показано ранее, устранение санкций является общей целью в коалиции «Лиги»–M5s; Сальвини и Ди Майо неоднократно заявляли о необходимости блокировать санкции против России. Остается понять, почему, несмотря на такую политическую волю, ограничительные меры в отношении России все еще действуют? И действительно ли для Италии целесообразно идти вразрез с общей линией ЕС в отношении антироссийских санкций?

Вне политики: аналитические материалы мозговых центров

Италия располагает консолидированной сетью аналитических центров. По оценкам *Global Think Tank Index 2018*, в Италии присутствует 114 аналитических центров, 6 из них включены в рейтинг *Top Think Tanks Worldwide* (в США и за пределами США), который оценивает результаты деятельности 200 институтов³¹. Ключевыми являются Институт международных политических исследований (ISPI), который находится на 47-й позиции, и *Istituto Affari Internazionali* (IAI), который находится на 49-й позиции.

В последние десятилетия итальянские аналитические центры экспоненциально увеличили свое присутствие в общественной дискуссии. Сегодня они играют важную роль в политической жизни Италии, и их анализ влияет на настроения электората и принятие политических решений. Некоторые эксперты сосредоточили свое внимание на подходе правительства к режиму санкций в отношении России, развивая идею о трактовке политических заявлений в отношении санкций в качестве барометра двусторонних отношений. Как упоминалось ранее, многие заинтересованные стороны в Италии выступили против санкций, утверждая при этом, что санкции имеют катастрофические последствия для экономики. Тем не менее, различные аналитические материалы

²⁷ *Confcommercio.it* Dalle sanzioni alla Russia contraccolpi negativi per consumi ed export 2015 URL: <https://www.confcommercio.it/-/da-sanzioni-russia-contraccolpi-negativi-per-consumi-ed-export> (дата обращения: 13.06.2019).

²⁸ *Federazionemodaitalia.com* .Sanzioni A Russia: Contraccolpi Negativi Per Consumi Ed Export. Per Renato Borghi Le Sanzioni Sono Un Disastro Per L'italia 2015 URL: http://www.federazionemodaitalia.com/it/area_stamp/comunicati/it/news?pg25=66 (дата обращения: 13.06.2019).

²⁹ *ilGiornalediBrescia.it*.Le snazioni alla russia ci sono costate 10 miliardi. 2018 URL: <https://www.giornaledibrescia.it/economia/le-sanzioni-alla-russia-ci-sono-costate-10-miliardi-1.3188289> (дата обращения: 13.06.2019).

³⁰ *Vita L.* Le sanzioni alla Russia ci sono già costate 7 Miliardi: la Missione di Salvini a Mosca // *ilGiornale*. 2018. URL: <http://www.ilgiornale.it/news/politica/salvini-vola-russia-confindustria-spera-nella-fine-delle-1588709.html> (дата обращения: 13.06.2019).

³¹ *McGann, J. G.* 2018 *Global Go To Think Tank Index Report* // *TTCSP Global Go To Think Tank Index Report*. 2019. URL: https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1017&context=think_tanks (дата обращения: 13.06.2019).

демонстрируют, что такой аргумент не является достаточно убедительным. Р. Алькаро (ISPI), признавая негативное влияние ограничительных мер на бизнес, подчеркивает, что падение торгового оборота и коммерческих связей имеет сильную зависимость от других факторов, таких как обвал цен на нефть в 2015 г., что вызвало спад в российской экономике³². Кроме того, в «Проверке фактов ISPI» указано, что снижение торговли с Москвой было «незначительным» по сравнению с ISPI общим итальянским экспортом за рубеж и составило в 2017 г. всего около 1% от общего объема экспорта итальянской продукции³³. Следовательно, тезис о значительном влиянии санкций (и особенно российских контрсанкций) на конкретные секторы итальянской экономики не подтверждается эмпирическими данными.

Что касается эффективности ограничительных мер против России, то мнения экспертов расходятся. С одной стороны, «Проверка фактов ISPI» указывает на то, что, помимо цели заставить Россию соблюдать минские соглашения, санкции успешно преследовали задачу четко обозначить, какой ценой для Путина обернулась дестабилизация ситуации на Украине, и продемонстрировать неожиданный уровень сплоченности членов ЕС в ситуациях, когда речь заходит о сложных внешнеполитических вопросах³⁴. С другой стороны, К. Пагани (ISPI) подчеркивает, что санкции были явно неэффективными в решении украинского вопроса, и они позволили российским политическим элитам повысить свою популярность, используя риторику жертвы, осажденной «недружественным Западом»³⁵. Пагани также утверждает, что подход Брюсселя к России после украинского кризиса привел к падению популярности ЕС среди россиян на 30% (с 60% на докризисном уровне до нынешних 30%)³⁶.

Несмотря на эмпирические данные о несущественности влияния санкций на итальянскую экономику, члены правительства «Лига»–M5s все чаще выражают готовность отменить экономические санкции. С практической точки зрения, если итальянские власти захотят вмешаться в одностороннем порядке, они смогут заблокировать ограничительные меры, наложив вето в Европейском совете, поскольку согласно статье 24 Договора о Европейском союзе, в вопросах внешней политики решения принимаются единогласно. Тем не менее, все эксперты, похоже, разделяют мнение о том, что наложение вето на санкции может подорвать национальные интересы Италии. Анализ экономической эффективности, проведенный ISPI,³⁷ указывает, что возможная экономическая отдача от такого решения ограничена из-за нескольких внешних факторов, в частности трудностей, переживаемых российской экономикой, возможных ответных вторичных санкций со стороны США, неопределенной ситуации вокруг готовности Москвы отменить российские контрсанкции и продолжающейся адаптации итальянских компаний к режиму санкций. Кроме того, М. Сидди (IAI) утверждает, что итальянское правительство пытается получить максимальную выгоду от хороших отношений

³² Alcaro R. Russia: Ue e Italia verso il Rinnovo delle Sanzioni // ISPI. 2018. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/russia-ue-e-italia-verso-il-rinnovo-delle-sanzioni-21772>. (дата обращения: 13.06.2019)

³³ Tafuro E., Villa M., Rocchetti F. ISPI Fact Checking: Russia e Sanzioni // ISPI. 2019. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/fact-checking-russia-e-sanzioni-22134> (дата обращения: 13.06.2019).

³⁴ Ibid.

³⁵ Pagani C., Alexandre K. Sanzioni alla Russia: (come) funzionano? // ISPI. 2018. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/sanzioni-alla-russia-come-funzionano-21119> (дата обращения: 13.06.2019).

³⁶ Levada Center. Ratings. URL: <https://www.levada.ru/en/ratings/> (дата обращения: 13.06.2019).

³⁷ Alcaro R. Russia: Ue e Italia verso il Rinnovo delle Sanzioni // ISPI. 2018. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/russia-ue-e-italia-verso-il-rinnovo-delle-sanzioni-21772>. (дата обращения: 13.06.2019).

с администрациями Д. Трампа и В. Путина для компенсации напряженности в отношениях с европейскими партнерами, однако необходимо учитывать, что большинство итальянских партнеров считают путинскую Россию прежде всего угрозой³⁸. Безусловная поддержка запросов Кремля о блокировании санкций – опасная игра для Италии, которая может привести к глубокой напряженности внутри Европейского Союза. Н. Точчи, директор IAI, полагает, что поддержка правительством Италии отмены санкций в Европейском Совете приведет к «большому провалу»³⁹. Аналогичным образом, П. Магри, директор ISPI, заявляет, что «возможное вето в отношении российских санкций может привести к итальянской изоляции в Европейском союзе» и «в этой ситуации будет сложнее повлиять на другие вопросы, вызывающие озабоченность», например в таких критически важных для Италии темах, как иммиграция и непогашенный суверенный долг⁴⁰. Таким образом, нет никаких сомнений в том, что «затраты на изоляцию были бы чрезвычайно высоки» для итальянской общественно-политической системы, как подчеркнул президент ISPI Дж. Массоло⁴¹. Кроме того, следует принимать во внимание весьма меткое напоминание У. Трамбали (ISPI): ограничительные меры «являются прежде всего инструментом, чтобы подтолкнуть Россию к окончательному соблюдению Минских соглашений» и «это деталь, которую правительство Италии склонно упускать из виду»⁴².

Подводя итог, представляется необходимым заметить, что случай экономических санкций против России является удачной демонстрацией, какую роль играют аналитические центры в формировании «не только государственной политики, но и социальных установок и общественных ориентаций»⁴³. Тщательный анализ, проведенный экспертами, дает понять, что, как заявил Алькаро, «итальянским интересам отвечает европейское единство и координация с США»⁴⁴. Следовательно, лучшая итальянская стратегия состоит в том, чтобы поддерживать двойственную политику в отношении Кремля, которая заключается в балансировании между жесткостью по отношению к нарушениям международного права и диалогом в рамках общих интересов.

Какого мнения придерживается итальянское общество о России?

Данный раздел посвящен различным опросам общественного мнения с целью лучшего понимания позиции итальянского общества по отношению к Москве и его потенциальной роли в формировании правительственных решений. Судя

³⁸ *Siddi M.* Italia–Russia: Cosa Cambia con il Governo M5S/Lega // IAI. 2018. URL: <https://www.affarinternazionali.it/2018/11/italia-russia-governo-conte/> (дата обращения: 13.06.2019).

³⁹ *Carli A.* M5S–Lega, Perché non può Decidere l'Italia lo Stop alle Sanzioni alla Russia // *IlSole24Ore*. 2018. URL: <https://www.ilsole24ore.com/art/m5s-lega-perche-non-puo-decidere-l-italia-stop-sanzioni-russia-AEm6tptE> (access date: 13.06.2019).

⁴⁰ *Belardelli G.* Salvini il Russo Rischia di Isolarci in Europa. Intervista a Paolo Magri // *HuffingtonPost*. 2018. URL: https://www.huffingtonpost.it/2018/04/02/salvini-il-russo-rischia-di-isolarci-in-europa-intervista-a-paolo-magri_a_23400957/ (дата обращения: 13.06.2019).

⁴¹ *Colombo A. and Magri P.* La fine di un Mondo. Rapporto ISPI 2019 // ISPI. 2019. URL: https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/isp_i_rapporto_annuale_2019_fine_di_un_mondo.pdf (дата обращения: 13.06.2019).

⁴² *Ibid.*

⁴³ Think Tank Atlas: Russian Studies Abroad // *Rethinking Russia*. 2016. URL: <http://rethinkingrussia.ru/en/wp-content/uploads/2016/03/Think-Tank-Atlas.pdf> (дата обращения: 13.06.2019).

⁴⁴ *Alcaro R.* Russia: Ue e Italia Verso il Rinnovo delle Sanzioni // ISPI. 2018. URL: <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/russia-ue-e-italia-verso-il-rinnovo-delle-sanzioni-21772>. (дата обращения: 13.06.2019).

по результатам нескольких опросов, граждане Италии относятся к Москве дружелюбно. Институт Демоса в январе 2019 г. провел опрос по теме «Насколько вы доверяете этим странам?»; Россия оказалась на третьей позиции (из 8) по количеству ответов «с большим доверием» после Германии и США⁴⁵. Примечательно, что доверие итальянцев к России возросло – с 16% положительных ответов в 2014 г. до нынешних 27%. Если мы углубимся в анализ данных и разделим респондентов по их политической ориентации, наиболее пророссийскими являются избиратели партии «Форза Италия» (представляют 45% респондентов, которые ответили «отношусь с большим доверием» к России), за ними следуют избиратели «Лиги» и М5s и, наконец, ДП. Кроме того, итальянцы высоко оценивают деятельность В. Путина, о чем свидетельствует опрос, проведенный IPSOS, в котором российский президент считается второй наиболее влиятельной политической фигурой в мире для итальянцев в 2018 г., сразу после Д. Трампа⁴⁶. Россия, как правило, не воспринимается Италией как угроза, особенно если сравнивать позицию итальянских граждан с мнением людей, проживающих в странах Северной и Восточной Европы. В исследовании, проведенном ISPI, Россия оказалась на последнем месте среди ответов как на вопрос «каковы самые большие глобальные угрозы?», так и «каковы основные угрозы для Италии?» Лишь 2% респондентов считают Россию угрозой.

Примечательно, что итальянцы считают Соединенные Штаты гораздо большей угрозой, чем Россию, поскольку в 2018 г. США заняли 2-е место (из 10) по популярности в ответе на вопрос: «Какая страна представляет наибольшую угрозу по вашему мнению? Россия заняла 6-ю строчку среди наиболее популярных ответов. Тем не менее, хотя Россия не воспринимается как прямая угроза для Италии, итальянцы проявляют растущую обеспокоенность в вопросах европейской безопасности. В отчете ISPI подчеркивается, что для итальянцев в 2018 г. самым недооцененным кризисом (из 12) был «конфликт между Россией и Украиной». Это продемонстрировало, что укоренившаяся дружественная позиция итальянского народа по отношению к России не влечет за собой недооценки последствий, вытекающих из ревизионистской политики Кремля. Наконец, опрос IPSOS показывает, как заметно итальянцы изменили свое восприятие российского влияния в мире⁴⁷. Отвечая на вопрос «по сравнению с предыдущим годом, является ли Россия более или менее влиятельной?», в 2015 г. подавляющее большинство респондентов (66%) ответили «более влиятельным», однако этот показатель снизился с 61% в 2016 г. до 55 % в 2017 г. и упал до 48% в 2018 г. Это прежде всего означает, что, по мнению итальянцев, Россия неуклонно теряет свою способность влиять на международные отношения.

Представленные данные подчеркивают дружеские чувства итальянского населения к России и заинтересованность в поддержании хороших отношений с Москвой, несмотря на нынешнюю геополитическую напряженность. Тем не менее было бы ошибкой недооценивать растущее беспокойство итальянцев, связанное с возможными эскалациями в политическом диалоге между ЕС и Россией, а это означает, что Италия может в конечном счете занять непримиримую позицию по отношению к Москве в случае новых агрессивных действий.

⁴⁵ Demos & Pi. La Fiducia Degli Italiani Verso Alcuni Paesi, January 2019 URL <http://www.demos.it/a01572.php> (дата обращения: 13.06.2019).

⁴⁶ ISPOS Public Affairs. Gli Italiani ed il resto del mondo, 2018 URL https://www.ispionline.it/sites/default/files/media/pdf/ispi_sondaggio_esteso_2018_def.pdf (дата обращения: 13.06.2019).

⁴⁷ Ibid.

Результаты исследования показывают, что в установлении основ государственной стратегии Италии в отношении России ключевую роль играют внутренние акторы. Итальянская общественно–политическая система демонстрирует общее позитивное отношение к России. Тем не менее очевидная готовность Италии продолжать развитие исторически сложившихся доверительных отношений с Москвой вступает в конфликт с одним из ключевых национальных интересов по укреплению нестабильной на сегодня архитектуры европейской безопасности. Национальным интересам Италии отвечает приверженность евроатлантическим позициям, на что также указывают итальянские эксперты. Данное исследование стало шагом к более глубокому пониманию внутренней динамики, влияющей на внешнюю политику Италии, а именно практического значения меняющейся социально–политической мысли Италии в отношении России.

Российский опыт ответа на санкционное давление Запада: промышленный сектор

В статье рассмотрены основные меры, принятые для стимулирования процесса импортозамещения в России после введения санкций в 2014 г., а также предпринята попытка оценить их эффективность. Проанализированы стратегии адаптации прямых инвесторов из стран Запада к новым условиям работы на российском рынке. В качестве примера для детального анализа выбрана автомобильная промышленность, в которой за период с 2013 по 2018 гг. объем импорта сократился в три раза. Показано, что в условиях сниженного спроса, который для этой отрасли стал серьезным, хоть и косвенным, эффектом от санкций, американские компании приняли решение о прекращении бизнеса в России, а автомобильные ТНК из стран Европейского союза смогли адаптироваться к новым реалиям.

Ключевые слова: санкции, импортозамещение, прямые иностранные инвестиции, автомобильная промышленность, стратегии компаний, автомобильные ТНК из стран ЕС

Статья подготовлена за счет гранта Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых (проект №МК-6258.2018.6) «Перестройка экономических связей России и Европейского союза: факторы и перспективы»

В российском опыте ответа на санкционное давление Запада ключевую роль играет практика импортозамещения. Работа по наращиванию внутреннего производства и сокращению импорта готовой продукции велась и ранее, однако для многих отраслей именно санкции стали своего рода катализатором, и процесс стал более интенсивным и урегулированным.

С тех пор, как против России были введены санкции, а она, в свою очередь применила ряд ответных мер, тема импортозамещения освещается в работах многих отечественных ученых. Среди них П.А. Ершов, В.С.Загашвили, Е.В. Исаева, М.В. Клинова, Е.А. Сидорова, Б.А. Хейфец, В.Ю. Чернова и др. Однако, чаще всего процесс рассматривается в целом, а его эффективность в конкретных отраслях промышленности анализируется слабо. Выбор автомобильной отрасли в качестве примера в данной статье определяется ролью, которую она играет в экономике за счет создаваемого ею мультипликативного эффекта.

Основные меры, принятые в рамках импортозамещения в российском промышленном секторе

В сентябре 2014 г. Правительством РФ был утвержден план содействия импортозамещению в промышленности. На его основании с 2015 по 2018 гг. в Минпромторге России были подготовлены планы мероприятий в 22 отраслях, среди которых автомобильная, фармацевтическая, легкая, химическая промышленность и

* Баронина Юлия Алексеевна – младший научный сотрудник Центра европейских исследований Института мировой экономики и международных отношений им Е.М. Примакова РАН. (ubaronina@mail.ru). Статья поступила в редакцию 01.12.2019.

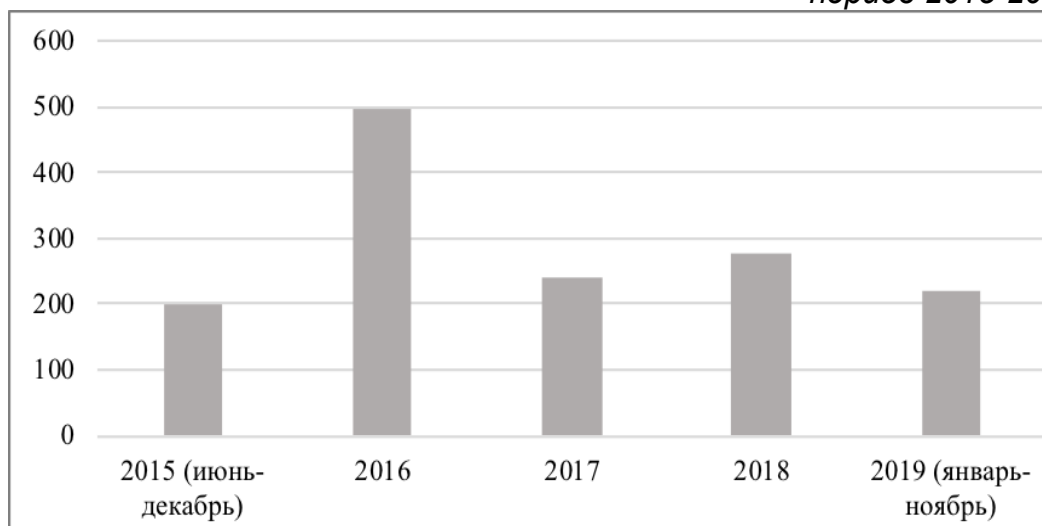
др.¹ Для контроля и содействия выполнению этих планов были образованы межведомственные рабочие группы.

Сформированные планы представляют собой перечень продуктов/компонентов/технологий для которых приведен исходный показатель доли импорта, а также указана целевая максимально допустимая доля к 2020 г. и сроки реализации проекта. Всего, по словам Д.А. Медведева, на импортозамещение в промышленности в 2015-2018 гг. направлено 1,6 трлн руб².

Несмотря на наличие амбициозных планов по импортозамещению в отраслях промышленности, оценить их эффективность довольно сложно. Например, на сайте Федеральной службы государственной статистики в разделе «показатели, характеризующие импортозамещение в России» присутствуют только разделы по производству пищевых продуктов, сельскому хозяйству и торговле. Такое положение дел можно объяснить или тем, что именно продовольственное эмбарго было основным ответом на санкции, или тем, что в обрабатывающей промышленности обеспечить импортозамещение гораздо сложнее и пока достойных демонстрации показателей достичь не удалось.

Чтобы примерно оценить темпы реализации заявленных планов, в качестве альтернативной методики предлагается рассмотреть каталог проектов в рамках импортозамещения, представленный на сайте «Сделано у нас»³. На портале частным образом собирается и оперативно обновляется информация как о запуске новых производственных мощностей на территории страны, так и об отечественных разработках в различных отраслях промышленности. По данным на конец ноября 2019 г. сообщается о реализации 1432 проектов, треть которых приходится на 2016 г. (Рис. 1).

Рисунок 1. Количество проектов, реализованных в рамках импортозамещения за период 2015-2019 гг.



Источник: Составлено автором по данным информационного портала «Сделано у нас»⁴

¹ Отраслевые планы импортозамещения. Минпромторг России [Электронный ресурс]. – URL: <https://gispr.gov.ru/plan-import-change/> (дата обращения 07.11.2019)

² Заседание Правительственной комиссии по импортозамещению [Электронный ресурс]. – URL: <http://government.ru/news/38558/> (дата обращения 12.11.2019)

³ Сделано у нас [Электронный ресурс]. – URL: <https://sdelanounas.ru/blogs/?search=импортозамещение> (дата обращения 01.12.2019)

⁴ Там же. (дата обращения 01.12.2019)

Процесс импортозамещения в России обеспечивается двумя основными способами:

- 1) Предприятия российских компаний начинают выпуск продукции, аналогичной той, что ранее поставлялась из других стран;
- 2) Иностранные компании осуществляют прямые иностранные инвестиции (ПИИ) в строительство собственных предприятий на территории страны.

Один из крупнейших инвестиционных проектов в санкционный период был успешно реализован в автомобильной отрасли. Германская компания *Daimler* пересмотрела свою стратегию относительно российского рынка и вместо импорта готовых автомобилей решила начать их производство на территории страны. Для этого в 2017 г. был заключен контракт на строительство завода в Солнечногорском районе Московской области. Объем *greenfield*-инвестиций на осуществление этого проекта составил 250 млн евро⁵.

Другая германская автомобильная ТНК *BMW* в 2018 г. также объявила о создании собственного предприятия полного цикла на территории Калининградской области, где уже 20 лет на мощностях российской компании «Автотор» осуществляется крупноузловая сборка автомобилей. Проект находится на стадии согласования специального инвестиционного контракта, на основании которого он будет реализован.

Импортозамещение в автомобильной промышленности

Успех практики импортозамещения в автомобильной промышленности определяется не только интенсификацией этого процесса в условиях санкций, но и характером проводимой в стране промышленной политики. С 2005 г. на территории России действовало Постановление Правительства РФ № 166 «О внесении изменений в Таможенный тариф РФ в отношении автокомпонентов, ввозимых для промышленной сборки», благодаря которому многие крупные зарубежные автокомпании начали выпуск своей продукции на территории страны. В 2010 г. были утверждены новые принципы промышленной сборки, предполагающие последовательное увеличение уровня локализации выпускаемой продукции с 30% до 60%. Поскольку срок действия положения о промышленной сборке истекает в этом году, дальнейшее регулирование деятельности зарубежных автопроизводителей будет осуществляться на основании разрабатываемых для каждой конкретной компании специальных инвестиционных контрактов.

В этом смысле значительно расширяется поле для маневра лоббистов интересов компаний из стран ЕС на российском рынке. Предпринимая активные действия по защите своих интересов как через исправно работающие коллективные структуры (наиболее яркий пример – Ассоциация Европейского Бизнеса), так и самостоятельно, компании в целом приняли новые "правила игры". Их обновленные стратегии адаптации к изменившимся условиям работы на российском рынке ориентированы на то, чтобы продемонстрировать свою приверженность концепции "Сделано в России".

Вследствие того, что европейским компаниям удалось оперативно наладить широкий выпуск своей продукции на территории России, структура рынка кардинально изменилась буквально за десятилетие. Доля автомобилей, произведенных российскими компаниями, сократилась на 20 процентных пунктов, доля импорта – на 25, а доля иномарок, выпущенных на территории страны, выросла с 16% до 61% (Табл. 1).

⁵ Daimler. Investment of over 250 million euros: Mercedes-Benz lays for new passenger car plant in Russia / Daimler Group. URL: <https://media.daimler.com/marsMediaSite/en/instance/ ko/Russia.xhtml?oid=22554578> (дата обращения 24.11.2018).

Таблица 1. Структура российского рынка новых автотранспортных средств в 2007, 2015, 2017 гг., %

	2007	2015	2017
Отечественные модели	42	25	22
Иномарки, собранные в РФ	16	52	61
Импорт новых автотранспортных средств	42	23	17
Всего	100	100	100

Источник: Аналитическое агентство «Автостат»⁶, Обзор автомобильного рынка России в 2017 г. и перспективы развития⁷

В условиях неблагоприятной экономической ситуации, изменения курса национальной валюты и общего снижения покупательной способности населения объем производства и продаж на российском рынке в 2015 г. упал на 23% и 45% соответственно, а объем импорта составил 349 тыс. автомобилей против 703 тыс. в 2014 г. (Рисунок 2). Однако в 2017-2018 гг., когда рынок стал постепенно восстанавливаться, производство и продажи автомобилей начали расти, объем импорта остался на том же уровне. В итоге, объем импорта в 2018 г. по сравнению досанкционным периодом снизился в 3 раза.

Рисунок 2. Динамика объема продаж, производства и импорта легковых автомобилей на территории России в 2011-2018 гг., тыс. ед.



Источник: составлено автором по данным Международной организации производителей автомобилей, Федеральной таможенной службы⁸

Минимальные показатели доли импорта от всех проданных автомобилей отмечают у компаний с более высоким уровнем локализации производства, а именно у *Volkswagen* (12,5%), *Skoda* (2%) и *Renault* (1,6%)⁹.

⁶ Инфографика // Аналитическое агентство «Автостат». URL: <http://www.autostat.ru/infographics> (дата обращения 26.09.18).

⁷ Обзор автомобильного рынка России в 2017 г. и перспективы развития // PWC. 2018. URL: <https://www.pwc.ru/ru/assets/pdf/auto-market-in-russia-2018-report.pdf> (дата обращения 02.04.19).

⁸ Импорт России важнейших товаров. Федеральная таможенная служба. URL: <http://customs.ru/folder/515> (дата обращения) 10.11.2019)

Стимулирование экспорта автомобильной продукции

Помимо форсирования импортозамещения в условиях санкционного режима, в экономической политике Правительства РФ в 2018 г. появилось дополнение в виде активного стимулирования экспорта. Создан «Российский экспортный центр», а в Минпромторге разработано четыре экспортные стратегии до 2025 г. по приоритетным отраслям — автомобильной промышленности, авиационной промышленности (гражданская продукция), сельскохозяйственному и железнодорожному машиностроению. Главная задача этих планов заключается в создании условий для роста экспортных поставок, выходе на новые рынки и укреплении позиций на существующих.

Таблица 2. SWOT-анализ условий развития экспорта автомобилей из России

Сильные стороны	Слабые стороны и барьеры
Достаточное количество современных заводов по выпуску автомобилей, в том числе работающих не на полную мощность	Низкая узнаваемость российских брендов на внешних рынках, недостаточно конкурентоспособный технический уровень продукции и слабое развитие каналов продаж
Наличие национальных автопроизводителей, выпускающих высоколокализованную продукцию с высоким экспортным потенциалом	Слабая сеть поставщиков высококачественных компонентов
Наличие относительно недорогих трудовых ресурсов и развитой инфраструктуры	Действие санкций и повышенный общий уровень риска
Выгодное географическое положение	Отсутствие стабильной программы мер поддержки экспорта
	Высокая себестоимость импортной и экспортной логистики
	Несовершенство налоговой системы в отношении экспортных поставок
	Отличные от российских требования экологического регулирования
Возможности	Угрозы
Экспансия национальных автопроизводителей на зарубежные рынки	Рост требований по локализации производства автомобильной продукции на рынках, рассматриваемых как экспортные
Частичная ориентация на экспорт зарубежных автокомпаний, разместивших заводы на территории России	Ужесточение санкционного режима

Источник: составлено автором на основе Стратегии развития экспорта продукции автомобильной промышленности в Российской Федерации на период до 2025 года¹⁰

Среди факторов, способных благоприятно повлиять на увеличение экспортных поставок автомобилей, важную роль играет наличие отечественных компаний, поскольку их продукция имеет высокий уровень локализации. При условии

⁹ У каких марок выше доля продаж импортных автомобилей? Автостат. URL: <https://www.autostat.ru/news/41501/> (дата обращения 12.11.2019)

¹⁰ Стратегия развития экспорта продукции автомобильной промышленности в Российской Федерации на период до 2025 года. 2017. URL: <http://static.government.ru/media/files/Gm80bGAY20Pj1szROuP3rQVF82r3eJVc.pdf> (дата обращения 21.02.19).

необходимой адаптации к новым рынкам и ликвидации барьеров, приведенных в Табл. 2, автомобили российских брендов могут составить конкуренцию зарубежным компаниям в нижнем ценовом сегменте.

Для такой отрасли, как автомобильная промышленность, стимулирование экспортных поставок продукции, произведенной на территории России, определяется необходимостью загрузить существующие производственные мощности и избежать остановок предприятий, поскольку национальный авторынок в целом находится в довольно угнетенном состоянии и не способен обеспечить необходимый уровень спроса.

Составители Стратегии предлагают базовый и оптимистический сценарии развития экспорта продукции автомобильной промышленности (Табл. 3).

Таблица 3. Сценарии динамики объема экспорта продукции автомобильной промышленности до 2025 г.

	Базовый	Оптимистический
Объем экспорта автомобилей и автокомпонентов	4,9 млрд долл.	7,8 млрд долл.
в т.ч. экспорт автомобилей	3,3 млрд долл.	5,3 млрд долл.
Экспорт легковых национальных производителей	120-130 тыс.ед.	170-180 тыс.ед.
<i>доля экспорта в объеме производства</i>	20%	25%
Экспорт коммерческих автомобилей национальных производителей	50 тыс.ед.	70-80 тыс.ед.
<i>доля экспорта в объеме производства</i>	20%	28-30%
Экспорт автомобилей международных производителей	70 тыс.ед.	150 тыс.ед.
<i>доля экспорта в объеме производства</i>	5%	10%
Экспорт автокомпонентов	1,6 млрд долл.	2,5 млрд долл.
<i>доля экспорта в объеме производства</i>	17%	более 20%

Источник: составлено автором по: Стратегия развития экспорта продукции автомобильной промышленности в Российской Федерации на период до 2025 года¹¹

Поскольку российское автомобилестроение нацелено, прежде всего, на обеспечение потребностей внутреннего рынка, для реализации обоих сценариев стимулирования экспорта необходима серьезная финансовая поддержка со стороны государства. Для базового сценария сумма поддержки экспорта в 2018-2025 гг. предварительно оценивается в 89,6 млрд руб., а для оптимистического – в 139,7 млрд руб.¹²

Европейские автомобильные ТНК, которые давно ведут свою деятельность на территории России и выпускают продукцию с достаточно высоким уровнем локализации, начали активно пользоваться ситуацией благоприятствования экспорту и корректировать свои стратегии в сторону начала экспорта или увеличения объемов экспортных поставок. Так, в 2018 г. *Volkswagen Group Rus* и Федеральная таможенная служба заключили соглашение о беспошлинном ввозе компонентов для производства автомобилей, которые в последующем будут

¹¹ Там же.

¹² Там же.

экспортированы за пределы России¹³. На ближайшие годы в страны ЕС запланированы поставки двигателей и готовых автомобилей *Skoda*, выпускаемых в Нижнем Новгороде на контрактной основе. В связи с тем, что российские экологические нормы формата «Евро» отстают от европейских, Россия будет экспортировать двигатели «Евро-5», которые потом будут установлены в автомобили, предназначенные для поставок в страны с тем же стандартом. Для автомобилей *Skoda*, предназначенных на экспорт, будут ввозиться двигатели «Евро-6»¹⁴. Помимо этого, *Volkswagen* стал поставлять автомобили российской сборки на рынок Казахстана.

Французская компания *Renault*, которая ранее уже поставляла автомобили российской сборки за пределы страны, объявила о расширении географии экспорта. С 2016 г. экспорт продукции осуществляется во Вьетнам и Алжир, а с 2018 г. – в Монголию¹⁵.

Хотя тема экспорта иномарок российского производства активно обсуждается в средствах массовой информации, реальные поставки не отличаются существенными объемами. За первое полугодие 2019 г. было экспортировано 4,3 тыс. автомобилей марки *Skoda*, 383 автомобиля *Renault*¹⁶.

По мнению представителей компаний, увеличению объемов экспорта мешают высокий уровень производственных и логистических расходов, отсутствие соглашений о свободной торговле, нестабильный курс рубля и менее строгие экологические требования к продукции в России по сравнению с возможными странами-импортерами.

Оптимизация производства в условиях низкого спроса

Неблагоприятная экономическая ситуация, сложившая в стране из-за санкций, существенно осложнила условия ведения деятельности для европейских автомобильных компаний. Падение спроса на рынке заставило компании принять целый ряд мер для оптимизации выпуска автомобилей. Чтобы минимизировать издержки, связанные с перепроизводством, и избежать затоваривания складов, автопроизводители периодически останавливали сборочные конвейеры. Из-за малой загруженности производственных мощностей на предприятиях применялось сокращение количества смен и длительности рабочей недели. Чтобы адаптироваться к новым условиям, сложившимся на рынке, компании пересматривали модельные ряды и меняли ассортимент выпускаемой продукции. Например, остановка конвейера на заводе *Groupe PSA* в Калужской области в июне 2017 г. была связана с переоборудованием производственных линий для выпуска более востребованных на тот момент коммерческих автомобилей марок *Peugeot* и *Citroen*¹⁷.

¹³ Россия освободит Volkswagen Group от пошлин на детали для экспортной продукции // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/auto/news/2018/01/23/748712-rossiya-volkswagen> (дата обращения 27.11.18).

¹⁴ Штанов В. Volkswagen начинает экспорт двигателей российского производства // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/auto/articles/2018/01/24/748764-volkswagen-eksport-dvigateli> (дата обращения 27.11.18).

¹⁵ Renault объявила о поставках в Монголию автомобилей из России // Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3713973> (дата обращения 27.11.18).

¹⁶ ТОП-10 марок по объему экспорта легковых автомобилей из России. URL: <https://www.autostat.ru/news/40632/>

¹⁷ Подробнее см. Баронина Ю.А. Современные стратегии европейских автомобильных транснациональных корпораций. Дисс. канд. экон. наук. Москва, 2019, 200 с., URL: <https://www.imemo.ru/files/File/ru/dis/2019-006-Baronina-DIS.pdf> (дата обращения 27.11.18).

В то время как европейские компании проявили гибкость в своих стратегиях и оптимизировали выпуск продукции, американские решили покинуть автомобильный рынок России. Весной 2015 г. крупнейший американский концерн *General Motors* объявил о том, что завод в Санкт-Петербурге будет закрыт, бренд *Opel* и большая часть моделей *Chevrolet* больше не будут представлены на российском рынке. В СМИ часто упоминался политический фактор, однако наибольший вес в этой ситуации имели экономические причины. Продукция, выпускаемая на предприятии, отличалась довольно низким уровнем локализации, а спрос на нее был слабым. Последний актив в виде доли в СП с «АвтоВАЗ» *General Motors* продала уже в конце 2019 г. В этом же году *Ford* принял решение о реструктуризации бизнеса в России и прекращении выпуска легковых автомобилей на СП с «СОЛЛЕРС» во Всеволожске и Набережных Челнах.

Правительство РФ проводило политику импортозамещения задолго до введения санкций, однако именно они дали серьезный импульс для развития процесса. В автомобильной отрасли к последовательному увеличению уровня локализации добавилось активное стимулирование экспорта произведенных на территории страны автомобилей. Несмотря на то, что напрямую санкционная политика автомобильного сектора не коснулась, в отрасли сложилась довольно напряженная ситуация как для отечественных компаний, так и для зарубежных инвесторов. Учитывая существенное снижение спроса на автомобильную продукцию, связанное с ослаблением курса национальной валюты и падением покупательной способности населения, эксперты давали негативные прогнозы деятельности зарубежных компаний на территории страны. Они оправдались лишь частично: российский рынок покинули только американские ТНК, а европейским удалось проявить гибкость и успешно адаптироваться к новым условиям.

Российско-финляндское приграничное сотрудничество: роль программ ЕС

В статье проведен анализ предпосылок и современной практики реализации приграничного сотрудничества регионов России и Финляндии при поддержке Европейского Союза. Обзор проектов по программам приграничного сотрудничества «Россия – Юго-Восточная Финляндия», «Коларктик» и «Карелия» позволяет выявить общее и особенное в развитии практик приграничного сотрудничества регионов Северо-Западного федерального округа.

Ключевые слова: приграничное сотрудничество, приграничные регионы, программа сотрудничества, Россия, Финляндия.

Статья подготовлена в рамках выполнения государственного задания АААА-А19-119010990088-8 «Методология исследования и управления геоэкономическим потенциалом приграничного и северного периферийного региона в контексте национальной безопасности России».

Приграничное сотрудничество Финляндии и России является одним из ярких воплощений международных интеграционных связей России и Европейского союза. ЕС и Россия осуществляют техническое и финансовое сотрудничество с 1991 года. Изначально ЕС оказывал техническую поддержку России в различных сферах в рамках программы TACIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States) (1991 – 2006 гг.). Тогда были запущены такие программы, как TEMPUS (Trans-European Mobility Programme for University Studies) и программа приграничного сотрудничества. По завершении программы TACIS характер сотрудничества ЕС и России изменился. Бюджет ЕС, выделенный на сотрудничество с Россией, был направлен на поддержание текущих отраслевых диалогов в рамках общих пространств ЕС и России и партнерства в целях модернизации. При этом продолжалось сотрудничество в образовательной сфере, приграничное сотрудничество и сотрудничество в рамках «Северного измерения». В современных сложных внешнеполитических условиях на фоне принятия рядом государств санкций против России особенно важно сохранять наработанный опыт международных связей и использовать его на благо территорий.

История развития приграничного сотрудничества российских и финских регионов

Географическое положение, связывающее Северо-Запад России с Финляндией, определяет вовлеченность приграничных территорий в экономический и культурный трансграничный диалог. Началом правового регулирования приграничных взаимоотношений Северо-Западного федерального округа России и регионов Финляндии послужило межправительственное соглашение 1992 г. о сотрудничестве в Мурманской области, Республике Карелия, Санкт-Петербурге и Ленинградской области. Для своего времени Соглашение было довольно прогрессивным и фиксировало право субъектов федерации на

*Шлапеко Екатерина Андреевна – канд. полит. наук, научный сотрудник Федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт экономики Карельского научного центра Российской академии наук (shlapeko_kate@mail.ru). Статья поступила в редакцию 16.06.2019.

внешнеэкономическую деятельность, закрепленное позднее в Конституции Российской Федерации и ряде других федеральных законов¹. Соглашение стало основой для развития традиционных форм приграничного сотрудничества и способствовало как подписанию соглашений между губерниями (Договор о сотрудничестве между Республикой Карелия и губернией Оулу, 1993 г.) и городами (Олонец-Вааса, 1995 г.), Санкт-Петербург-Тампере, 1993 г.), так и появлению новых совместных структур: двойные города (Иматра-Светогорск), Еврорегион «Карелия», проекты двустороннего сотрудничества².

Согласно ст. 2 Соглашения, основными направлениями приграничного сотрудничества являлись социальная, культурная, экономическая, экологическая, коммуникационная и другие сферы³. Долгое время основным донором было Правительство Финляндии, выделявшее средства на реализацию проектов. После 1995 г. финансирование стало также поступать через программы TACIS и Interreg Европейского Союза, а на период с 2007 по 2013 гг. Российская Федерация стала софинансировать программы Европейского Инструмента Соседства и Партнерства (ЕИСП), привлекая представителей региональных органов власти к обсуждению как приоритетных направлений, так и проектов.

В 2012 г. в ответ на изменение международной ситуации и практик сотрудничества было подписано новое Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики о содействии приграничному сотрудничеству. Таким образом завершился переход от финской технической помощи российским регионам к равноправному приграничному межрегиональному взаимодействию. В соответствии с положениями Соглашения учреждена российско-финляндская Межправительственная комиссия по приграничному сотрудничеству.

На границе Финляндии и России действует 3 программы: «Россия – Юго-Восточная Финляндия», «Коларктик» и «Карелия». Проекты, осуществляемые в рамках действующих программ приграничного сотрудничества, имеют важное значение для регионов обеих стран. Основной стратегической задачей становится повышение качества жизни и благосостояния приграничных регионов посредством развития приграничного сотрудничества, модернизации инфраструктурных объектов, развития предпринимательства и туризма, охраны окружающей среды. Таким образом, приграничность приобретает особое значение и выступает в качестве фактора территориального социально-экономического развития, осуществляемого по задаваемым границей правилам.

Значимость регионального сотрудничества с Финляндией в области экономики, экологии, образования, культуры находит отражение в трудах специалистов по этим проблемам. Например, экономической стороне регионального взаимодействия посвящены работы В.А. Шлямина, Н.М. Межевича,

¹ Роль приграничного сотрудничества между Европейским Союзом и Российской Федерацией в двусторонних и региональных программах экономического развития // Подготовлено Шарунасом Радвилавичюсом и Николаем Межевичем в рамках проекта «Приграничное сотрудничество в контексте регионального диалога ЕС-Россия» (119860/C/CV/multi LOT N°7). 2010. 125 с.

² Шлапек Е.А. Роль городских элит и побратимского движения в формировании трансграничных регионов (на примере развития внешних связей Петрозаводского городского округа, Республика Карелия) // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2012. № 4-1. С. 374-380.

³ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Финляндской Республики о сотрудничестве в Мурманской области, Республике Карелия, Санкт-Петербурге и Ленинградской области // Сборник документов и материалов по вопросам международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации. М.: Научная книга, 2002. С. 135-138.

М. В. Морошкиной⁴, а различные аспекты внешних связей регионов Северо-Запада рассмотрены в работах российских (Н.Ю. Маркушиной, М.С. Зарецкой, Е.В. Бондаренко и др.) и финских авторов⁵. При этом достаточно мало внимания уделяется анализу результатов реализации двусторонних проектов и изменению приоритетов в программах приграничного сотрудничества.

Российско-финляндские проекты приграничного сотрудничества

Программно-проектный метод управления подразумевает особое внимание к процессам планирования и прогнозирования и сконцентрированность на результате. Участники проектов находят проблемные места, определяют потребности социальных групп, интересы которых они представляют, и совместно ищут решения. Проекты закладывают базу для системных инноваций, так как происходит координация действий различных игроков, нередко даже конкурентов⁶.

В рамках исследования было рассмотрено 3 проекта: «Коларктик», «Юго-Восточная Финляндия-Россия» и «Карелия» (Табл.1.), данные о которых размещены на официальных сайтах программ и информационных ресурсах ЕС (<http://www.keeper.eu/keeper/>).

Таблица 1. Основные данные проектов российско-финляндского приграничного сотрудничества

Название программы	«Юго-Восточная Финляндия – Россия»	«Карелия»	«Коларктик»
Территории в России	Санкт-Петербург, Ленинградская область <i>Прилегающие территории:</i> Республика Карелия	Республика Карелия <i>Прилегающие территории:</i> Санкт-Петербург, Ленинградская область, Мурманская область, Архангельская область	Мурманская область, Архангельская область и Ненецкий автономный округ <i>Прилегающие территории:</i> Республика Карелия, Республика Коми, Ленинградская область, Санкт-Петербург
Территории в Финляндии	Южная Карелия, Кюменлааксо, Южное Саво <i>Прилегающие территории:</i> Восточное Уусимаа,	Северная Карелия, Кайнуу, Северная Остерботния <i>Прилегающие территории:</i> Лапландия,	Лапландия Норрботтен (Швеция), Финмарк, Тромс и Нурланд (Норвегия) <i>Прилегающие территории:</i> Северная

⁴ Межевич Н.М., Спиридонова В.В. Особенности приграничного сотрудничества Санкт-Петербурга и регионов Юго-Восточной Финляндии // Управленческое консультирование. 2017. № 3 (99). С. 28-36. Морошкина М.В. Основные механизмы развития приграничных территорий: экономический и социальный аспект (на примере России и Финляндии) // Региональная экономика: теория и практика. 2019. Т. 17. № 5 (464). С. 895-909.

⁵ Маркушина Н.Ю. Перспективы трансформации концепции "Новый Север" на современном этапе // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2015. № 4 (13). С. 100-102.; Бондаренко Е.В. Практика реализации приграничного регионального сотрудничества Россией и Финляндией на примере Санкт-Петербурга и Ленинградской области // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2017. Т. 6. № 3 (20). С. 63-66.; Németh S., Fritsch M., Piipponen M., Yarovoy G., Isakov V., Zimin D. Whose Partnership? Regional Participatory Arrangements in the Programming of ENPI CBC The case of Karelia at the Finnish-Russian border // European Planning Studies. Vol. 23. 2015. 2582-2599.

⁶ Шлапек Е.А. Республика Карелия в проектах приграничного сотрудничества // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 1. С. 17–25.

	Пяйат-Хяме, Северное Саво	Северное Саво	Остроботния (Финляндия), Вестерботтен (Швеция)
Приоритеты 2007-2013 гг.	<ul style="list-style-type: none"> - Экономическое развитие - Общие проблемы: приграничное сотрудничество и окружающая среда - Социальное развитие и гражданское общество 	<ul style="list-style-type: none"> - Экономическое развитие - Качество жизни 	<ul style="list-style-type: none"> - Экономическое и социальное развитие - Общие задачи регионов - Сотрудничество от человека к человеку и развитие самосознания / идентичности
Приоритеты 2014-2020 гг.	<ul style="list-style-type: none"> - Энергичная, активная и конкурентоспособная экономика - Регион инноваций, высокой квалификации и качественного образования - Привлекательность и чистота окружающей среды и региона - Хорошие региональные связи 	<ul style="list-style-type: none"> -Привлекательный деловой климат в приграничных регионах -Привлекательная культурная среда -Чистый и комфортный для проживания регион -Функционирующая система пересечения границы 	<ul style="list-style-type: none"> -Жизнеспособность арктической экономики, природы и окружающей среды - Свободная мобильность людей, товаров и знаний

Источник: Keep.eu

Ведущими партнерами проектов выступают финские организации, что связано с их богатым опытом проектной деятельности. Для российской стороны препятствиями служат процедура финансовой отчетности, разница в правилах налогообложения и закупок. Больше половины проектов по программе «Коларктик» инициированы организациями из Лапландии (26 проектов), среди которых преобладают заявки от образовательных учреждений – Университет Лапландии (7), Университет прикладных наук Лапландии (5), а также Лапландского профессионального колледжа и Университета Оулу. О высоком уровне сетевого взаимодействия свидетельствует участие представителей регионов и предприятий как минимум из трех стран, а также число партнеров от 3 до 20 организаций. Особую заинтересованность демонстрируют средние и высшие учебные заведения и исследовательские институты Арктики: лишь 5 проектов не имеют научной или образовательной составляющей. Среди шведских институтов обращает на себя внимание участие Технологического университета Лулео в более чем 10 проектах по темам туризма, геологии, логистики и ИКТ.

По реализованным проектам можно судить о приоритетных областях развития Арктики: эффективное использование энергии, развитие горнодобывающей и строительной отраслей, информационно-коммуникационных технологий и туризма. Тематика проектов также подтверждает, что большое значение придается совершенствованию технологии исконно северных сельскохозяйственных отраслей (оленоводства, охотничьего промысла, рыболовства) и продвижения растениеводства в северных широтах. Традиционным направлением остается поддержка коренных народов, северной идентичности и популяризация Баренц культуры среди молодежи.

Проекты, затрагивающие вопросы здоровья людей и экологии, реализуются ведущими организациями – Норвежским институтом исследований воздуха

(продовольственная безопасность), Финской службой радиационной и атомной безопасности (радиационная безопасность) и Государственным региональным центром стандартизации, метрологии и испытаний в Мурманской области (реагирование на аварийные разливы нефтепродуктов). Активными партнерами выступают муниципальные образования и региональные министерства Мурманской и Архангельской областей. Высока доля участия коммерческих предприятий и бизнес ассоциаций в региональных проектах, направленных на туризм, инновации, работу со студентами, что дает компаниям конкурентное преимущество по внедрению технологий, подготовке персонала, отработке механизмов взаимодействия с властью и т.д. Программа «Коларктик» является отражением позиций ЕС и РФ по развитию арктического межмуниципального сотрудничества.

В карело-финских проектах проявляются специфические северные ценности в сферах экологии (биотехнологии, «зеленая экономика»), экономики (креативные индустрии, туризм) и культуры финно-угорского мира. К тенденциям проектной деятельности на территории Карелии следует отнести постепенный переход от обучения к внедрению лучших практик, от технических к инфраструктурным проектам. Ведущими партнерами в программном регионе выступают в основном финские организации. Исключением стал тур по культуре, где из 9 заявок 7 подано российскими организациями. Проекты реализуются в крупных городах: Петрозаводск, Сортавала, Костомукша, Калевала – с российской стороны; Каяни, Оулу, Йозенсуу – с финской. Наибольший территориальный охват был обеспечен по раунду «туризм»: 25 муниципальных образований по обе стороны границы. Туризм и другие сферы экономики, затрагивающие культуру, также становятся важным источником развития северных районов, как в культурном, так и в экономическом плане. Реализация проектов по туристической тематике позволила создать семейные центры музейной педагогики, молодежный центр для предоставления туристических и образовательных услуг, разработать мобильные сервисы в помощь туристу, открыть информационные туристские центры в районах Карелии.

Особую ситуацию можно наблюдать в программе «Юго-Восточная Финляндия-Россия», где на российской стороне в сотрудничестве участвует город федерального значения со статусом субъекта федерации мегаполис Санкт-Петербург, в то время как финская сторона в программах сотрудничества представлена двумя небольшими регионами. За счет проектов, реализуемых на территории региона, осуществлялась поддержка и развитие малого бизнеса, инновационных и информационных технологий, защита окружающей среды, сотрудничество в области образования, культуры, социальной сфере. Однако, по мнению некоторых экспертов, программа больше подходит для приграничного сотрудничества муниципальных образований Ленинградской области и Финляндии, так как согласованные бюджеты малы для города таких масштабов, как Санкт-Петербург⁷. Активными участниками приграничного сотрудничества являются университеты и политехнические институты Санкт-Петербурга. В Кюменлааксо и Южной Карелии существует большое число высших учебных заведений, которые участвуют в международном сотрудничестве с Россией (Технологический университет Лаппеенранта, Политехнический институт Кюменлааксо). В числе таких международных проектов можно отметить проект "UniC — финско-российское сотрудничество университетов по созданию новых бизнес-знаний".

К основным сложностям управления проектами приграничного сотрудничества следует отнести, прежде всего, различия в экономических, политических, социально-культурных и технологических аспектах развития стран-участниц международных

⁷ Межевич Н.М., Спиридонова В.В. Особенности приграничного сотрудничества Санкт-Петербурга и регионов Юго-Восточной Финляндии // Управленческое консультирование. 2017. № 3 (99). С. 34.

проектов. Реализация международных проектов требует особых компетенций: знаний проектного управления, иностранного языка, локальных институциональных условий, а нередко и социокультурных особенностей приграничной территории. По программе «Юго-Восточная Финляндия – Россия» заявленное софинансирование в размере 20-30% от предприятий среднего и малого бизнеса оказалось невозможным для бюджетных организаций. Отметим, что для программ «Карелия» и «Коларктик» софинансирование составляет 10%. Со сложностями в реализации столкнулись проекты, где было запланировано строительство и требовалось осуществление конкурсных процедур при выборе подрядчиков. Невыполнение графиков работ, затягивание сроков и как следствие несвоевременное предоставление отчетов сказывалось на получении следующей части финансирования всеми партнерами. Международный политический кризис 2014 г. повлиял на общение между партнерами, привел к росту недоверия и осторожности. В частности, в новом программном периоде ряд российских и финских организаций отказались брать на себя роль ведущего партнера, на которого ложится ответственность за реализацию проекта и все финансовые риски⁸.

Анализ проектов показал, что на территории программ сосредоточена уникальная научно-исследовательская и образовательная база, а их участники обладают широким спектром компетенций. Региональное сотрудничество «сверху» как межгосударственная и межправительственная политика дополняется партнерскими отношениями со стороны органов местного самоуправления и гражданского общества. Проекты приграничного сотрудничества в значительной мере способствуют вовлеченности местных жителей в международное сотрудничество и установлению тесных контактов как между отдельными гражданами, так и между различными организациями.

Продолжение реализации программ приграничного сотрудничества России и ЕС позволит обеспечить преемственность и устойчивость уже разработанных и появление новых кооперационных связей. Практика реализации проектов показала, что для приграничных с Европейским союзом российских регионов эти программы являются эффективным инструментом решения вопросов экономического и социального развития, а также дополнительным источником финансирования региональных инициатив.

⁸ Шлапеко Е.А. Республика Карелия в проектах приграничного сотрудничества // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 1. С. 21.

Научно-технологическое сотрудничество в эпоху глобальной нестабильности: Россия и страны Европы

В статье рассматриваются текущие направления научно-технологического сотрудничества России и стран Европы с учетом глобальной геополитической нестабильности. На основе проведенного библиометрического анализа публикаций, проиндексированных в международной базе данных Scopus за последние 10 лет, выявлены перспективные направления расширения двустороннего и многостороннего сотрудничества России со странами Европы в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Ключевые слова: научно-технологическое сотрудничество, Россия, страны Европы, библиометрический анализ, научная дипломатия

Геополитическая напряженность, сложившаяся в последние годы в международных отношениях, осложняет сотрудничество для поиска ответов на глобальные вызовы, связанные как с предотвращением распространения терроризма и экстремизма, противодействием киберугрозам, ростом безработицы и миграционным кризисом, так и с распространением Четвертой промышленной революции и сохраняющимися барьерами на пути достижения Целей устойчивого развития. Стремительное развитие технологий неоднозначно воспринимается обществом. Например, 56% европейских граждан полагают, что автоматизация и роботизация оставят большинство людей без работы, при этом 70% граждан считают, что недостаточный контроль над цифровой трансформацией и развитием технологий может привести к негативным последствиям для общества в среднесрочной перспективе¹. Тем не менее в последние годы возрастает роль технологий, науки и образования не только в качестве основы для повышения конкурентоспособности и социально-экономического развития, но также и для обеспечения безопасности и защиты граждан от терроризма и экстремизма, борьба с которыми является глобальной международной проблемой.

Сотрудничество России и стран Европы в высокотехнологичных отраслях может строиться вокруг таких направлений как медицина и здравоохранение, биотехнологии, новые материалы, информационно-коммуникационные технологии, цифровые технологии, рациональное природопользование, энергетика, беспилотные транспортные средства, искусственный интеллект, космические исследования, исследования Арктики и многие другие. В качестве ориентиров для обозначения направлений дальнейшего развития двустороннего и многостороннего сотрудничества можно использовать национальные или региональные стратегии научно-технологического развития (например, Стратегию научно-технологического развития Российской Федерации² или «Умную специализацию регионов ЕС» в области инновационной деятельности³), а также дорожные карты и прогнозы

*Афанасьев Антон Анатольевич — к.э.н., старший научный сотрудник, Южный федеральный университет (afanasyevanton@sfedu.ru). Статья поступила в редакцию 16.06.2019.

¹ European Tech Insights 2019. URL: <https://static-frm.ie.edu/cgc/wp-content/uploads/sites/33/2019/03/NP-European-Tech-Insights-2019-ENG.pdf> (дата обращения: 02.04.2019).

² Указ Президента Российской Федерации от 01.12.2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41449> (дата обращения: 22.01.2019).

³ S3Platform.URL: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/> (дата обращения: 22.01.2019).

развития перспективных технологий и глобальных рынков (например, документы НТИ⁴ или отчеты Deloitte⁵ и Gartner⁶, ориентированные на общие для большинства стран технологические тренды). Также существуют подходы, основанные на методах научно-технологического прогнозирования и форсайт-исследованиях тенденций и технологий в различных сферах деятельности. Одним из инструментов подобных исследований является библиометрический анализ, который позволяет получить количественные данные для дальнейшего анализа и прогноза.

Методы исследования и данные

Для выявления текущих и перспективных направлений сотрудничества в сфере науки и технологий России и стран Европы был проведен библиометрический анализ публикаций, проиндексированных в крупнейшей международной базе данных научной литературы *Scopus* за последние 10 лет (2008—2018 гг.). Количество публикаций (включая научные статьи, а также сборники по итогам конференций) в исследуемых странах растет с каждым годом. С 2008 по 2018 гг. странами Европы было опубликовано более 10 млн публикаций, последние несколько лет прирост составляет около 30 тыс. публикаций в год. При этом наблюдается значительный рост количества научных публикаций в странах БРИКС (около 60 тыс. публикаций в год). Примечательно, что по итогам 2018 года общее количество публикаций стран БРИКС превысило соответствующий показатель всех стран Европейского союза (28 стран) (Рис. 1, 2).

Рисунок 1. Общее количество научных публикаций с 2008 по 2018 гг.



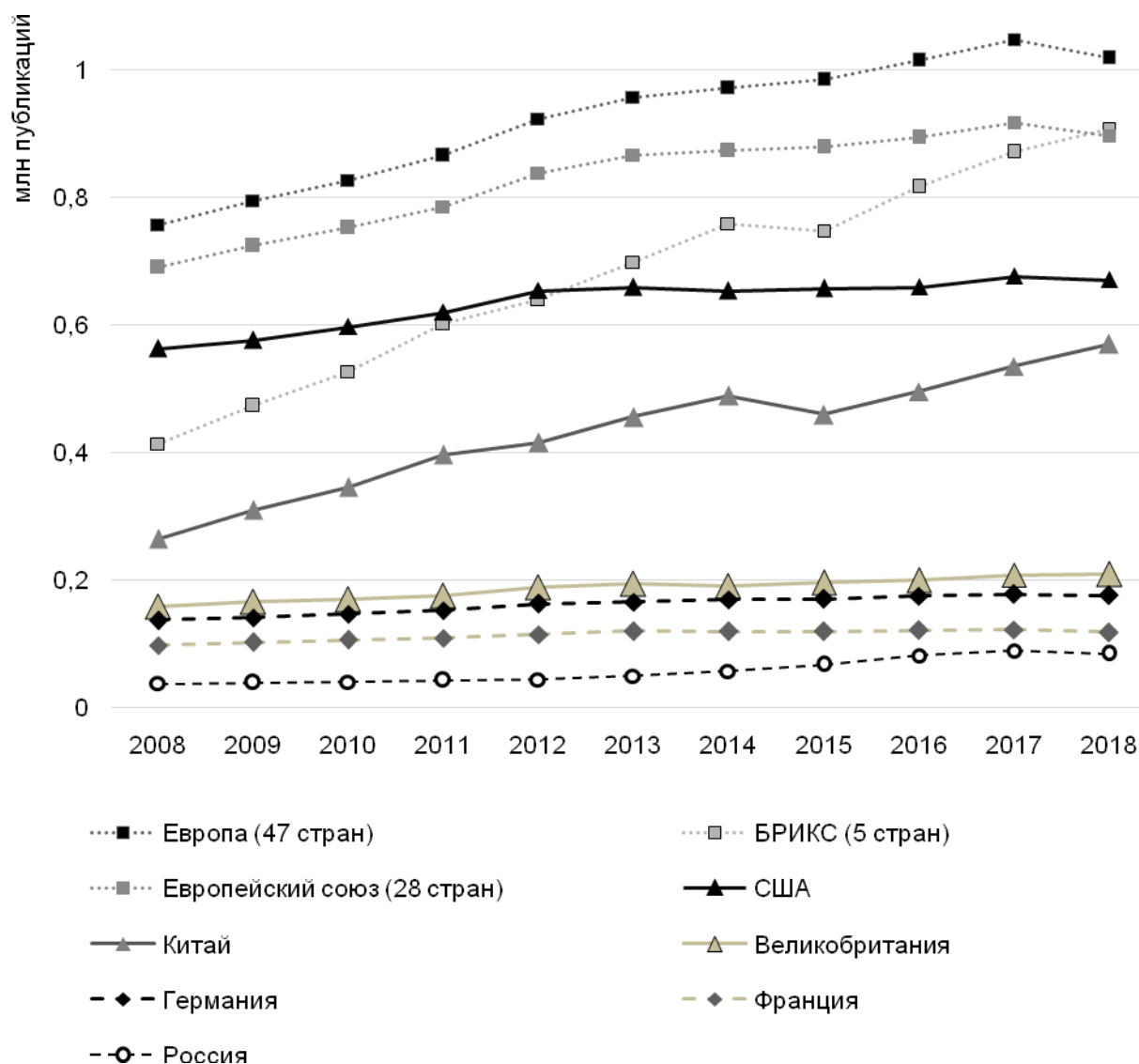
Источник: данные *Scopus*

⁴ Национальная Технологическая Инициатива URL: <http://www.nti2035.ru/> (дата обращения: 22.01.2019).

⁵ Deloitte Tech Trends URL: <https://www2.deloitte.com/insights/us/en/focus/tech-trends.html> (дата обращения: 22.01.2019).

⁶ Gartner's top 10 strategic technology trends. URL: <https://www.gartner.com/en/doc/3891569-top-10-strategic-technology-trends-for-2019> (дата обращения: 23.01.2019).

Рисунок 2. Динамика количества научных публикаций за последние 10 лет



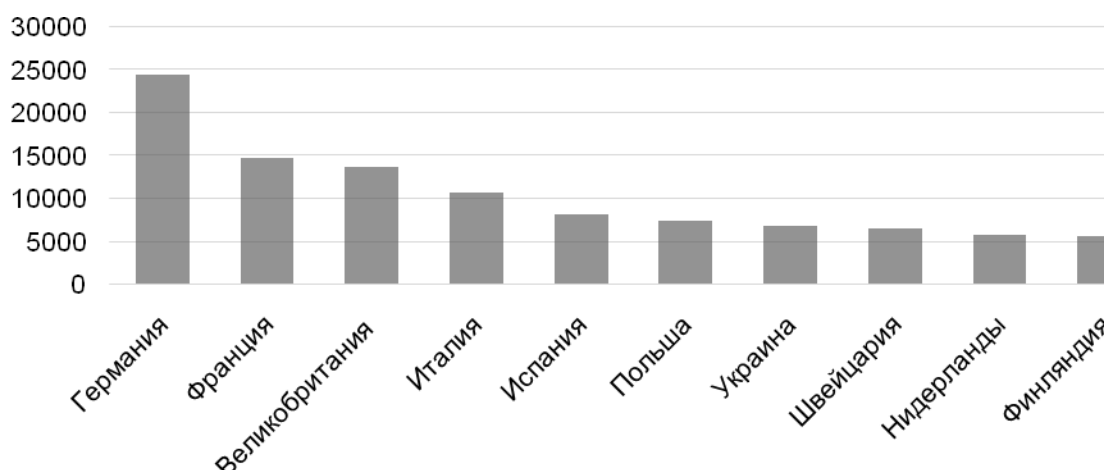
Источник: данные Scopus

Прирост публикаций в рамках БРИКС обеспечен преимущественно за счет Китая. Однако у России также наблюдается положительная динамика роста количества публикаций по итогам научных исследований, в том числе совместных с зарубежными партнерами из стран Европы, даже несмотря на общую геополитическую напряженность.

За последние 5 лет учеными из России и стран Европы было опубликовано более 75 тыс. публикации в соавторстве. Для сравнения, количество публикаций ученых из России в соавторстве со своими коллегами из стран Юго-Восточной Азии составляет более 28 тыс. за тот же период (больше всего с Китаем — 9.9 тыс., Японией — 7.1 тыс. и Индией — 4.6 тыс. публикаций).

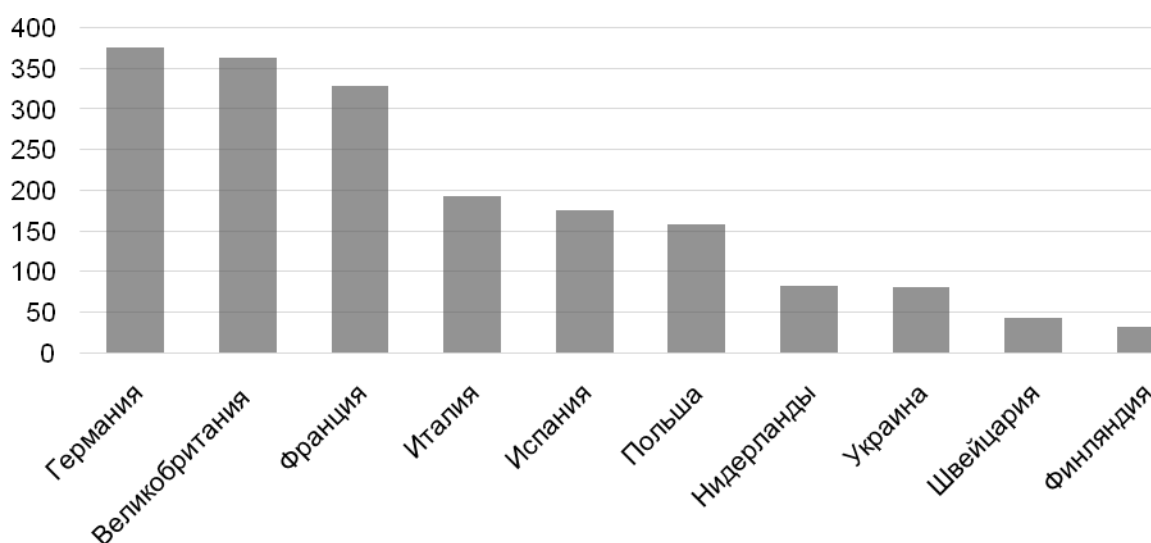
Основными партнерами России из стран Европы, которые ведут совместную научно-исследовательскую деятельность, являются: Германия, Франция, Великобритания, Италия и Испания, что подтверждается как совместными научными публикациями в международных базах данных (Рис. 3), так и количеством научно-образовательных организаций, которые ведут совместные исследования (Рис. 4).

Рисунок 3. Топ-10 стран Европы, с которыми Россия ведет совместную научно-исследовательскую деятельность (по количеству научных публикаций в соавторстве ученых из России и стран Европы)



Источник: данные Scopus

Рисунок 4. Количество научно-образовательных организаций стран Европы, ведущих исследования в коллаборации с партнерами из России (топ-10 стран Европы)



Источник: данные Scopus

На данный момент основными направлениями научно-технологического сотрудничества России и стран Европы (исходя из библиометрического анализа публикаций за последние 10 лет) являются: физика и астрономия; науки о материалах; инженерные науки; химия; науки о Земле и планетология; математика; биохимия, генетика и молекулярная биология; медицина; компьютерные науки; сельскохозяйственные и биологические науки (Рис. 5).

Рисунок 5. Основные направления сотрудничества России и стран Европы в сфере науки (по количеству публикаций в соавторстве за последние 5 лет)



Источник: данные *Scopus*

Результаты исследования и анализ

Ключевым направлением сотрудничества на данный момент является физика и астрономия, при этом в рамках данного направления возможно продолжить расширение взаимодействия, в том числе в контексте совместных научно-исследовательских проектов по освоению космоса, учитывая заинтересованность зарубежных стран в развитии данного направления, а также перспективы совместных научных исследований на Международной космической станции (МКС) и дальнейшего развития самой станции (которая является единственным на сегодняшний день успешным совместным международным проектом в космосе); разработки новых видов космических летательных аппаратов, добычи полезных ископаемых на астероидах и освоение космических недр (в том числе в контексте создания автономных роботизированных станций для добычи металлов и развития космической инфраструктуры⁷); исследования темной энергии и темной материи, которая по некоторым оценкам имеет значительный потенциал в качестве источника энергии⁸; совместных проектов по изучению Венеры и Луны (поверхность Луны является идеальным местом размещения оборудования и систем для изучения сигналов, приходящих из космоса⁹), а также создания технологий, способных обеспечить защиту планеты от возможного столкновения с астероидами, представляющими значительную угрозу, и других исследований по освоению ближнего и дальнего космоса.

Около 10 лет назад все космические державы сократили свои исследовательские программы, в том числе в связи с тем, что столкнулись с пределом своих научно-технических возможностей. На данный момент США сохраняет лидерство в области проектов по изучению дальнего космоса (Россия при этом имеет значительные достижения в области исследования ближнего космоса)¹⁰.

⁷ Мониторинг глобальных технологических трендов // Трендлеттеры ИСИЭЗ ВШЭ.URL: <https://issek.hse.ru/trendletter/news/217969338.html> (дата обращения: 22.01.2019).

⁸ *Casalino A., Rinaldi M., Sebastiani L., Vagnozzi S.* Mimicking dark matter and dark energy in a mimetic model compatible with GW170817 // *Physics of the Dark Universe*. 2018. Vol. 22. P. 108–115.

⁹ Интервью Президента РАН Сергеева А.М. РИА Новости.URL: <https://ria.ru/20190329/1552209616.html> (дата обращения: 30.03.2019).

¹⁰ *Фененко А.* Перспективы развития космической отрасли до 2024 года // Глобальный прогноз РСМД 2019–2024 URL: <http://russiancouncil.ru/2019-globalissues#2a> (дата обращения: 22.01.2019).

Кроме того, в США активно развиваются частные проекты по приватизации и коммерциализации космоса (например, *SpaceX* Илона Маска или *Virgin Galactic* Р. Брэнсона, которой в конце декабря 2018 г. удалось вывести в космическое пространство суборбитальный летательный аппарат *VSSUnity*¹¹). Подобные проекты поддерживаются на государственном уровне, в том числе на уровне законодательства (например, в рамках Акта о конкурентоспособности коммерческих космических запусков¹²). В Европе и России подобные форматы обновления законодательства и реализация крупных частных проектов в сфере освоения космоса пока не так распространены. Люксембург стал первым Европейским государством, принявшим закон о добыче природных космических ресурсов частными компаниями в 2017 г. Подобные законы в определенном контексте могут противоречить международному праву, тем не менее количество заинтересованных стран в развитии этого направления растет с каждым годом. В 2019 г. Россия предложила Люксембургу заключить рамочное соглашение о сотрудничестве в области исследования космоса и использования космического пространства¹³.

Следует отметить, что России не всегда удается подключаться к масштабным международным проектам (по политическим, финансовым или другим причинам), например, в проекте Телескопа горизонта событий Россия, к сожалению, не участвовала (в 2011 г. вступительный взнос для России составлял 118 млн евро), при этом в 2019 г. в рамках данного проекта ученым удалось получить первое в истории изображение черной дыры в галактике *Messier 87*¹⁴, что является историческим событием для направления исследования космоса. России необходимо более активно разрабатывать и развивать собственные инициативы в сфере исследования космоса, привлекая зарубежных партнеров к совместным проектам, особенно учитывая колоссальный опыт, научный и интеллектуальный потенциал России в данной сфере. В рамках направления исследования космоса Европа рассматривает Россию скорее в качестве партнера, чем конкурента, при этом конкуренция со стороны США и стран Азии увеличивается с каждым годом.

Для технологических прорывов в этой области необходимо развивать не только естественнонаучные направления исследований, но и образование (за последние десятилетия снизился уровень преподавания естественных наук, в том числе в странах Европейского союза). В данном контексте значительный потенциал имеет не только реализация совместных научных исследований, но и разработка качественных международных образовательных программ в сфере физики и астрономии.

Библиометрический анализ также показал, что значительный потенциал расширения сотрудничества России и стран Европы существует по следующим направлениям: медицина, инженерные науки, биохимия, генетика и молекулярная биология. Кооперация возможна как в целях применения новых технологий на благо повышения качества жизни и уровня благосостояния людей (в контексте развития персонализированной, превентивной, регенеративной медицины и телемедицины, которая является одним из наиболее быстро растущих направлений в сфере здравоохранения, а также генетической инженерии, например, на основе технологии

¹¹ Virgin Galactic launches SpaceShipTwo to the edge of space // The Guardian. URL: <https://www.theguardian.com/science/2018/dec/13/virgin-galactic-spaceshiptwo-launch-california-edge-of-space> (дата обращения: 22.01.2019).

¹² H.R.2262 - U.S. Commercial Space Launch Competitiveness Act. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2262> (дата обращения: 22.01.2019).

¹³ Россия предложила Люксембургу соглашение о сотрудничестве в исследовании космоса // Информационное агентство ТАСС. URL: <https://tass.ru/kosmos/6193106> (дата обращения: 7.03.2019).

¹⁴ Astronomers Capture First Image of a Black Hole // European Southern Observatory. URL: <https://www.eso.org/public/russia/news/eso1907/> (дата обращения: 10.04.2019).

CRISPR–Cas9, создания новых биофарм препаратов, инструментов молекулярной диагностики и других направлений, в том числе связанных с биохакингом), так и в сфере предотвращения различных угроз, включая повышение доступности применения новых технологий в деструктивных целях, в том числе по созданию биологического оружия террористическими группировками и распространения наркотических веществ (3D-печать препаратов).

Значительный потенциал расширения сотрудничества России со странами Европы имеется в сфере компьютерных и социальных наук (и на их пересечении). Потенциал сотрудничества по данным направлениям есть как в сфере науки, так и образования: в контексте необходимости развития цифровых навыков и перспектив создания адаптивных образовательных программ на основе искусственного интеллекта. Следует отметить, что именно научно-исследовательские и образовательные организации (преимущественно университеты) вносят значительный вклад в развитие направления искусственного интеллекта (ИИ) и машинного обучения в последние годы. При этом 17 из 20 академических организаций мира, лидирующих в патентовании технологий ИИ, а также 10 из 20 организаций, лидирующих по числу научных публикаций в области ИИ — китайские учреждения¹⁵.

Учитывая, что Россия взаимодействует более чем с двумя тысячами научно-исследовательских и образовательных организаций Европы, целесообразно использовать возможности расширения сотрудничества на уровне вузов по указанным научным направлениям. Кроме того, кооперация в данной сфере может позволить реализовать совместные проекты по решению вопросов социально-экономического характера, а также связанных с миграционным кризисом в Европе (например, в контексте разработки технологических решений на основе нейросетей для выявления представляющих угрозу лиц, приезжающих в страны Европы под видом беженцев).

Сегодня развитые страны оказались включены в общее цифровое пространство, при этом в целях дальнейшего развития экономики им предстоит разрешить множество противоречий, связанных с открытостью нового типа экономики и своим цифровым суверенитетом. При этом следует понимать, что эффективное развитие цифровой экономики невозможно без развития энергетики и новых источников энергии (в связи с постоянным ростом энергопотребления в контексте социальных, климатических и природоохранных ограничений). Значительным потенциалом в данной сфере обладает термоядерный синтез, проекты по развитию которого практически невозможно и экономически нецелесообразно реализовывать без международного сотрудничества и междисциплинарного подхода¹⁶, при этом у России накоплен значительный опыт в данной сфере. В настоящее время продолжается совместная работа в рамках Международного экспериментального термоядерного реактора, в котором страны Европейского союза выступают в качестве единого участника, а Россия занимает одну из ключевых позиций в реализации проекта (преимущественно благодаря колоссальному научно-технологическому потенциалу в области термоядерных исследований¹⁷).

¹⁵ WIPO Technology Trends 2019: Artificial Intelligence. URL: https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_1055.pdf (дата обращения: 22.01.2019).

¹⁶ Hake J.-F., Proskuryakova L. New Energy Sources, Technologies, and Systems: The Priority of Social, Climate, and Environmental Issues. Foresight and STI Governance. 2018. vol. 12, no 4, pp. 6–9. DOI: 10.17323/2500-2597.2018.4.6.9.

¹⁷ ИТЭР — Россия. URL: <http://www.iterf.ru/russia/> (дата обращения: 22.01.2019).

От развития энергосистем будет зависеть и эффективность достижения Целей устойчивого развития (как в контексте сокращения воздействия на окружающую среду, так и повышения доступности энергии), в том числе за счет применения комбинированных технологий использования водных, энергетических и сельскохозяйственных ресурсов¹⁸. В России активно разрабатываются направления природоподобных и конвергентных технологий (на стыке нано-, био-, инфо-, когнитивных и социогуманитарных наук) на базе Национального исследовательского центра «Курчатовский институт» (Центр природоподобных технологий НБИКС¹⁹), прикладные и фундаментальные исследования в рамках которых также могут представлять интерес для расширения международного сотрудничества (но при обеспечении национальных интересов), учитывая, что в следующие 10–15 лет Россия планирует создать сеть уникальных научных установок класса мегасайенс и привлечь ученых со всего мира²⁰.

Отдельно следует отметить высокую значимость реализации совместных научно-технологических проектов по исследованию и защите мирового океана как для России, так и стран Европы (80% загрязнения морской среды приходится на наземные виды деятельности, от чего страдает население, проживающее в прибрежных зонах), в том числе в рамках достижения 14-й Цели устойчивого развития, а также «Десятилетия наук об океане в интересах устойчивого развития 2021–2030 гг.»²¹. Представляется необходимым расширение сотрудничества в сфере фундаментальных и прикладных исследований. Высокую значимость также имеет активизация участия российских научно-образовательных организаций в региональных консорциумах и грантовых конкурсах для двусторонних и многосторонних проектов (в том числе инициативах ЕС в сфере «Синей экономики»²²).

Несмотря на геополитическую турбулентность, сложившуюся в последние годы, количество совместных научных исследований России с зарубежными странами продолжает увеличиваться, что отмечается как на уровне совместных публикаций, так и на уровне контактов между научно-исследовательскими и образовательными организациями.

Необходимо дальнейшее расширение двустороннего и многостороннего взаимодействия России со странами Европы в сфере физики и астрономии (как ключевому направлению сотрудничества на данный момент) в контексте разработки совместных научно-исследовательских проектов по освоению ближнего и дальнего космоса. При этом России важно разрабатывать и развивать собственные инициативы в данной сфере, привлекая зарубежных партнеров.

¹⁸ Märker C., Venghaus S., Hake J.-F. Integrated governance for the food – energy – water nexus —The scope of action for institutional change // Renewable and Sustainable Energy Reviews. 2018. Vol. 97. P. 290–330.

¹⁹ Международный форум под эгидой ООН «Глобальный форум конвергентных и природоподобных технологий». URL: <http://www.nrcki.ru/product/press-nrcki/press-nrcki--39051.shtml?> (дата обращения: 22.01.2019).

²⁰ Россия вступила в мировую сеть проектов класса мегасайенс // Сайт Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. URL: https://www.minobrnauki.gov.ru/ru/press-center/card/?id_4=230 (дата обращения: 22.01.2019).

²¹ Организация Объединенных Наций объявила десятилетие наук об океане. URL: <https://ru.unesco.org/news/organizaciya-obedinennyh-naciy-obyavila-desyatiletie-nauk-ob-okeane-2021-2030-gg> (дата обращения: 22.01.2019).

²² Call for Joint Research Project Proposals. URL: http://nkibrics.ru/ckeditor_assets/attachments/5b22638862726944df420000/sa-russia_call_guideline_2019_002.pdf?1528980360 (дата обращения: 22.01.2019).

Высокий потенциал развития сотрудничества есть также в сфере компьютерных и социальных наук и на их пересечении, особенно при реализации междисциплинарных проектов в целях развития цифровой экономики. Для технологических прорывов в данной области необходимо развивать не только естественнонаучные направления исследований, но и образование, в частности, разрабатывать программы, посвященные цифровым навыкам, критическому и аналитическому мышлению.

Особую значимость имеет реализация совместных инициатив на пересечении социальной сферы, экономики и экологии, а также научно-технологических проектов по исследованию и защите Мирового океана и Арктики, в том числе посредством научной дипломатии для достижения Целей устойчивого развития. Дальнейшему расширению международного взаимодействия также будет способствовать развитие в России энергоэффективных, экологически чистых, природоподобных и конвергентных технологий, а также создание уникальных установок класса мегасайенс, доступных для ученых из разных стран мира.

Кооперация России и стран Европы возможна и необходима как в целях применения новых технологий на благо повышения качества жизни и уровня благосостояния людей, в том числе для развития генетической инженерии, персонализированной, превентивной, регенеративной медицины и телемедицины, так и в сфере предотвращения различных угроз, связанных с миграционным кризисом, распространением экстремизма и радикализма, а также с повышением доступности применения новых технологий в деструктивных целях для создания биологического оружия или наркотических веществ.

В данном контексте наука, технологии и образование могут и будут играть ключевую, объединяющую роль в сохранении и расширении взаимодействия стран Европы с Россией.

Динамика товарооборота между Россией и странами Вишеградской группы

В статье рассматривается динамика внешней торговли стран Вишеградской группы (Польши, Чешской республики, Венгрии и Словакии) с Россией. Особое внимание уделено наиболее значительным изменениям в товарообороте, их причинам и последствиям.

Ключевые слова: внешняя торговля, Вишеградская группа, Россия, экспорт, импорт

Статья подготовлена за счет гранта Российского фонда фундаментальных исследований (проект №19-010-00107 “Пределы самостоятельности Вишеградской группы в ЕС: выбор национальных стратегий, реакция на общеевропейские вызовы, развитие связей с РФ”) в ИМЭМО имени Е.М. Примакова РАН.

Экономические и политические отношения между Россией и странами Вишеградской группы за последние десятилетия претерпевали множество изменений. Вишеградская группа была создана после распада социалистического лагеря и Совета Экономической Взаимопомощи. Польша, Чешская Республика, Словакия и Венгрия относятся к малым государствам и, следовательно, не могут претендовать на роль влиятельных самостоятельных игроков на международной арене. Формальное объединение этих стран в некую группировку позволяло им повысить свой статус и социально-экономическую и политическую значимость в мире. Крушение социалистической системы и последовавшее разрушение давних международных кооперационных связей, а также начавшиеся сдвиги специализации в международном разделении труда привели к заметному ослаблению экономического сотрудничества между Россией и странами Вишеградской группы. Сворачиванию экономических отношений способствовал спад в национальных экономиках как России, так и стран Вишеградской четверки. Политический фактор также имел большое значение. Стремление Польши, Чехии, Словакии и Венгрии интегрироваться в ЕС и НАТО неизбежно привело к переориентации этих стран на рынок ЕС, тогда как Россия в то время прилагала усилия к сохранению статуса хотя бы региональной державы и старалась удержать свое лидерство в странах СНГ¹.

После вхождения в состав Европейского Союза основными торговыми партнерами стран Вишеградской четверки становятся страны-члены ЕС, а главным экспортным рынком – Германия.

После того как прошла эйфория от возврата к капитализму и присоединения к ЕС, и политики, и представители деловых кругов стран Вишеградской группы постепенно стали осознавать необходимость восстановления и укрепления экономических отношений с Россией, которая успела за годы социализма превратиться в их традиционного торгового партнера и по-прежнему обладала емким и прибыльным рынком сбыта для широкого спектра потребительских и инвестиционных товаров из Центральной Европы. Проблема, однако, состояла в

* Гутник Анна Владимировна – научный сотрудник Центра европейских исследований ИМЭМО РАН. (anngutnik@mail.ru). Статья поступила в редакцию 25.10.2019.

¹ Отношения России и стран Вишеградской группы: испытание Украиной. № 22, гл. ред. И.С. Иванов. Российский совет по международным делам (РСМД). М.: Спецкнига, 2015. 80 с.

том, что к этому времени многие сегменты российского рынка оказались занятыми западноевропейской и азиатской продукцией. В первую очередь это касается продуктов питания, одежды, обуви, лекарственных препаратов, бытовой химии, отдельных видов машин и оборудования и т.п., то есть практически всех товарных ниш, которые раньше занимали товары из стран Вишеградской четверки.

Медленное восстановление утраченных позиций началось в 2000-х гг. В период с 2000 по 2008 гг. российский импорт из стран Вишеградской группы увеличился на 14,2%, что приблизительно соответствовало росту экспорта из ЕС в целом в Россию. За это же время стоимость совокупного российского экспорта в Вишеградские страны увеличилась на 39,4%, чему способствовал рост мировых цен на нефть и российской экономики. В отношениях между Россией и странами Вишеградской группы в этот период начинают преобладать экономическая целесообразность и более прагматичный подход к развитию двусторонней торговли.

Однако политический фактор в экономических отношениях продолжал сказываться. Несмотря на общее улучшение взаимоотношений между Россией и странами Вишеградской четверки, в Польше по-прежнему доминировала антироссийская направленность в политике и идеологии, часто негативно влиявшая на принятие решений об экономическом взаимодействии во всех его формах. Венгрия и Словакия демонстрировали более дружественное отношение к России. В Чехии же в правящих кругах мнения о России кардинально расходились, но это не приводило к нарастанию напряженности в отношениях с нашей страной. Россия, со своей стороны, в сущности, никогда не воспринимала Вишеградскую группу как формальную интеграционную группировку со своими полномочными институтами, представляющими ее на международной арене, и предпочитала вести двусторонние диалоги с каждой из стран четверки в отдельности.

В 2009 г. стабильный рост товарооборота сменяется резким падением в 45,1% по сравнению с 2008 г., однако это падение, в отличие от некоторых других провалов торговле, произошло по чисто экономическим причинам без присутствия политического фактора: к сокращению объемов торговли привел начавшийся в 2008 г. мировой финансовый и экономический кризис. В 2010 г. товароборот вновь начинает расти и к 2013 г. уже существенно превышает показатели предкризисного периода. Динамика торговых отношений сторон в период с 2000 по 2018 г. представлена на Рис.1.

Рисунок 1. Динамика торговли между Россией и странами Вишеградской группы, млрд евро

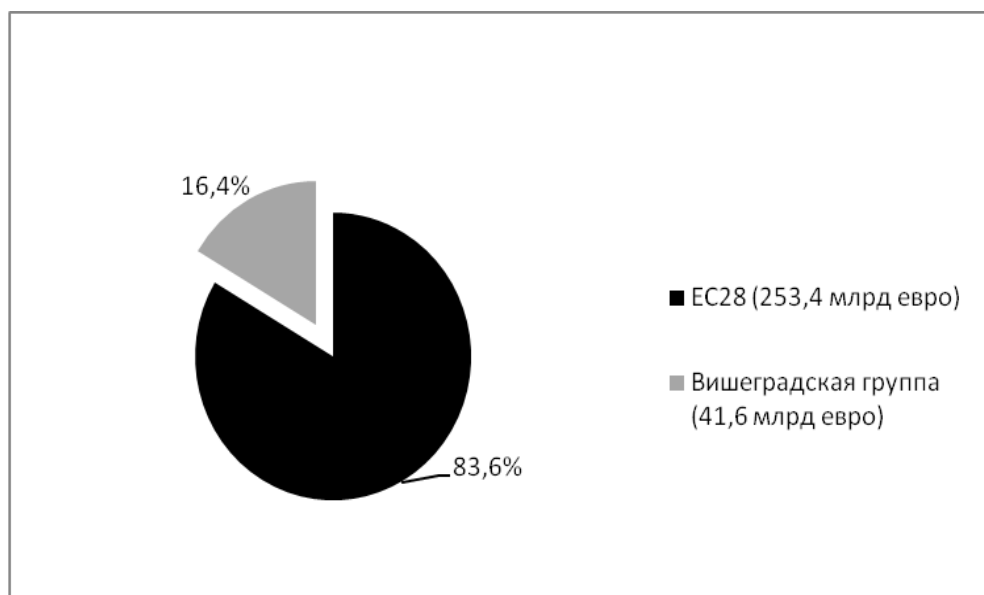


Источник: Евростат

Большой урон торгово-экономическим отношениям России со странами Вишеградской группы нанес начавшийся в 2013 г. украинский кризис, за которым последовали санкции со стороны ЕС и ответные контрсанкции со стороны России.

К 2016 г. товарооборот между ними сократился на 52,3% по сравнению с 2013 г., и лишь в 2017 г. появились первые признаки восстановления товарооборота России со странами Вишеградской группы и с ЕС в целом.

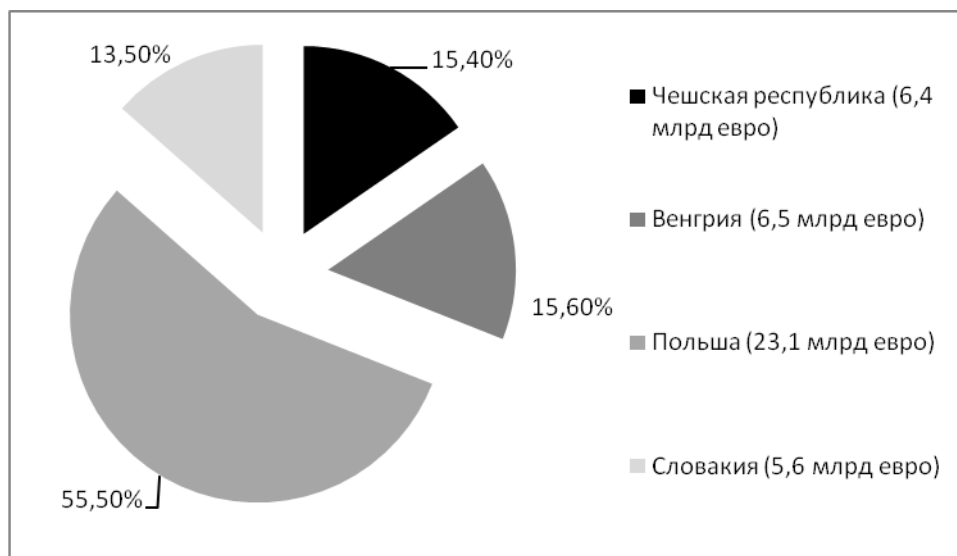
Рисунок 2. Товарооборот России с ЕС и странами Вишеградской группы в 2018 г.



Источник: данные Евростат

Доля четырех стран Вишеградской группы в совокупном товарообороте ЕС с Россией довольно велика (Рис. 2), что подтверждает значимость торговли между ними. Среди стран Вишеградской группы самым крупным торговым партнером России, несмотря на очевидные антироссийские настроения, выступает Польша, за которой следуют Чехия, Венгрия и Словакия (Рис.3).

Рисунок 3. Товарооборот между странами Вишеградской группы и РФ в 2018 г.



Источник: данные Евростат

Динамика товарооборота между Польшей и Россией

Исторически сложилось так, что российско-польские взаимоотношения всегда носили непростой и противоречивый характер. В наше время мало что изменилось, и нынешние политические и экономические отношения между двумя странами далеки от идеальных. В Польше явно преобладают русофобские настроения, что мешает вести конструктивный двусторонний диалог и выводить экономические отношения на качественно новый уровень. Однако, как показывает практика, предприниматели обеих стран демонстрируют способность адаптироваться к наличию острых противоречий на политическом уровне и находят разнообразные способы сохранения своих долей и получения прибыли на рынках друга. Этот тезис подтверждается динамикой товарооборота между двумя странами после начала санкционной войны с Россией: после стремительного, но короткого падения товарооборот между ними постепенно начинает восстанавливаться, несмотря на ужесточение санкций. Польша, как и все страны ЕС, не только поддержала антироссийские санкции, но и была одним из их инициаторов. После введения санкций аналитики в обеих странах делали самые пессимистические прогнозы о фактически полном угасании торговых отношений между Россией и Польшей, но они оправдались лишь отчасти. Основное падение товарооборота произошло в 2014-2016 гг., после чего негативные эффекты стали постепенно нивелироваться. Достаточно сильно от санкционной войны пострадал польский агропромышленный сектор, которому для минимизации ущерба пришлось продвигать свою продукцию в странах ЕС и искать новые рынки. Россия же за время действия санкций и контрсанкций не только переориентировалась на других поставщиков, но и начала проводить активную политику импортозамещения.

Несмотря на все трудности, прежде всего, политического характера, тормозящие развитие российско-польских торговых отношений, с начала 2017 г. объем товарооборота между странами начинает расти. Географическая близость, большой рынок сбыта и поставки энергоносителей из России делают нашу страну важным партнером Польши.

В свою очередь, быстро развивающаяся польская экономика, довольно высокий уровень развития и диверсификации промышленности и выгодное географическое положение, обуславливающее «эффект соседства», делает Польшу привлекательным торговым партнером для России.

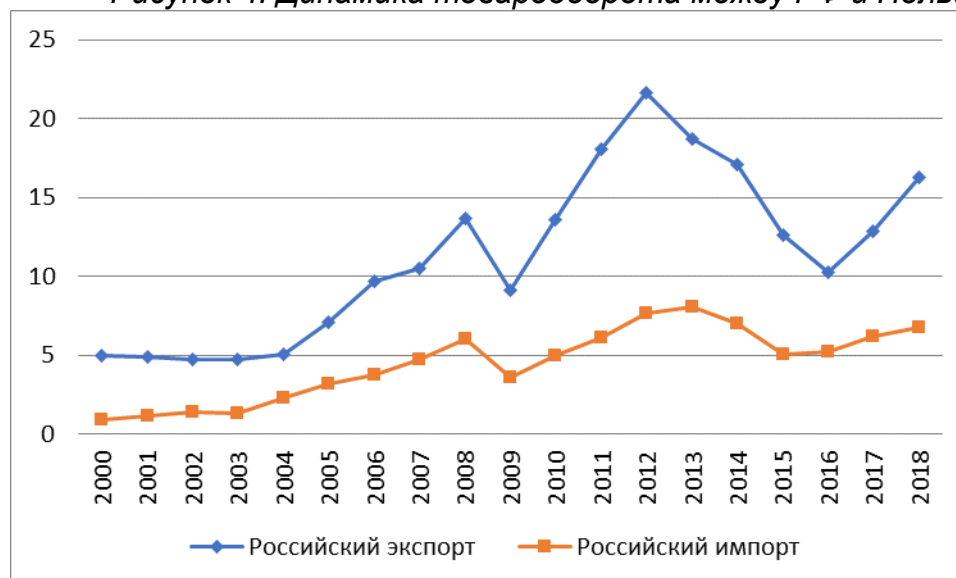
По данным Европейского статистического ведомства *Eurostat*, польская экономика является одной из самых динамично развивающихся в Евросоюзе. Благодаря относительно низкой доле финансовых услуг и достаточно высокой доле реального сектора в структуре экономики по сравнению со многими другими странами ЕС Польша незначительно пострадала от последнего по времени мирового финансового кризиса. Ей удалось избежать падения ВВП и даже, хоть и на минимальном уровне, но сохранить его рост. Хорошо развитая и диверсифицированная промышленность, а также относительно емкий внутренний рынок позволяют Польше до некоторой степени сглаживать зависимость от мирового рынка и противостоять внешним шокам². Внешняя торговля Польши в 2017 г. развивалась в целом успешно.

Основными торговыми партнерами Польши в 2017 г. оставались промышленно развитые страны, и, прежде всего, страны-члены ЕС. Основными странами-импортерами польской продукции являются Германия, Италия, Россия, Франция, Нидерланды; экспортируют в Польшу преимущественно Германия,

² С высоким потенциалом роста. URL: https://export.by/pol_market_overview (дата обращения: 20.02.2019)

Италия, Франция, Великобритания, Чехия. В 2018 г. продолжилось постепенное восстановление объемов российско-польского товарооборота. По данным Евростата, в 2018 г. по сравнению с предшествующим годом российско-польский товарооборот вырос с 19,1 до 23,1 млрд евро (см. Рис. 4). При этом российский экспорт увеличился до 16,3 млрд долл., а российский импорт из Польши – до 6,8 млрд долл. Несмотря на это, Польша осталась на 11-м месте среди всех внешнеторговых партнеров России и на 4-м месте после Германии, Нидерландов и Италии среди внешнеторговых партнеров России из числа стран ЕС.

Рисунок 4. Динамика товарооборота между РФ и Польшей (млрд евро)



Источник: данные Евростат

Рост стоимостного объема импорта Польши из России был связан в первую очередь с удорожанием поставок российских энергоносителей. В 2017 г. товарная структура польского импорта из России и экспорта в Россию практически не претерпела изменений. Главными статьями экспорта в Россию остаются машины и транспортное оборудование, промышленные товары, химические вещества и сопутствующие продукты, а импорта из России – минеральное топливо, смазочные масла и аналогичные материалы, химические вещества и сопутствующие продукты, промышленные товары.

Данная структура товарооборота обусловлена отраслевой специализацией стран. В российской экономике по-прежнему доминируют сырьевой и топливно-энергетический сектора, а локомотивами польской экономики считаются машиностроение, черная металлургия, добыча угля, а также текстильная и химическая промышленность. Польша производит достаточно мало собственных товаров, которые были бы конкурентоспособными на мировом рынке, но на ее территории работают крупные международные компании в автомобилестроении, производстве бытовой техники, в авиастроении и ряде других отраслей машиностроения. На экспорт идет большой процент произведенных станков и прочего промышленного оборудования. По-прежнему в экономике страны значимые позиции занимает сельскохозяйственная отрасль, хотя ее роль постоянно снижается. Эта отрасль экономики Польши понесла наибольшие потери после введения Россией контрсанкций, что, с учетом прежних объемов поставок, достаточно сильно отобразилось на динамике товарооборота между двумя странами. Также заметную роль в экономике Польше и ее экспорте играют такие

отрасли, как лесное и рыбное хозяйство, морское рыболовство, деревоперерабатывающая промышленность и лесозаготовки.

На территории Польши имеются довольно крупные залежи бурого угля, медной руды, цинка, свинца, серы, каменной соли и некоторых других полезных ископаемых. Ведется также ограниченная добыча природного газа и нефти, но их запасы невелики и основные потребности в энергоносителях Польша удовлетворяет за счет их импорта. Ее главным поставщиком по-прежнему является Россия, хотя, как и некоторые другие страны ЕС, Польша пытается сократить свою энергетическую зависимость от России и стремится диверсифицировать поставки нефтепродуктов, закупая их в Беларуси, Германии, Литве, Словакии и Швеции. Данная тенденция в целом неблагоприятна для России, которая могла бы качественно улучшить и диверсифицировать свою структуру экспорта энергоносителей за счет увеличения поставок нефтепродуктов высокой степени переработки.

Динамика товарооборота между Россией и Чешской Республикой

Российская Федерация является важным торговым партнером Чехии. Экономические отношения между странами до начала в 2014 г. санкционной войны Запада с Россией отличались динамичным развитием и стабильностью. Россия традиционно является основным поставщиком энергоносителей и важным регионом для чешского экспорта. После того как Чехия поддержала санкции в отношении России и начали действовать контрсанкции, в торгово-экономических отношениях наблюдался серьезный спад. Для восстановления отношений и приспособления бизнеса к новым условиям потребовался не один год, и только в 2017 г. показатели вновь стали расти.

Экономика Чехии привлекательна для иностранных инвесторов благодаря развитой инфраструктуре, квалифицированной рабочей силе, правовой защищенности и т.д., что способствует дальнейшему развитию страны и делает ее привлекательным торгово-экономическим партнером не только для России, но и для всего мира.

Основными торговыми партнерами Чехии, как уже упоминалось выше, являются страны-члены ЕС, на которые приходится порядка 80% продаваемой за рубеж продукции. Это делает экономику Чехии чувствительной к колебаниям и стагнациям европейской экономики, что, в свою очередь, отражается на местных компаниях. За последние десятилетия особенно ярко это проявилось после финансового и экономического кризиса 2007 г., когда спрос на чешские товары в ЕС упал, что привело в результате к падению производства, а за ним и экспорта. Для восстановления докризисных показателей понадобилось несколько лет. Главным внешнеторговым партнером страны остается Германия. Чешская продукция экспортируется преимущественно в Германию, Словакию, Польшу, Францию, Италию, Великобританию. Структура экспорта в полной мере отражает международную специализацию чешской экономики: преобладают поставки машин и транспортного оборудования, сырья и топлива, химии.

Среди основных импортируемых товаров можно выделить машины и транспортное оборудование, сырье и топливо, химикаты, которые она по большей части закупает в Германии, Польше, Словакии, Китае, Нидерландах, России, Австрии.

Несмотря на то, что Россия не входит в число крупнейших торговых партнеров Чехии, торговля с ней имеет большое значение для Республики. Торгово-

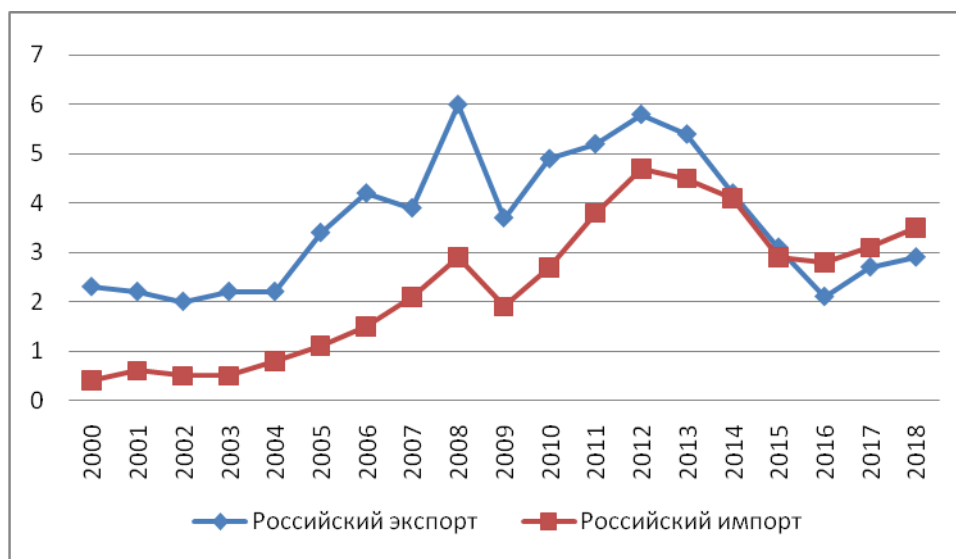
экономическое сотрудничество между двумя странами до 2014 г. характеризовалось положительной динамикой.

Сокращение объемов внешней торговли в 2014 г. было обусловлено политическим давлением на Россию, санкционной войной, девальвацией рубля и снижением покупательной способности российских предприятий. Так, российско-чешский товарооборот в 2014 г. сократился на 17,2% и составил всего лишь 8,3 млрд евро. К 2016 г. российско-чешский товарооборот снизился уже до 4,9 млрд евро.

Несмотря на непростую политическую ситуацию и продолжение действия санкций, после трехлетнего спада удалось преодолеть негативную динамику чешско-российской торговли и вернуть ее к положительным значениям.

С начала 2017 г. чешский экспорт в Россию и импорт из РФ в Чехию начали быстро расти (см. Рис. 5). В 2017 г. объем российско-чешского товарооборота увеличился по сравнению с 2016 г. на 43,8%, причем более трети несырьевого экспорта обеих стран пришлось на высокотехнологичные товары. Такому развитию торговли также поспособствовали улучшающаяся экономическая ситуация в России, укрепление курса рубля и рост цен на нефть. По данным Евростата, товарооборот России и Чехии в 2018 г. составил 6,4 млрд евро, в том числе российский экспорт — 2,9 млрд евро и импорт — 3,5 млрд евро.

Рисунок 5. Динамика товарооборота между РФ и Чешской Республикой (млрд евро)



Источник: данные Евростат

Стоит отметить, что примерно в 3 раза выросли поставки в Чехию российских товаров, относящихся к категории «машины, оборудование и транспортные средства». Большая часть их приходится на легковые автомобили, производимые на заводах концерна *Volkswagen Group Rus*, и тепловыделяющие элементы для чешских АЭС.

Происходят изменения и в структуре российского импорта из Чехии. Если раньше чешские компании поставляли готовую продукцию машиностроения (станки, оборудование и т.д.) и технологические комплексы, то теперь увеличиваются поставки отдельных запчастей, деталей и компонентов.

Некоторые изменения в структуре российского импорта стали следствием так называемой политики импортозамещения, которую пришлось начать реализовывать после введения санкций. Это послужило стимулом для России создавать новые или

возрождать на современной технологической основе утраченные в 1990-х–начале 2000-х гг. производства товаров и технологии, которые прежде импортировались, в том числе и из Чехии. Кроме того, за последние три года Россия вынужденно переориентировала часть своих импортных закупок на азиатский и другие регионы мира, в результате чего на российский рынок пришли и теперь уже прочно заняли свою нишу на нем новые поставщики, серьезно потеснившие чешских производителей. Вероятно, чешский экспорт в Россию продолжит набирать обороты, хотя ему вряд ли удастся быстро вернуться на досанкционный уровень.

Наиболее перспективными статьями экспорта в Россию из Чехии остаются высокотехнологичная продукция, машины, оборудование и транспортные средства, звукозаписывающая и звуковоспроизводящая аппаратура, аппаратура для записи и воспроизведения телевизионного изображения и звука, их части и принадлежности, пластмассы и изделия из них, фармацевтическая продукция и т.д.³.

Несмотря на уменьшение в стоимостном объеме поставок в Чехию минерального топлива, Россия продолжает оставаться главным поставщиком энергоносителей в Чехию. Вместе с тем, постепенно происходит увеличение поставок продукции черной и цветной металлургии, машин, оборудования и транспортных средств, разных готовых изделий, таких как ювелирные изделия, а также измерительных, контрольных, анализирующих и регулирующих инструментов и приборов.

Динамика товарооборота между Россией и Венгрией

В течение трансформационного периода в структуре венгерской экономики произошли заметные изменения, которые привели к снижению значения агропромышленного сектора, который по-прежнему хорошо справляется с удовлетворением внутренних потребностей страны и продолжает производить продукцию на экспорт, и повышению роли сферы услуг. При этом обрабатывающая промышленность продолжает оставаться значимым сектором венгерской экономики.

Основным внешнеторговым партнером Венгрии является Германия, за которой следуют Австрия, Словакия, Италия, Польша, Чехия, Франция, Нидерланды, Румыния и Китай.

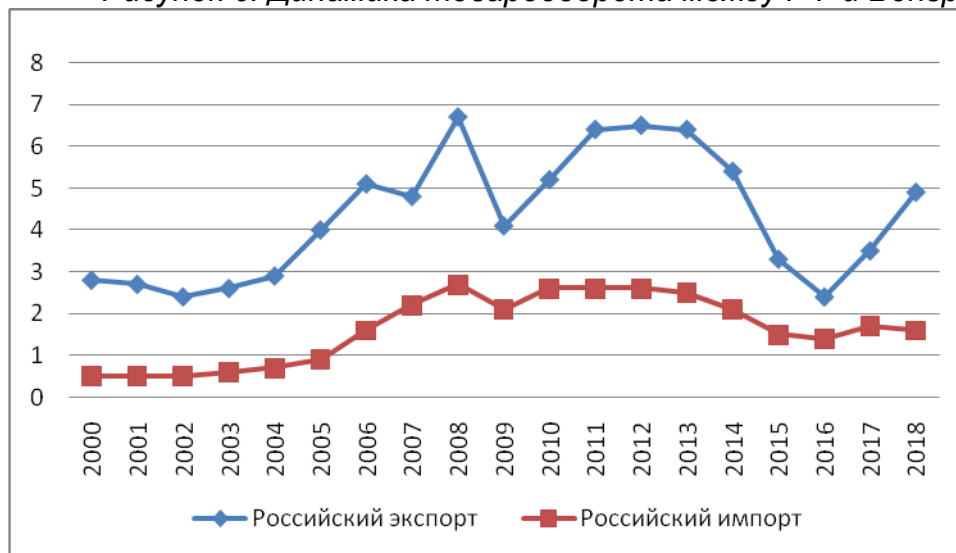
Основу венгерского экспорта составляют машины, оборудование и транспортные средства, изделия обрабатывающей промышленности, пищевая и сельскохозяйственная продукция. На верхних позициях в структуре венгерского импорта остаются такие товарные группы, как машины и оборудование, изделия обрабатывающей промышленности, энергоносители.

Динамика торговых взаимоотношений между Россией и Венгрией схожа с динамикой развития торговли остальных стран Вишеградской группы с Россией. За последние 18 лет значительное падение объема товарооборота происходило дважды. В первый раз товарооборот сократился во время мирового финансового и экономического кризиса, когда произошло «сжатие» внешней торговли Венгрии практически со всеми странами мира. Второе его падение было зафиксировано после начала украинского кризиса и коснулось только России. До введения взаимных санкций Россия входила в тройку главных внешнеэкономических партнеров Венгрии. Но уже в 2015 г. товарооборот между нашими странами упал более чем на 37,3%, а в 2016 г. – еще на 20%. В итоге, Россия переместилась на 12-е место среди венгерских торговых партнеров. В свою очередь, Венгрия заняла 21-е место среди торговых партнеров России.

³ Российско-чешская торговля: взлет после падения. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3384901> (дата обращения 20.02. 2019)

В 2017 г. благодаря небольшому росту мировых цен на энергоносители и сырьевые товары, адаптации венгерского и российского бизнеса к новым условиям, расширению поставок несанкционных товаров начался рост двусторонней торговли (см. Рис. 6). В 2017 г. двусторонний товарооборот увеличился на 27% до 5,2 млрд евро. В том числе, российский экспорт вырос на 31,4% до 3,57 млрд евро, импорт – на 17,6% до 1,7 млрд евро.

Рисунок 6. Динамика товарооборота между РФ и Венгрией (млрд евро)



Источник: данные Евростат

В товарной структуре российского экспорта в Венгрию основные позиции занимают первичные энергоносители, стоимостной объем поставок которых увеличился на 35,1%. Такое значительное увеличение обусловлено исключительно ростом цен на данную продукцию, поскольку физические объемы поставок за этот период даже немного сократились. Россия поставляет в Венгрию 70% нефти и 65% газа, потребляемых этой страной. В 2017 г. произошло увеличение стоимостного объема поставок машин и оборудования. Прежде всего, это связано с продолжающимися поставками вагонов для будапештского метрополитена, электрических машин и оборудования, средств наземного транспорта, приборов и аппаратов, а также оборудования для ремонта действующих блоков АЭС Пакш⁴.

Основными статьями российского импорта из Венгрии являются машины и оборудование, продукция химической промышленности и фармацевтики, сельхозпродукция и пищевые товары. Большие перспективы имеет сотрудничество в области атомного машиностроения и атомной энергетики, транспортном машиностроении, а также динамичное наращивание объемов поставок товаров и услуг химико-фармацевтического профиля.

Динамика товарооборота между Россией и Словакией

Хотя среди стран Вишеградской группы Словакия имеет наименьший товарооборот с Россией, взаимная торговля является достаточно значимой для экономики обеих стран. После крушения социализма Словакия успешно перешла с плановой экономики на рыночную и провела ряд структурных реформ, что

⁴ Российско-венгерские экономические отношения. Досье. URL: <https://tass.ru/info/1770290> (дата обращения 20.02. 2019)

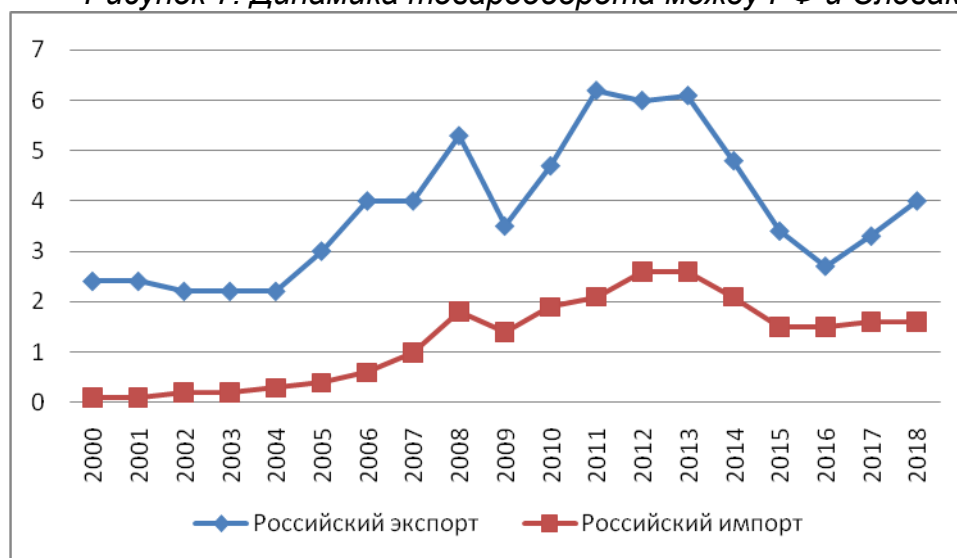
позволило привлечь в страну иностранные инвестиции и продолжить поступательное развитие национального хозяйства.

Основой словацкой экономики на сегодняшний день является автомобильная промышленность. В Словакии производится наибольшее количество автомобилей на душу населения в мире. Также наблюдается быстрое развитие электротехнической промышленности, сферы информационно-коммуникационных услуг и центров обслуживания.

Ведущими торговыми партнерами после вступления Словакии в ЕС стали страны-члены Европейского Союза. Крупнейшими торговыми партнерами Словакии в 2017 г. продолжали оставаться Германия, Чехия, Польша, Венгрия, Франция, Австрия, Италия, Россия, Республика Корея и Китай. Основными экспортными товарами по-прежнему были автомобили и запчасти к ним, электронная техника, машины и оборудование, средства транспорта, металлоизделия. Большую часть экспортных поставок обеспечивали 10 крупных компаний, среди них *Volkswagen Slovakia, KIA Slovakia, PCA Slovakia, Samsung Slovakia*⁵.

В торговле России со Словакией, также как и с другими странами Вишеградской четверки, имели место резкие и значительные спады. Достаточно сильное падение товарооборота произошло в 2009 г. вследствие мирового финансового и экономического кризиса, однако уже в следующем году оно сменилось столь же сильным подъемом (см. Рис. 7). Более глубокое и затяжное падение товарооборота случилось после начала санкционной войны. Положительная динамика в торговле между двумя странами начинает прослеживаться только с 2017 г. Рост товарооборота продолжился и в 2018 г., но для достижения досанкционных показателей еще очень далеко.

Рисунок 7. Динамика товарооборота между РФ и Словакией (млрд евро)



Источник: данные Евростат

Основу российско-словацких экономических отношений составляет взаимодействие в области топливно-энергетического комплекса. Российские поставки нефти, газа и топлива для атомных электростанций на 90% покрывают потребности Словакии в энергоносителях.

⁵ Годовой обзор состояния экономики и основных направлений внешнеэкономической деятельности Словацкой Республики в 2017 г. / Братислава. 2018 г.

Во всех Вишеградских странах, кроме Польши, действуют АЭС, построенные по советским проектам, что делает атомную энергетику одной из приоритетных сфер сотрудничества. Россия является для них поставщиком запчастей и топлива для ядерных реакторов. Поэтому важное место в российско-словацком взаимодействии отводится атомной энергетике. Успешно реализуются долгосрочные российско-словацкие контракты на поставки ядерного топлива для словацких АЭС.

Поставки российского природного газа в Словакию осуществляются на основе долгосрочных контрактов, подписанных в 2008 г. на период до 2029 г. и предусматривающих поставки газа в объеме до 6,5 млрд куб.м в год⁶.

Основными статьями российского импорта из Словакии традиционно являются машины и транспортное оборудование и промышленные товары.

Дальнейшее развитие торгово-экономических отношений России странами Вишеградской группы в ближайшей перспективе будет зависеть от санкционной политики ЕС. Среди стран Вишеградской четверки явные антироссийские настроения, мешающие двустороннему диалогу, присутствуют только в Польше, хотя это не мешает ей оставаться основным торговым партнером России в этой группе. Емкий российский рынок остается привлекательным для экспорта. Особое значение в экспорте всех четырех стран в Россию занимают машины и транспортное оборудование, в то время как Россия продолжает оставаться основным поставщиком энергоносителей в эти страны. Несмотря на общую политику ЕС и каждой из стран Вишеградской группы, направленную на минимизацию энергетической зависимости от России, в обозримой перспективе поставки энергоносителей в торгово-экономических отношениях стран Вишеградской четверки с РФ будут оставаться одной из важнейших товарных позиций для обеих сторон.

⁶ Торгово-экономические отношения России и Словакии. URL: <https://ria.ru/20160825/1475162085.html> (дата обращения 20.02.2019)

Abstracts

The Changing West and its Role in Global Regulation

Development and Interaction Trends between the Key Western Countries

Alexandra Borisova. The Origins of American Isolationism and its Role in Modern Global Processes

PhD, research fellow, Center for North American Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO). E-mail: a-borisova@imemo.ru

Abstract. Describing origins and evolution of the 'American isolationism', the author analyzes US current foreign policy, specifically their role in shaping new world order. The article explains the difference between protectionism in world trade, inward-drawn domestic political trends in the United States, and "isolationism" in its traditional meaning. The author comes to a conclusion that US under Trump are not going through a new period of isolationism, but vice versa, experiencing a hidden, or masked form of expansionism.

Keywords: isolationism, USA, global leadership, ideological confrontation, protectionism, colonists, messianism.

Elizaveta Proniakina. United Europe in Multi-polar World Order: New Challenges or New Opportunities?

Ph.D., Senior Lecturer, Department of international relations and political studies, North-West Institute of Management, branch of RANEPa. E-mail: eventyr23@gmail.com, pronyakina-ed@ranepa.ru.

Abstract. The article analyzes of the current state of European foreign policy. The author examines the nature of the EU as an international actor and, considers the mechanisms and instruments for common European foreign policy. As a result, the author concludes that the EU foreign strategy was formed under the influence of internal and external crises. Today, the EU is seeking its place in a multi-polar world. To achieve this goal EU actively uses the tools of soft power, preventive diplomacy and multilateral formats of cooperation.

Keywords: the European Union, multi-lateral order, actorness, international actor, Common foreign and security policy (CFSP)

Tatiana Malakhova. Problems and Contradictions of Trade and Economic Relations Between EU Countries

Ph.D., Associate Professor, Department of World Economy and Management, Federal State Budgetary Educational Establishment of Higher Education "Kuban State University". E-mail: malakhovats@mail.ru.

Abstract. The article focuses on modern trade, economic and political relations between the European Union members. the author analyzes the main macroeconomic indicators, identifies problems and contradictions of the economic development of the partner countries. It is shown that socioeconomic inequalities between partner countries increase every year, which leads to the destabilization of foreign economic relations within the integration group.

Keywords: European Union, integration, state debt, inflation, inequality

Ivan Bazhenov. Prospects for Wider Usage of the Euro in International Settlements

Research fellow, Centre for Social and Economic studies, Russian Institute for Strategic Studies (RISS). E-mail: ivan_bazhenov@mail.ru.

Abstract. The article focuses on wider usage of the euro in international settlements. It provides the analysis of the modern global monetary system's main shortcomings, along with basic approaches to the way they should be corrected. The positive effect both for the world monetary system and maintaining financial stability of the EU resulting from the euro's advancing in international settlements is supported.

Keywords: International settlements, euro, world monetary system, global financial architecture.

Pavel Timofeyev. The Impact of the “Yellow vests” Movement on French Politics: Preliminary Results

Ph.D., Senior research fellow, Department for European Political Studies, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO). E-mail: p.timofeyev@gmail.com.

Abstract. The article analyzes the causes of rise, the dynamics of development and basic results of the «yellow vests» protest movement in France at the end of 2018– the first half of 2019. The author shows that protests against the introduction of an eco-tax were only a trigger for the social explosion, that in fact was caused by deep socio-economic and political factors defining the life of today's France. The author explores strengths and weaknesses of the movement, the reasons for the decline in protests and the failure of the efforts of the «vests» to get elected to the European Parliament. It is concluded that the possibility of the emergence in France of new movements similar to the «yellow vests» directly depends on how successfully the French leadership can combine the painful reform of the socio-economic model with the preservation of the social protection system.

Keywords: France, yellow vests, Emmanuel Macron, protest movement, EU, European Parliament elections

Tatiana Malakhova. Problems and Contradictions of Trade and Economic Relations Between EU Countries

Ph.D., Associate Professor, Department of World Economy and Management, Federal State Budgetary Educational Establishment of Higher Education “Kuban State University”. E-mail: malakhovats@mail.ru.

Abstract. The article focuses on modern trade, economic and political relations between the European Union members. The author analyzes the main macroeconomic indicators, identifies problems and contradictions of the economic development of the partner countries. It is shown that socioeconomic inequalities between partner countries increase every year, which leads to the destabilization of foreign economic relations within the integration group.

Keywords: European Union, integration, state debt, inflation, inequality

Dmitry Alekseev. Immigration in Spain: Problems of Integration and Social Consequences

Postgraduate student, Peoples Friendship University of Russia. E-mail: dmitry-vl-alekseev@yandex.ru

Abstract. The article deals with the problems of integration into the European society of the immigrants which belong to a different culture and have views and beliefs that differ from European ones. Large-scaled poorly controlled immigration to the countries of Western Europe and in particular to Spain produces a negative reaction of the population which directly associates it with the growth of crime and terrorism, competition for jobs and

access to state aid and subsidies. The complexity of economic, social and cultural problems results in the need for political regulation of migration and implementation of the new tools and methods for adaptation and integration as immigrants as indigenous people. **Keywords:** Immigration, integration, adaptation, assimilation, multiculturalism, criminalization.

Anastasia Nevskaya. TNCs from Western Europe on the Markets of the Visegrad Group Countries: Contribution to the Integration Process

Ph.D. (Econ.), Senior research fellow, Primakov Institute of World Economy and International Relations of Russian Academy of Sciences (IMEMO). E-mail: nevskaya@imemo.ru

Abstract. The article discusses the role of direct investment of TNCs from Western Europe in the development of the economies of the Visegrad four countries at the present stage, their impact on the position of the countries in the integration processes in the European Union and on the transformation of their participation in global value chains. Using data from international statistics on direct investments, as well as the case study method with the analysis of individual investment projects, it is shown that foreign direct investment continues to play the role of one of the decisive factors in the development of integration of the economies of B4 countries and the "old" EU members. The main tools for the impact of investment projects on integration are technology transfer and innovation, as well as long-term supplier-buyer relationships. The most significant trend in recent years has been the transfer of increasingly complex and high-tech elements of the production process of multinational companies from Western Europe to the countries of the Visegrad Group. The article also shows the limits and barriers for the further development of investment cooperation in the region.

Keywords: European Union, Visegrád Group, multinational companies, direct investment, regional integration, technology transfer, global value chains.

Acknowledgements: The article was prepared with a grant from the Russian Foundation for Basic Research (project No. 19-010-00107 "The limits of independence of the Visegrád group in the EU: the choice of national strategies, reaction to pan-European challenges, development of ties with the Russian Federation") in Primakov Institute of World Economy and International Relations of Russian Academy of Sciences.

Western Countries Searching for the Answers to the Security Challenges

Georgy Kuttyrev. The Current Stage of the European Security System Development: Opportunities and Challenges

Ph.D., Senior research fellow, Higher School of Economics. E-mail: kuttyrevgeorge@gmail.com

Abstract: The article examines the current state of the European security system after the «critical» 2014, when the post-bipolar system (1991-2014) eroded as a result of external and internal challenges. However, the development of its own security and defense policy is seen as a key integration direction for turning the EU into a large, authoritative and capable player in the international arena. Despite the new crisis, the EU is increasing its internal resources and is trying to overcome existing dysfunctions.

Keywords: European Union, European security system, NATO, CFSP, Brexit, Ukrainian crisis

Liubov Krasheninnikova. US Views on the Prospects of the Use of Nuclear Weapons in the XXI Century

Postgraduate student, Lomonosov Moscow State University, Chair of International Security. E-mail: liubovkrasheninnikova@gmail.com

Abstract. The article is focused on analyzing parallels between concepts laid out in the U.S. nuclear doctrine and ideas on potential occurrence of nuclear conflict with participation of the U.S. in present reality, articulated among the American political and expert establishment. Main attention is paid to scenarios of a potential conflict between the U.S. and China as a rising power growing more and more potent to influence the U.S.'s interests not only in Asia-Pacific, yet in other regions. The article concludes that while the U.S. experts' idea of China as a power already possessing an ability to deny U.S. troops in adjacent waters is reasonable, the problem of Chinese threat articulated (and thus influencing the perspectives on various arms' development) could be intentionally exaggerated with the purpose of lobbying new defense contracts for the American industrial corporations.

Key Words. U.S., China, nuclear weapons, nuclear conflict, nuclear deterrence, anti-satellite weapons, INF treaty

Kristina Voda, Iliya Zhmakin. Japan's Asia-Pacific Security Strategy Transformation

Voda: Ph.D., Senior research fellow, Center for Asia-Pacific studies, IMEMO RAS. E-mail: vodakris@gmail.com. Zhmakin: Postgraduate student Center for Asia-Pacific studies, IMEMO RAS. E-mail: i.zhmakin@inbox.ru.

Abstract. The article is devoted to the analysis of Japan's postwar security and foreign policy strategy in the Asia-Pacific region. While the U.S.-Japan security alliance remains a cornerstone of Japan's security policy, Japan is gradually amending its security and foreign policy legislation aiming to increase military capabilities of its self-defense forces and play a more active regional role.

Keywords: Japan, USA, Asia-Pacific, foreign policy strategy, national security

Djokic Aleksandar. The Use of Ethnic Conflicts as a Part of NATO Expansion Strategy in the Western Balkans

Master of arts in political science, PhD student at Peoples Friendship University of Russia Faculty of Humanitarian and Social Sciences, assistant at the Department of Comparative Politics at Peoples Friendship University of Russia Faculty of Humanitarian and Social Sciences. E-mail: aleksandardjokic262@gmail.com

Abstract. The Western Balkans have been one of the most turbulent regions of Europe in modern history. Ethnic conflicts are still ripe even after two decades have passed since the last armed conflict took place. The Balkans play an important role in the sphere of international relations as they represent a connection between the Middle East and Eastern Europe with Central Europe, which inherently determines that different military alliances or political blocs are always vying for power in the region. The first objective of the article was the theoretical analysis of ethnic conflicts in the Balkans. The second objective was to present an objective portrayal of NATO's actions in the Western Balkans. The third objective was to analyze the use of ethnic conflicts in the Western Balkans as a part of NATO strategy of expansion in the aforementioned region. The object of this analysis were the cases of Montenegro and North Macedonia. The basic hypothesis of the article was to show that NATO indeed uses the existing ethnic conflicts in the Balkans in order to progress its own agenda in the region, namely the constant threat of Albanian separatism that NATO has supported in the past few decades. The research was based upon the theoretical postulates of Roger D. Petersen who tried to explain the dynamics of ethnic conflict through rational choice theory.

Keywords: Ethnic conflicts, NATO expansion, Montenegro, North Macedonia

Internal Challenges to the European Integration

Anna Badaeva. New Challenges of Far-Right Ideology in Western Europe

Ph.D., Research Fellow, Theory of Politics Section, IMEMO RAS. E-mail: annabadaeva@mail.ru.

Abstract. The article details the phenomenon of the modern right-wing radicalism in Western Europe. Special attention is paid to the analysis of far-right populist and eurosceptic parties in different West European countries, such as France, Italy, Austria, Germany, the Netherlands, Denmark, Finland and Sweden. The politicization of the immigration issue, escalated in 2015 by European migrant crisis, is making far-right parties dangerous political players. The Europe national elections 2017-19 and 2019 European Parliament election identified the following trends: the EU party-political system fragmentation expanding through the medium-sized especially far-right parties popularity growing as well as the mainstream parties effectiveness falling. Trying to retain their power, the governance parties are involving in the common political trend: use narrative of right-wing populism, are ready to previously unthinkable party alliances erasing usual ideological boundaries.

Keywords: Western Europe, far-right parties, populism, radical right, Euroscepticism, European migrant crisis, Sweden Democrats, Alternative for Germany, France's National Rally, Danish People's Party, 2019 European Parliament election

Kira Godovanyuk. UK Foreign Policy During the Premiership of Theresa May

Ph.D., Senior research fellow, British Studies Center, Institute of Europe RAS. E-mail: kira.godovanyuk@gmail.com.

Abstract. The article considers the UK foreign policy implemented by the first and the second Cabinet of Th. May. Against the backdrop of Brexit along with the crisis of Euro-Atlantic solidarity, UK leadership had to design new strategic priorities of its foreign policy. The idea of "Global Britain" suggested by Brexeteers in a response to changing international environment still to be finalized in order to tackle all challenges related to possible loss of global influence. Although Th. May formulated the conceptual basis for post-Brexit foreign policy, new Conservative Party leader is to resolve numerous dilemmas such is to ensure "special relationship" with the EU and US, to formulate the strategy towards China which should correspond to UK's interests under the framework of the comprehensive foreign policy concept.

Keywords: UK foreign policy, Th. May, B. Johnson, J. Hunt, Foreign Office, Global Britain, EU, Brexit, UK-US special relationship, China, Russia

Alexander Aleshin. The United Kingdom in the EU Defense Policy after Brexit

Junior research fellow, Department of international political problems, IMEMO RAS. E-mail: aleshin.a@imemo.ru.

Abstract. The article focuses on the problem of future defense cooperation between the European Union and the United Kingdom. At the time when EU Withdrawal agreement has been not approved by House of Commons and against the backdrop of serious political crisis, the political elites of the United Kingdom remain committed to the Global Britain strategy and intent to engage deeply with the EU in a foreign policy, security and defense. At the same time, defense integration in Europe is accelerating and new initiatives have been developed. However, the economic consequences of Brexit may interfere with the plans of parties.

Keywords: Brexit, United Kingdom, European Union, Common Security and Defense Policy, Armed Forces, Defense, Global Britain.

Maria Kovshar. Northern Ireland and Brexit: Risks and Prospects

Postgraduate student of Taras Shevchenko Luhansk National University. E-mail: masha.kovshar@yandex.ua

Abstract. The problem of determining the future of Northern Ireland, especially the problem of ensuring a free border between Northern Ireland and the Republic of Ireland, was perhaps the key issue in the negotiation process for the United Kingdom's exit from the EU. To resolve this issue, a special multistep mechanism was invented, which, nevertheless, does not imply a final solution to the problem, but only gives a delay until the better mechanism is developed. This article examines the issues of the future of Northern Ireland after Brexit, analyzes the adopted mechanism for resolving this issue, as well as evaluates potential threats to regional stability that may be triggered by the problem in question.

Keywords: Northern Ireland, Brexit, EU, Northern Ireland border, backstop mechanism.

Instruments and Consequences of the Western Influence on the Non-Western World

Olga Kulkova. EU assistance to the Countries of the Middle East and North Africa after the Beginning of the "Arab Awakening" (the Case of Morocco)

Ph.D. (Hist.), Senior Research Fellow, Center for Studies of the Russian-African Relations and Foreign Policies of the African Countries', Institute for African Studies RAS; expert of the Center for Security and Development Studies (CSDS) of the School of World Politics at the Lomonosov Moscow State University. E-mail: kulkova-olga@yandex.ru

Abstract. The Middle East and North Africa region for decades have taken a prominent place in the EU's policy as a greatest collective donor in the world. Events of the "Arab Awakening" (2010-2011) gave a new impetus to the development of the relations between the European institutes with the countries of the Southern Mediterranean, including the first privileged EU partner in the region – the Kingdom of Morocco. The EU, on the one hand, has significantly increased its assistance to Rabat, and on the other, has tried to rethink the principles of cooperation with Morocco. In official documents and statements greater emphasis was placed on democracy promotion. However, in reality major amount of assistance was provided in the form of direct budget support, and among Moroccan civil society organizations the EU supported those loyal to the authorities. Regardless the significant renovation of the instruments of cooperation, in general the logic of interaction between the EU and Morocco remained the same as before the "Arab awakening": economic interests and the imperatives of security cooperation were still more important for the EU than promotion of democracy in Morocco.

Keywords: European Union, Middle East and North Africa, Morocco, "Arab Awakening", European Neighborhood Policy, development assistance, state governance, security, promotion of democracy, support of civil society.

Oxana Popova. German Assistance Programs in the Middle East and North Africa: the Case of Egypt

Senior Lecturer at the Chair of International Organizations and World Political Process, Expert at the Center for Security and Development Studies, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University. E-mail: popova.oxana@gmail.com

The article discusses German development policy for the States of the Middle East and North Africa (MENA) using the example of Egypt. The author studies strategic priorities of German policy in the Arab world in the context of the "Arab upheavals". The general logic

of the development of German-Egyptian cooperation for security and development after the 2011 revolution has been disclosed. Particular attention is paid to assistance programs in the field of increasing the efficiency of state governance and promoting democracy implemented both through the government line and through German political foundations.

Keywords: Germany, Middle East and North Africa, Arab Awakening, development cooperation, economic assistance, governance, democracy promotion, human rights, political foundations.

Acknowledgements: The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project 17-37-01018-OGN.

Aleksei Kupriyanov. German Interests in the Indian Ocean: Continuity and Transformation

Ph.D., Research fellow, Department of International Political Problems, IMEMO RAS. E-mail: dr.a.kupriyanov@gmail.com.

Abstract. This article analyzes the main objectives of Germany in the Indian Ocean region, describes their transformation over time, highlights the key areas of interest of Germany and the mechanisms for realizing these interests. In recent years, Germany has noticeably expanded its presence in the Indian Ocean region and increased its interaction with key actors like India and Saudi Arabia. In addition, Germany is increasingly demonstrating its interest in Africa, seeking to secure its interests in the context of the new 'Scramble for Africa'.

Keywords: Germany, Indian Ocean, Africa, India, Middle East

Denis Elagin. Institutional Transformation of Afghanistan's Economic Model: are Western Recipes Effective?

Post-graduate student, lecturer, MGIMO University. E-mail: elagin_denis@mail.ru

Abstract. The article analyzes institutional economic reforms in Afghanistan after 2001, which were implemented under the supervision and recommendations of key international donors and international economic institutions. The author questions whether the reforms helped establish a more efficient model of economic development in the country. The institutional reforms based on Postwashington consensus and aimed at creating a market economy and carrying out liberal economic policy still face a number of problems. The economic institutions in Afghanistan are hardly efficient, which may be attributed to lack of self-sufficiency of the current economic system as it failed to create a sustained tax base, accumulate resources needed for economic development, combat informal and illegal economic activity. As a result, current institutional system does not contribute to peacebuilding in the country.

Keywords: economy of Afghanistan, institutional reforms, post-conflict states, peacebuilding.

Vladimir Bartenev. The Trump Administration's Approach Towards Strategic Use of Foreign Aid Resources in Unstable Regions: The Case of the Middle East and North Africa

PhD in History, Associate Professor at the Chair for International Organizations and World Political Processes, Director for Center for Security and Development Studies at the School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: vladimir.bartenev@fmp.msu.ru).

Abstract. The Donald Trump's ascension to power created uncertainty about the future of foreign aid policies of the United States as the largest global donor. The new president demonstrated both a scepticism towards a large-scale utilization of foreign aid tools and a willingness to provide such assistance to support mutually beneficial transactions. The U.S.

programmatic documents of various status and type continue to pay substantial attention to foreign aid. Nonetheless, a comparison of the Trump-era documents with their earlier versions helps identify a complex combination of novelty and continuity in the current policies of the United States as a donor. An articulated reorientation of aid towards countering security threats on global and regional levels coexists with a clear understanding of indissoluble linkages between security and development (especially in the Arab world), which was characteristic of the George W. Bush and Barack Obama presidencies. However, the Trump administration is willing to downplay the democracy promotion agenda and to provide support predominantly to political forces capable of ensuring security and stability.

Keywords: United States, Donald Trump, Barack Obama, Middle East and North Africa, foreign aid, national security strategy, strategic planning, counterterrorism, post-conflict reconstruction, stabilization, democratization, governance.

Acknowledgements: The reported study was funded by the Russian Foundation for Basic Research according to the research project 17-37-01018-OGN.

Alexey Manukhin. The U.S. Approaches to Colombia's Post-Conflict Settlement

Ph.D., senior research fellow, Center for Political Studies, ILA RAS; senior research fellow, Center for Regional Problems, ISKRAN. E-mail: warcraftdouble@yandex.ru.

Abstract. The article examines the current U.S. foreign aid policy toward Colombia, taking into account the historical background of their relations. Apart from analyzing the purposes of the aid, actions of governmental agencies and interaction between Washington and Bogota, it looks into the Colombian situation from the angle of the trends in social and political development of the country. Notwithstanding the 2016 accord between Colombia and the Revolutionary Armed Forces of Colombia–People's Army (FARC–EP), there exists the risk of a negative scenario of the post-conflict development. U.S. policy has considerable impact on these processes.

Keywords: United States, Colombia, armed conflict, peace accord, security, development, drug trafficking.

Daria Tarasova. US Role in Solving Organized Crime and Drug Trafficking in Latin America

Graduate student, Nizhny Novgorod State University. E-mail: daria.tarasova@corp.mail.ru

Abstract. The article focuses on the U.S. perception of the main security threats to the countries of Latin America. Those include the expansion of illegal activities in the region, including drug trafficking and smuggling. Among the mentioned reasons of these problems there are poor governance and general decline of state sovereignty, social problems and poverty. The Latin American countries have not been able to establish a functioning regional security system and determine its goals. The author concludes that in the US' interpretation the regional problems require interference. The main threats in the region remain interconnected, and their solution requires the efforts of the state itself, including changing domestic policy.

Keywords: Latin America, USA, security, drug trafficking, organized crime

Problems of the Humanitarian Policy and the "Soft Power" of the Western Countries

Maria Solyanova. Value Aspects of Canada's Foreign Policy: Human Rights and Humanitarian Interventions

Ph.D., Research Fellow, Center for North American Studies, IMEMO RAS. E-mail: solyanova.maria@gmail.com, solyanova.maria@imemo.ru

Abstract. The article focuses on the current trends in Canadian foreign policy in the field of human rights protection specified by the Government, the main tools and mechanisms of it's policy in this area. It provides the analysis of the characteristics of the Canadian approach to human rights protection on the world stage and its features.

Key words: Canada, values, foreign policy, human rights, humanitarian interventions.

Alexander Shipilov. American Evangelist Influence on Liberian Politics

Postgraduate student, Center for African Studies, Institute of World History RAS, Junior Research Fellow, Laboratory "Institutional History of the 20th Century." (alexmo1994@gmail.com).

Abstract. The article examines the connection between the American Evangelical preachers and the Liberian political elite. Their coverage is conducted in the timeframe starting from the 1980's, the era of the introduction of Evangelical beliefs into Liberia on a large-scale basis, until present. Special attention is drawn to the cooperation of American Evangelists with the key figures of the Liberian civil war (1989-2003) as well as the current situation in ties between Liberian leadership and this group of Protestant denominations. The scope of analysis goes beyond purely missionary activities of the Evangelist preachers from the US to address their economic interests and their influence on political processes taking place in Liberia and in West Africa in general.

Keywords: Liberia, Evangelism, Charles Taylor, civil war, Pat Robertson, George Weah.

Ksenia Makarova. Russian Orthodox Church as Factor of Russian Public Diplomacy in Armenia

Ph.D. student, Institute of International Relations and World History, Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. E-mail: nilsy@mail.ru.

Abstract. The article considers a brief history of public diplomacy, Russian public diplomacy in Armenia in general, and the role of the Russian Orthodox Church in this country in particular. It is shown that the Russian Orthodox Church in Armenia cannot always realize its potential of influence as a center of attraction and unification based on Christian values and universal values, but it can play the role of an additional communication channel, serve as a platform for negotiations to fulfill the function of cultural and social attraction, uniting compatriots and representatives of the "Russian world".

Keywords: new public diplomacy, soft power, public diplomacy of Russia, Armenia, Russian orthodox church

Russia and the West: Mutual Perception and Interaction

Pavel Koshkin. Russia's Image in American Political Media from 2010 to 2017

Ph.D., research fellow, Institute of the U.S. and Canadian Studies (ISKRAN). E-mail: pasha.koshkin@gmail.com.

Abstract. The article deals with 10 key factors that shape the perception of Russia in American press. The focus is made on the changes in the Western media resulting from digital technologies. In addition, the author analyzes the approaches of U.S. journalists to international and Russian agenda. To illustrate the trend, the author shows how the image of Russia has been evolving in The New York Times under the influence of domestic and foreign political factors. In particular, the article presents quantitative and qualitative analysis of The New York Times' texts, published the Opinion section from January 1, 2010 to December 31, 2017. In conclusion, the author comes up with an assumption that the criticism of The New York Times for biasness, the lack of balance and its editorial approaches toward Russia are not always well-grounded and persuasive, because many

skeptics don't take into account the newspaper's traditions, history and key factors that have an impact of the perception of Russia abroad.

Keywords: The New York Times, journalism, U.S.-Russia relations, content-analysis, digital revolution.

Alberica Camerani & Luigi Nicolò Segarizzi. The Italian Socio-Political Panorama vis-a-vis Russia: an Overview of the Domestic Actors Behind Italian Foreign Policy

University College of London and Higher School of Economics. E-mail: alberica.camerani.17@ucl.ac.uk

University of Kent and Higher School of Economics. E-mail: ls658@kent.ac.uk.

Abstract. Italy and Russia have long-standing ties but in the last decade their partnership has become increasingly complex. New challenges have arisen, namely, the tensions produced by the Ukrainian crisis in 2014 and the apparent discontinuity brought by the League – M5S government in the relations with European partners. By analysing the positions of domestic actors towards Russia, this research aims at tracing the dynamics behind Italian foreign policy.

Keywords: Italian-Russian relations, sanctions, domestic actors, Italian political parties.

Yulia Baronina. Russian Experience in Responding to Western Sanctions Pressure: Industrial Sector

Junior research fellow, Centre for European studies, Institute of World Economy and International Relations of the Russian Academy of Sciences (IMEMO)

Abstract. The article considers the main measures taken to stimulate the process of import substitution in Russia after the imposition of sanctions in 2014, as well as an attempt to assess their effectiveness. The adaptation strategies of investors from Western countries to new working conditions in the Russian market are analyzed. The automotive industry was selected for the detailed analysis. Demand reduction has become a serious, albeit indirect, effect of sanctions for this industry. American companies decided to stop business in Russia, and companies from European Union countries were able to adapt to new realities.

Keywords: sanctions, import substitution, foreign direct investment, automotive industry, strategies of TNC

Acknowledgements: This article was prepared with a grant from the President of the Russian Federation for state support of young Russian scientists (project No. MK-6258.2018.6) "Restructuring of economic relations between Russia and the European Union: factors and prospects"

Ekaterina Shlapeko. Russian-Finnish Border Cooperation: the Role of EU Programs

Ph.D., Research fellow, Institute of economics, KarRC RAS. E-mail: shlapeko_kate@mail.ru

Abstract. The article analyzes prerequisites and modern practice of cross-border cooperation between the regions of Russia and Finland with the support of the European Union. The review of the projects on the cross-border cooperation programs "Russia - South-Eastern Finland", "Kolarctic" and "Karelia" makes it possible to identify common and special features in the development of cross-border cooperation practices in the regions of the North-West Federal District.

Key words: cross-border cooperation, border regions, project, Russia, Finland.

Acknowledgements: The article was prepared within the framework state task AAAA-A19-119010990088-8 "Methodology of system research and management development of the economic, social and cultural space of the northern and border areas of Russia in the context of national security."

Anton Afanasyev. Cooperation in Science & Technology in the Context of Geopolitical Instability: Russia and the European Union

Ph.D., Senior research fellow, Southern Federal University. E-mail: afanasyevanton@sfnu.ru

Abstract. The article outlines current trends of scientific and technological cooperation of the Russian Federation and European countries in the context of geopolitical turbulence. It provides the bibliometric analysis of scientific papers, indexed in the international database *Scopus* over the past 10 years. The findings of the study show the potential areas of collaboration between Russia and European countries in the short and long term period.

Keywords: Scientific and technological cooperation, Russia and European countries, bibliometric analysis, science diplomacy

Anna Gutnik. The Dynamics of Foreign Trade of Visegrad Group with Russia

Research fellow, Primakov Institute of World Economy and International Relations of Russian Academy of Sciences. E-mail: anngutnik@mail.ru

Abstract. The article describes the specifics of foreign trade of the Visegrad group countries (Poland, Czech Republic, Hungary, Slovakia) with Russia. Special emphasis has been placed on the most significant changes in the trade, its causes and consequences.

Keywords: Foreign trade, Visegrad group, Russia, export, import.

Acknowledgements: The article was prepared with a grant from the Russian Foundation for Basic Research (project No. 19-010-00107 “The limits of independence of the Visegrád group in the EU: the choice of national strategies, reaction to pan-European challenges, development of ties with the Russian Federation”) in Primakov Institute of World Economy and International Relations of Russian Academy of Sciences.

Продолжающееся издание ИМЭМО РАН «Мировое развитие»

Выпуск 1 (2005). ТНК в мировой политике и мировой экономике: проблемы, тенденции, перспективы

Выпуск 2 (2007). Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность

Выпуск 3 (2008). Государство в эпоху глобализации: экономика, политика, безопасность

Выпуск 4 (2008). Конфликты экономических и политических интересов на постсоветском пространстве

Выпуск 5 (2009). Россия в мировой экономике и международных отношений

Выпуск 6 (2010). Кризисные явления в мировой экономике и политике

Выпуск 7 (2012). Экология и энергетика: локальные ответы на глобальные вызовы

Выпуск 8 (2012). Россия в системах международных связей: экономика, политика, безопасность

Выпуск 9 (2013). Человеческое измерение мировой экономики и политики

Выпуск 10 (2013). Конкуренция и конфликтность в мировой экономике и политике

Выпуск 11 (2013). Энергетическая безопасность: национальные, региональные и международные аспекты

Выпуск 12 (2014). Европейский союз в формирующемся миропорядке

Выпуск 13 (2014). Энергетика и инновации на перекрестках мировой политики

Выпуск 14 (2015). Вызовы для России в меняющемся мире

Выпуск 15 (2015). Энергетические рынки в период глобальных перемен

Выпуск 16 (2016). Интеграционные и дезинтеграционные процессы в мировой экономике и политике

Выпуск 17 (2017). Азиатско-Тихоокеанский регион: новый центр мировой политики и экономики?

Выпуск 18 (2017). Большой Ближний Восток в мировой экономике и политике

Выпуск 19 (2018). «Глобальный Юг» в полицентричном миропорядке

Выпуск 20 (2019). Ближний Восток: взгляд молодых исследователей

Научное издание

Меняющийся Запад и его роль в регулировании глобальных процессов
(Мировое развитие. Выпуск 21)

Под редакцией:

*Вода Кристины Рудольфовны,
Годованюк Киры Анатольевны,
Давыдова Алексея Андреевича,
Евсеенко Андрея Сергеевича,
Невской Анастасии Алексеевны,
Тимофеева Павла Петровича*

Сборник статей

Материалы конференции

ISBN 978-5-9535-0569-7



Подписано в печать 27.12.2019
Формат 60×84/8. Печать офсетная.
Объем 36 п.л., 22.5 а.л. Тираж 150 экз. Заказ № 42/2019

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23